

real de una nación depende de «los dones morales e intelectuales recibidos por naturaleza y por educación». En contraste con Marx, Tocqueville no intenta predecir el resultado final de las tendencias que vislumbra, o justificar sus ideas por referencia a algún determinante último, como la organización de la producción. Procura explicar la perspectiva mental según la cual los servidores rechazan las «reglas del juego» sobre las cuales se funda la sociedad establecida. Con tal fin, formula una teoría sobre la crisis en las relaciones entre señores y servidores: 1) En la situación inicial, la persona socialmente inferior posee un status reconocido, que se refleja en el sentido de «gran- deza compartida» prevalectente entre los servidores de los aristócratas. 2) En la crisis de transición, los amos conservan sus privilegios pero ya no cumplen con sus funciones, en tanto que los servidores conservan sus obligaciones pero perciben nuevas oportunidades. 3) En consecuencia, los servidores estiman que los derechos tradicionales de su status han sido abrogados de manera unilateral o que merecen estar en igualdad de derechos con todos los demás rangos sociales, ya que en su carácter de ciudadano todo hombre es igual a cualquiera de sus semejantes.

La teoría de Tocqueville sobre el «gobierno doméstico» se refiere a la evasión, por parte del amo, de «su obligación de proteger y remunerar», pero luego dedica especial atención a las ideas de igualdad que promueven y dan forma a la protesta de la clase baja, protesta con la que se inicia la «era de la revolución democrática». En el capítulo 3 examinaremos ambas perspectivas y haremos también el análisis de la ampliación de la ciudadanía.

3. Transformaciones experimentadas por las sociedades de Europa occidental a partir del siglo XVIII

Tocqueville prosigue su análisis examinando los comienzos de la «era de la igualdad». Luego de describir el efecto de las ideas igualitarias sobre las relaciones entre señores y servidores, pasa revista a la crisis resultante en las relaciones humanas. Dado que escribía en la década de 1830, sus especulaciones se refieren al futuro —sobre todo su brillante comparación entre la igualdad ya consolidada en América y la inestable situación en Francia—: hoy podemos evaluar tales especulaciones, así como las de Karl Marx, desde la perspectiva de una época posterior. Si estos hombres no se hubieran esforzado por discernir el futuro en sus líneas fundamentales, careceríamos de toda orientación para un estudio crítico.

Ya hemos visto que la vida política medieval se funda en el lazo existente entre el rango hereditario o espiritual en la sociedad, el control de la tierra como principal recurso económico y el ejercicio de la autoridad pública. Todos los excluidos, por su rango o status, del acceso al control de la tierra quedan por ese mismo motivo excluidos de la participación directa en los asuntos públicos. Los derechos y libertades se amplían a grupos, corporaciones, estamentos, más que a sujetos individuales: la representación en los organismos judiciales y legislativos se canaliza a través de los estamentos tradicionalmente privilegiados. Dentro de este esquema, no se acuerda ningún derecho inmediato a quienes se hallan en una posición de dependencia económica, como los arrendatarios, jornaleros, trabajadores regulares y servidores: en el mejor de los casos, se los considera pertenecientes a la casa de su señor y representados por este y su estamento. Este sistema se viene a pique con las dos revoluciones gemelas de Occidente —la política y la industrial—, que llevan al eventual reconocimiento de los derechos de ciudadanía para todos los adultos, inclusive los ubicados en posiciones de dependencia económica.

El análisis que sigue parte de la crisis del «gobierno doméstico» estudiada por Tocqueville, de la cual surge una nueva pauta de relaciones de clase, que reemplaza la tradicional por una relación individualista de autoridad. Esa nueva pauta da origen, a su vez, a nuevas formas de agitación, vinculadas con la idea de la igualdad de derechos para todos los ciudadanos. Tratemos de reinterpretar la radicalización de las clases bajas en el curso de la industrialización europea, examinando contra este telón de fondo el proceso de la creación de naciones, de acuerdo con un análisis comparativo de los derechos de ciudadanía. En los incipientes Estados nacionales de Europa occidental el problema político fundamental era la posibilidad de adecuarse a la protesta social mediante la ampliación de la ciudadanía a las clases bajas, y en qué medida hacerlo.

Relaciones individualistas de autoridad

La reciprocidad de las relaciones sociales encuadra en determinadas pautas a causa de que los hombres se orientan con respecto a las expectativas de los demás y de que cada acción del «otro» limita la gama de respuestas posibles.

El término «autoridad» significa que los pocos que dirigen cuentan con una vasta gama de opciones; su opuesto, la «subordinación», significa que los muchos que acatan órdenes tienen un ámbito de elección restringido. Pero, aun cuando el poder de que disponen los pocos es avasallador, sus opciones están limitadas. Uno de los límites consiste en que aun la subordinación más drástica deja abiertas ciertas posibilidades a quienes obedecen. La renuencia tácita a cooperar puede presentarse en variadas y sutiles formas y asumir más importancia que la protesta manifiesta. Los subordinados tienen una capacidad de raciocinio que los lleva a cooperar o negarse a cooperar en diversos grados, y esto introduce importantes variables en toda pauta establecida de autoridad.

A esta luz debe verse la ideología tradicional que defiende los privilegios de la aristocracia en nombre de sus responsabilidades. Tocqueville destaca los aspectos positivos de las relaciones sociales que corresponden a esta visión del mundo. Por caprichosos y elusivos que fueran los señores, es razonable suponer que durante un tiempo su sentido de la responsabilidad aristocrática que les incumbía con respecto a sus inferiores y sus consecuentes acciones prácticas se mantuvieron en un nivel relativamente alto, y que la lealtad y obediencia de sus subordinados era auténtica. En verdad, si no hubiera existido dicha responsabilidad de un lado y lealtad del otro parecería de sentido decir que las relaciones tradicionales de autoridad se vieron quebrantadas. Teniendo en cuenta los violentos conflictos que caracterizan también a la sociedad medieval, conviene considerar la pauta tradicional como si fuera en parte un esquema de conducta y en parte un ideal. En este sentido, los ideales son esenciales, porque influyen incluso en la orientación de quienes no se atienen a ellos. Las relaciones tradicionales de autoridad permanecen incólumes en tanto las acciones y creencias que se apartan de esta pauta, así como las que la sostienen, no socavan la reciprocidad básica de expectativas.

Decir que cuando los hombres cuestionan concienzudamente acuerdos y convenciones antes aceptados por ellos se produce una crisis de transición no nos ayuda a distinguir tal cuestionamiento de los continuos ajustes que tienen lugar en los derechos y obligaciones mientras las relaciones tradicionales de autoridad permanecen «incólumes». Tales ajustes implican modificaciones minúsculas, que solo al acumularse se transforman en un cuestionamiento de los supuestos básicos. Por lo general, al observador contemporáneo le cuesta admitir esta distinción. Vislumbra una crisis (ninguna época carece de Casandras), pero no puede decir si es *la* crisis, ni en qué habrá de desembocar. En su estudio

de las decadentes relaciones de autoridad tradicionales, Tocqueville apunta que los amos eluden cada vez más su responsabilidad de «proteger y remunerar» pero conservan sus privilegios consuetudinarios como un derecho inalienable. Este proceso dura siglos, durante los cuales el rechazo real de la responsabilidad es totalmente oculto por la ideología tradicional. ¿Cuándo se pone de manifiesto esta discrepancia entre los derechos de los señores y sus responsabilidades?

Con respecto a este punto, las ideas concernientes a la situación de los pobres no proporcionan la mejor pista. A lo largo de centurias, se les ha inculcado a los pobres que su deber era trabajar y su virtud sentirse satisfechos por el lugar que Dios les ha señalado. La condena de su indolencia y de su vida disipada ha sido constante, pero se piensa que estas flaquezas son incurribles, un signo del bajo rango social. Se cree que la calidad humana y la responsabilidad social marchan juntas. La baja condición y calidad de los pobres los exime de toda responsabilidad; no es mucho lo que puede exigírseles. Por el otro lado, un alto rango implica también gran responsabilidad. Aun en los casos en que se abandonan las prácticas tradicionales, resulta cómodo continuar esgrimiendo el conveniente pretexto de que los ricos y poderosos tratan a los pobres que trabajan como los padres a sus hijos. Durante gran parte del siglo XIX el paternalismo sigue conservando su atractivo: una concepción profundamente arraigada no se destruye tan fácilmente. Por ello es tanto más sorprendente que en la primera fase de la industrialización en Inglaterra se rechace en forma explícita la responsabilidad de proteger a los pobres contra las vicisitudes de la vida. Este rechazo de su responsabilidad por parte de la clase alta, que contrasta con el paternalismo, es un fenómeno notoriamente nuevo.

En la segunda mitad del siglo XVIII, un cierto número de hombres de la Iglesia, escritores y especialistas en economía política comienzan a oponerse a la «responsabilidad de los ricos», juzgándola una mentira piadosa. El discurso producido por la revolución industrial y sus crueles efectos en las masas llevan a nuevas interpretaciones de las causas de la pobreza o exigen tales reinterpretaciones. Citemos aquí tres de ellas, estrechamente vinculadas entre sí pero que representan, sin embargo, temas diversos, que aparecen en el pensamiento social inglés a fines del siglo XVIII, cuando la beneficencia tradicional y las antiguas leyes destinadas a ayudar a los indigentes se convierten en problemas controvertibles.¹

Uno de esos enfoques ve la causa de la pobreza en los mismos esfuerzos tendientes a aliviar el padecimiento de los pobres. Estos no muestran inclinación a empeñarse en nada; carecen del orgullo, el honor y la ambición de sus superiores. Con anterioridad, esta observación había servido de base a la concepción de que los pobres debían ser guiados; ahora, viene en apoyo de la idea de que la caridad no hace más que eliminar los incentivos y, por ende, intensifica la pobreza. Cuando se toman recaudos para socorrer a los pobres, aumenta la indolencia; la necesidad extrema es la motivación más natural para el trabajo, pues

1 No es menester que nos ocupemos aquí de los detalles vinculados con esta cuestión; para un examen y citas más extensas, véase mi estudio *Work and authority in industry*, * Nueva York, John Wiley, 1956, págs. 73 y sigs.

ejerce en los pobres una presión permanente. «Al esclavo debe obligarse a trabajar; en cambio, para el hombre libre ello corre por cuenta de su discernimiento y discreción».² El acento se coloca en este caso en el supuesto de que los ricos no pueden ayudar a los pobres, aun cuando quisieran hacerlo, y, además, los órdenes inferiores deben bastarse por sí solos. El rechazo de su responsabilidad por parte de la clase alta marcha de la mano con la exigencia de que los pobres se basten a sí mismos.

El segundo enfoque combina los efectos perniciosos de la caridad con la teoría del mercado de trabajo. Debe dejarse que el hambre haga lo suyo, para que los trabajadores se vean forzados a poner empeño en su tarea; de lo contrario, se verían privados de lo único que los salva de morir de inanición. Se concibe la mano de obra como una mercancía igual que todas las demás, cuyo salario está determinado por la demanda que haya de ella, más que por las necesidades del trabajador o su capacidad para sobrevivir. Lo único que cuenta es el grado en que la mano de obra le es útil al empleador, pues este último está sujeto a las mismas necesidades de la oferta y la demanda que el trabajador, lo cual significa, a la larga, que no puede pagarle más que lo que le paga sin poner en peligro su empresa —y, por consiguiente, que los intereses del capital y del trabajo son idénticos—. La teoría del mercado implica que el empleador no puede actuar irresponsablemente sin dañar sus propios intereses, y que el trabajador no tiene otro recurso que su esfuerzo y carece de toda garantía contra la inanición.

El tercer enfoque, que está particularmente representado por la obra de Malthus, vincula esta teoría del mercado de trabajo con la teoría de la población. En lugar de presuponer la inevitabilidad de crisis entre los ricos y los pobres, Malthus sostiene la inevitabilidad de crisis periódicas agudas, fenómeno que atribuye a que la población tiende a aumentar con mayor rapidez que los medios de subsistencia, ley de la naturaleza que las clases altas son incapaces de alterar. Malthus afirma que la pobreza es ineliminable y constituye un estímulo imprescindible para el trabajo, que la caridad y el socorro brindado a los pobres no hacen sino intensificar la indolencia y la falta de providencia, que las clases altas no son ni pueden ser responsables de la suerte de los pobres. Pero añade algo que resulta importante en nuestro contexto presente: si es una ley de la naturaleza que los pobres aumenten en cantidad mayor a las reservas alimenticias disponibles, las clases altas tienen la responsabilidad de comprender esta ley e instruir a los órdenes inferiores en consecuencia. La falta de providencia puede ser quizás una tendencia natural, pero también es el resultado de la ignorancia y la ausencia de restricciones morales, y estas fallas pueden ser combatidas mediante la educación.

La educación es, pues, la tónica de la nueva ideología empresarial, puesto que los empleadores ya no poseen la omnicompreensiva autoridad personal del amo aristocrático. Se confía mucho más en fuerzas impersonales como la necesidad económica y la presión de la población para obtener recursos —mucho más que cuando el señor ejercía un dominio totalmente personal sobre su casa—. Pero, aun así, los emplea-

dores deben dirigir a seres humanos, y ya en los comienzos del siglo XIX se escuchan quejas vinculadas con la creciente distancia personal que dificulta tal dirección —sobre todo en la antigua pauta paternalista—. Con la difusión de las ideas igualitarias disminuye el énfasis en el rango social, se ensancha la brecha entre las clases, como observa Tocqueville, y se reduce la influencia personal de los empleadores. Concomitantemente, ya no se confía solo en fuerzas económicas impersonales sino también en la influencia impersonal de las ideas y de la educación. Es en este contexto que ciertos propagandistas independentistas, como Samuel Smiles, formulan la nueva ideología empresarial, con su hincapié en «la enorme influencia» que tienen los empleadores que deciden acercarse a sus obreros «en actitud confiada y benevolente» y «ayudarlos en forma activa en la creación de hábitos juiciosos».³ De ahí en más, las ideologías empresariales consistirán en una combinación temática de los tres elementos siguientes: 1) el elemento paternalista, que toma como modelo la casa tradicional, en la cual la tónica está dada por la dominación personal del señor sobre su familia y sus servidores; 2) el elemento impersonal, que toma como modelo la concepción del mercado de los economistas clásicos, en el cual la presión anónima de la oferta y la demanda y de la lucha por la supervivencia obliga a los trabajadores a prestar acatamiento a sus empleadores; y 3) el elemento educativo, que toma como modelo la clase escolar, el laboratorio de psicología o la sesión terapéutica, en los cuales se recurre a la instrucción, a incentivos y castigos o a motivaciones indirectas para disciplinar a las personas y alentarlas a intensificar sus esfuerzos.

En lo que respecta al curso seguido por la industrialización de Europa occidental, podemos postular una secuencia que, partiendo de una declinación del elemento paternalista y una intensificación del impersonal, pasa luego a una confianza cada vez menor en las fuerzas del mercado y una confianza cada vez mayor en los procedimientos educativos. Esta secuencia guarda la correspondencia más estrecha con la evolución en Inglaterra y Estados Unidos, si bien aun en estos casos no es más que una burda aproximación, ya que el paternalismo siempre incluye un elemento educativo, la confianza en las fuerzas del mercado a menudo se esboza a la manera paternalista, y la dimensión educativa es compatible tanto con un enfoque impersonal como con uno personal. Los distintos antecedentes culturales, así como la cambiante estructura organizativa de las empresas económicas, dan cuenta de los variados énfasis que presentan las ideologías empresariales del tipo de las de Estados Unidos, Alemania y Japón.⁴

La dimensión política de estas ideologías reviste, empero, especial importancia. En un Estado nacional incipiente, que ha barrido con la antigua división de la autoridad pública, los organismos nacionales de gobierno ofrecen a los empleadores protección legal en cuanto a sus derechos de propiedad. Estos derechos integran una amplia tendencia igualitaria que también encuentra expresión en el elogio de la frugalidad y el trabajo duro, cualidades que permiten a cualquier individuo

³ Citado en *ibid.*, pág. 112.

⁴ *Ibid.*, cap. 5; Heinz Hartmann, *Authority and organization in German management*, Princeton, Princeton University Press, 1959, y J. G. Abegglen, *The Japanese factory*, Glencoe, The Free Press, 1958.

adquirir propiedades y status. En el nivel impersonal de las exportaciones ideológicas, este enfoque genera ciertas paradojas típicas, de gran significación política.

Las interpretaciones individualistas de la relación de autoridad no se limitan a la empresa. La noción de un mercado impersonal que alienta a los trabajadores a ofrecer sus diligentes servicios exige políticas que faciliten su funcionamiento. Por otra parte, las apelaciones a la ideología y a los métodos educativos sugieren que los incentivos impersonales no bastan. Los empresarios procuran también inculcar los hábitos y motivaciones corren el riesgo de que ese individualismo desmedido de los trabajadores corra el riesgo de que ese individualismo desmedido de la protesta política y social, antes que en la cooperación y el acatamiento.

Porque el elogio de las buenas costumbres y del trabajo duro se presta a juicios abominables y muy indignantes. El trabajador bueno y honrado como modelo que debe seguirse se contraponen al perezoso e improductivo, cuyos defectos se promuegan por doquier para beneficio de todos los que quieran escuchar y a modo de advertencia que incita al desdén y la condena. La forma pública en que se analizan estos «atributos colectivos» hace de estos un problema político. La división moral de las clases bajas en diligentes e improductivos no solo implica un desafío a la complacencia de los perezosos, sino que amenaza el respeto por sí mismos de quienes siguen en la pobreza pese a los ingentes esfuerzos que hacen para salir de ella. Y ese respeto se ve aún más amenazado cuando el éxito económico se interpreta como sinónimo de virilidad y el fracaso económico como signo de infamia. En un marco de creciente agitación, tales juicios contribuyen a que la posición cívica de los órdenes inferiores se transforme en un problema político nacional. Desde este punto de vista, la interpretación individualista de las relaciones de autoridad en la industria se presenta como una tentativa de negar los derechos de ciudadanía a los que fracasan en el terreno económico, tentativa que puede generar un nuevo sentido del derecho en las clases bajas y conducir a esfuerzos tendientes a definir la posición de estas clases en la comunidad política nacional. De la misma manera que Tocqueville centró la atención en una transición en las relaciones domésticas, signada por un cambio en el carácter del mando y la obediencia, el siguiente análisis se centrará en una transición en las relaciones grupales a nivel nacional, signada por un cambio en las ideas concernientes a los derechos y obligaciones de las clases bajas.

La agitación de la clase baja se vuelve política: Inglaterra

Cuando la evolución política se atribuye a factores económicos, los cambios producidos en la situación de las clases bajas y la aparición de la ciudadanía nacional aparecen como productos colaterales de la industrialización. Esta línea interpretativa se desarrolla a fines del siglo XVIII. Aparentemente es admisible, en el sentido de que las revoluciones de Estados Unidos y Francia «reflejan el auge de la burguesía», en tanto que la revolución industrial en Inglaterra conduce a la

movilización política de una incipiente fuerza de trabajo industrial.

Pese a su simplificación extrema, estos enunciados aluden a fenómenos históricos más que a principios generales; pero a la luz de estos fenómenos históricos, todos los sucesos políticos se interpretaron en un primer momento como subproductos más o menos directos de procesos sociales y económicos.⁵ Hoy sabemos que, en otros lugares, han tenido lugar revoluciones políticas a pesar de la ausencia de una clase media económicamente poderosa y políticamente bien articulada —o tal vez a causa de ella—: así ocurrió en Rusia o Japón. Asimismo, en Estados Unidos, por ejemplo, la movilización política de las clases bajas fue anterior a la industrialización en vez de ser resultado de esta. Por consiguiente, si bien los cambios en las esferas económica y política están íntimamente relacionados, sus influencias actúan en ambas direcciones. De ahí que no nos sirva de mucho aceptar tácitamente como modelo a Europa occidental, y en especial a Inglaterra. Es verdad que allí las ideas democráticas surgieron en circunstancias en que los cambios socioeconómicos ejercían hondo efecto en la estructura política, pero esas ideas se difundieron a partir de entonces por todo el mundo, aun donde no prevalecían tales circunstancias. La ciudadanía nacional y el industrialismo moderno se han combinado con una amplia variedad de estructuras sociales; es por ello que concebiremos la estrecha que haya sido su vinculación en ciertas ocasiones.

Esos dos procesos estuvieron íntimamente ligados en Inglaterra. Durante mucho tiempo, el desarrollo inglés ha servido como modelo para comprender el crecimiento económico en relación con la modernización política —quizá por la simple causa de que Inglaterra fue el primer país en crear una industria moderna—. Por este mismo motivo, vendrá a demostrar que incluso en Inglaterra es posible distinguir el elemento político en medio del cambio económico. Y a vimos que, con anterioridad al siglo XVIII, las clases bajas habían tratado de arrancar concesiones a los poderes gobernantes merced a una postura «legitimista» mezclada con violencia, o que habían compensado su exclusión del ejercicio de los derechos públicos con fantasías milenaristas o banalidades. No obstante, luego de que el despotismo ilustrado y los filósofos de la Ilustración formularan los principios de igualdad de derechos para todos los hombres, se le hicieron viables a la clase baja otras formas de protesta. No cabe duda alguna de que la industrialización contribuyó a que esta idea se difundiera, hecho reconocido muy tempranamente:

«Puede declararse como cosa cierta que los trabajadores, al menos en los países más avanzados de Europa, no volverán a estar sometidos al sistema patriarcal o paternal de gobierno. Esa cuestión quedó resuelta cuando se les enseñó a leer y se les dio acceso a los periódicos y a los panfletos políticos; cuando se toleró que fuera predicada entre ellos la rebeldía, y se apelara a sus facultades y sentimientos contrarios a

⁵ Las modernas teorías sociales y económicas aún reflejan hasta cierto punto la situación histórica en la que surgieron, pero un siglo y medio más tarde ya tendría que ser posible evitar esta parcialidad.

los credos profesados y defendidos por sus superiores; cuando se hizo trabajar socialmente en gran número bajo un mismo techo; cuando las vías férreas les permitieron desplazarse de un lugar a otro y cambiar de patrones y empleadores con la misma facilidad con que cambiaban de vestimenta; cuando se les alentó a participar en el gobierno, por medio del sufragio.⁶

En este párrafo, Mill describe un país relativamente industrializado, y hace referencia a situaciones más o menos características de la Inglaterra de la época, como el sufragio y las prédicas disconformistas; pero señala también varios factores generalmente asociados con el reclutamiento de una fuerza de trabajo industrial: la instrucción de los trabajadores, la difusión de material impreso entre ellos, la concentración física del trabajo, el aumento de movilidad geográfica y la despersonalización del vínculo entre empleador y empleado. La descripción de Mill puede considerarse equivalente a lo dicho por Mannheim: «... la moderna sociedad industrial [merced a la movilización física e intelectual de la gente] lleva a la acción a aquellas clases que antes solo desempañaban un papel pasivo en la vida política».⁷

Bajo la influencia de las ideas igualitarias, esta movilización de la protesta de la clase baja llega a orientarse, hablando en términos generales, hacia el logro de una plena participación en la comunidad política existente o el establecimiento de una comunidad política nacional en la cual fuera posible dicha participación. Esto es aplicable en principio a algunos de los disturbios populares ocurridos en Inglaterra a comienzos del siglo XIX. Para Marx, tales disturbios son análogos a las rebeliones esporádicas de campesinos y artesanos durante siglos, en las cuales destruían las máquinas como instrumentos más inmediatos de su opresión.⁸ Autores posteriores han demostrado que esta violencia no se dirigía únicamente a las máquinas sino también a los banqueros y prestamistas, y que a despecho de su insurgencia manifiesta los trabajadores ingleses de comienzos del siglo XIX exhibieron un sorprendente respeto por la propiedad ajena, que no guarda relación directa con sus padecimientos. Al distinguir, en la práctica, el saqueo de la destrucción «justificada» de la propiedad, puede decirse que los trabajadores participaban en una «negociación colectiva mediante las re-

6 John Stuart Mill, *Principles of political economy*, 2ª ed. Boston, Charles C. Lirtle and James Brown, 1848, vol. 2, págs. 322-23. La formulación de Mill se cita aquí por su excepcional claridad, pero en apariencia se trataba de un tema de discusión corriente. Véase el esclarecedor estudio de Asa Briggs sobre la creciente conciencia de las relaciones de clase «The language of "class" in early nineteenth century England», en A. Briggs y J. Saville, eds., *Essays in labour history in memory of G. D. H. Cole*, Londres, Macmillan, 1960, págs. 43-73.

7 Esta es la definición de Karl Mannheim de la «democratización fundamental», la cual es compatible con distintas formas de gobierno, no solo con la «democracia». Sin embargo, la definición es útil, pues pone de relieve el surgimiento de una comunidad política nacional en la que todos los adultos, con independencia de su clase, son ciudadanos y por ende participantes. Véase Karl Mannheim, *Man and society in an age of reconstruction*, 2ª ed. Nueva York, Harcourt, Brace, 1941, pág. 44.

8 Véase Karl Marx, *Capital*, 2ª ed. (Nueva York, Modern Library, 1936, págs. 466-78), donde se hallará su examen e interpretación de tales rebeliones.

vueltas»⁹, en una época en que las asociaciones eran prohibidas por la ley. Tales datos son compatibles con la idea de que, al mismo tiempo que intervenían en hechos de violencia, los trabajadores querían demostrar que eran dignos de respeto. Al enfrentarse cara a cara con una evidente desigualdad legal, al impedirles asociarse para la negociación pacífica colectiva mientras se toleraba y aun se fomentaba la de los empleadores, su «negociación colectiva mediante las revueltas» es el concomitante directo de la demanda por los derechos civiles que se les han negado, pese a la aceptación de su igualdad formal ante la ley.¹⁰ Si bien en un comienzo fue muy desarticulada, la lucha contra las desigualdades legales implica una nueva dimensión de la agitación social. Para entender la relativa novedad de esta experiencia debemos apoyarnos en datos circunstanciados de ese período. En las postrimerías del siglo XVII y durante todo el siglo XIX la situación cívica del hombre común se convirtió en un tema de debate nacional en Europa. A lo largo de varias décadas, se polemizó en torno de la educación elemental y el sufragio; el interrogante era si un aumento de la educación elemental o la concesión de sus derechos electorales servirían como antidoto contra la propaganda revolucionaria o constituirían un peligro suscitado ese debate en el propio pueblo. Frente a su desigual situación jurídica y al debate público acerca de su confiabilidad cívica, es natural que el pueblo tuviera muchas vacilaciones. Parece haber alternado entre la insistencia en los antiguos derechos y los violentos levantamientos contra las causas más notorias de la opresión, entre la afirmación de su respetabilidad y el clamor por una revolución sangrienta, entre la propuesta de reformas concretas y una sorprendente gama de

9 La frase fue acuñada por E. J. Hobsbawm, «The machine breakers», *Past and Present*, vol. 1, 1952, págs. 57-70. En Frank O. Darvall, *Popular disorder 1934*, págs. 314-15 y *passim* se analizan datos concernientes a la distinción entre el saqueo y disturbios como las famosas revueltas de los Judías.

10 Observarse, con respecto a esto, el hincapié de Marx en la forma en que se estimulaban mutuamente las organizaciones de trabajadores y empleadores, y la posterior referencia que hacemos en el texto a la conciencia que tenían los magistrados ingleses de esta falta de equidad. Un estudio de las disputas culturales muy distinto, de un mecenazgo bastante análogo. Leemos el siguiente comentario de George O. Totten: «... un creciente número de arrendatarios agrícolas se convencieron de la necesidad de una acción política cuando advirtieron con qué frecuencia los perjudicaban los verdicatos de los tribunales, que se basaban en las leyes vigentes» («Labor and agrarian disputes in Japan following World War I», *Economic Development and Cultural Change*, vol. 9, octubre de 1960, parte 2, pág. 194).

11 Se planteaban cuestiones similares con referencia a la conscripción universal, ya que se estimaba que la gente común mundada de armas constituía una amenaza revolucionaria. Un estudio de caso sobre el problema de la conscripción y su importancia para el desarrollo de las relaciones de clase en Alemania fue el llevado a cabo por Gerhard Ritter, *Staatskunst und Kriegshandwerk*, München, R. Oldenbourg, 1954, págs. 60-138 y *passim*. Véase también un análisis conciso en Katharine Chorley, *Arms and the art of revolution*, Londres, Faber & Faber, 1943, págs. 87-107, 160-83. Los debates sobre el grado de instrucción se analizan en detalle, con relación a la experiencia inglesa, en M. G. Jones, *The charity school movement*, Cambridge, Cambridge University Press, 1938, *passim*.

planes utópicos. Pero esa diversidad de manifestaciones puede tener como núcleo común la experiencia de transición caracterizada por Tocqueville:

«... casi siempre sobreviene una época en que la mente de los hombres fluctúa entre la noción aristocrática de sometimiento y la noción democrática de obediencia. Esta última pierde entonces importancia moral ante los ojos de quien obedece, que ya no la considera como una especie de obligación divina, pero aún no la concibe en sus aspectos puramente humanos; para él no presenta ninguna característica de santidad o justicia, y se somete a ella como a una situación degradante pero que reporta beneficios».¹²

En el plano político, esta ambivalencia se resuelve en Inglaterra a medida que gana aceptación la idea de que es injusto privar al pueblo de sus derechos de ciudadanía, ya que los trabajadores poseen tales derechos en virtud de su aporte a la riqueza nacional.

Aun cuando sea imposible probar esta interpretación, hay varios motivos para juzgarla admisible. Uno de ellos es que la desigualdad jurídica y el debate público acerca de la falta de confiabilidad cívica del pueblo representaban un rechazo cada vez mayor de su respetabilidad, que tiene lugar en el preciso momento en que la industrialización y la fusión de las ideas igualitarias «llevan a la acción a aquellas clases antes solo habían desempeñado un papel pasivo en la vida política» (Mannheim). En ocasiones, este rechazo de su respetabilidad equivale a un rechazo de su derecho a la existencia, como en el siguiente pasaje de Thomas Malthus, que llegó a ser objeto notorio de los ataques socialistas:

«Si un hombre que ve la luz en un mundo del que otros ya se han adueñado no puede ser mantenido por sus progenitores, con respecto a los cuales tiene exigencias legítimas, y si la sociedad rechaza su trabajo, cuales tiene exigencias ninguna prerrogativa al menor trozo de aquel no puede arrogarse ninguna prerrogativa a ocupar el lugar que ocupa, y, en verdad, no tiene ningún derecho a ocupar el lugar que ocupa. En el gran festín de la Naturaleza no hay ningún cubierto reservado para él; es echado por ella, quien prontamente ejecuta sus propias órdenes».¹³

Las formulaciones extremas de esta índole —como la referencia de Burke a la «cochina multitud»— provenían de intelectuales y es posible que no fueran muy conocidas. Sin embargo, la altivez y el temor estaban muy difundidos en los círculos de clase media, y es razonable suponer que, pese a su carácter inarticulado, el pueblo se volviera cada vez más sensible en respuesta a este cuestionamiento público de su respetabilidad.

Los observadores de la época hicieron frecuentes comentarios sobre la

¹² Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, 2.ª Nueva York, Vintage Books, 1945, vol. 2, págs. 194-95.

¹³ Thomas Malthus, *An essay on the principle of population*, 2.ª Londres, J. Johnson, 2.ª ed., 1803, pág. 531. Este pasaje fue modificado en ediciones posteriores del *Ensayo*.

reacción popular. A menudo muy desconectados de la vida de la clase trabajadora, tales observadores no eran imparciales en el debate concerniente a «las clases bajas», y estaban divididos entre ellos. Muchas eran sus tendencias; pero si el embanderamiento deforma a veces la comprensión de los hechos, puede despertar también la sensibilidad con respecto a ellos. En Inglaterra, hombres tan diferentes entre sí como Thomas Carlyle, William Cobbett, Benjamin Disraeli y Harriet Martineau se ocuparon del respeto por sí mismos, los abusos personales que los gobernantes cometían con ellos, el movimiento caritativo como expresión de desenfreno del hombre común frente a la negación de sus derechos civiles, y la sensación de los trabajadores de constituir un «orden proscrito» en su propia tierra.¹⁴

Esa hostilidad cívica del pueblo era seguida con gran preocupación por destacados dirigentes de muchas sociedades europeas. Vista en retrospectiva, tal preocupación parece justificada, en el sentido de que el carácter de ciudadano de los integrantes del «pueblo» era en verdad un problema.¹⁵

Frente a la negación implícita o explícita de la respetabilidad cívica de los pueblos, se contraponen, en forma bastante natural, la insistencia en los derechos que no deben serle abrogados. Esta insistencia se funda, sobre todo, en una justa indignación ante la idea de que el trabajo, «piedra angular sobre la cual se erige la sociedad civilizada», recibe «menos (...) de lo indispensable a un hombre recto y sobrio para vivir con su familia de manera decente y cómoda».¹⁶

¹⁴ Las fuentes de estas opiniones han sido el capítulo «Rights and might» en T. Carlyle, *Chartism*, Chicago, Belford, Clarke, 1890, págs. 30-39; G. D. H. Cole y Margaret Cole, eds., *The opinions of William Cobbett*, Londres, Cobbett, 1944, págs. 86-87, 123-24, 207 y *passim*; *Hansard's parliamentary debates*, vol. 49, 1839, cols. 246-47, y R. K. Webb, *The British working class reader*, Londres, Allen & Unwin, 1955, pág. 96. También es pertinente citar aquí el célebre siml establecido por Benjamin Disraeli en su novela *Sybil* (Baltimore, Penguin Books, 1954, pág. 73): «... dos naciones que no mantienen trato alguno ni se ven con ninguna simpatía; cada una de las cuales ignora los hábitos, ideas y sentimientos prevalentes en la otra tanto como si habitaran en regiones separadas o en distintos planetas; plasmadas por una sangre diferente, nutridas de diferente alimento, organizadas según diferentes modalidades y bendecidas por leyes que no son las mismas».

¹⁵ Se hallará una reseña de los esfuerzos propagandísticos llevados a cabo en Inglaterra para contrarrestar esta «hostilidad cívica» en R. K. Webb, *op. cit.*, *passim*, y R. Bendix, *op. cit.*, págs. 60-73.

¹⁶ Frase extraída de un panfleto que circuló en Manchester en 1818 y es reproducido en J. L. y Barbara Hammond, *The town labourer*, Londres, Longmans, Green, 1925, págs. 306-08. Dentro del paradigma de Tocqueville, puede decirse que esta idea está a mitad de camino entre la creencia en los «derechos antiguos» etnocénicamente abrogados y la pretensión de que los servidores mismos debían ser los amos. Véase también el análisis de von Stein, quien sostiene que el antagonismo entre trabajadores y empleadores «procede, por una parte, de la creencia en los derechos y merecimientos de cada trabajador individual, y por la otra de la certeza de que en las condiciones actuales de producción mecánica los salarios de los obreros no pueden alcanzar un monto equiparable a sus reclamos como individuos». Cf. Lorenz von Stein, «Der Begriff der Arbeit und die Prinzipien des Arbeitstages in ihrem Verhältnisse zum Sozialismus und Communismus», *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 3, 1846, pág. 263.

Esta concepción del «derecho a la subsistencia», con sus matices tradicionales, la noción del «derecho de los trabajadores al producto total» y la creencia de que todo trabajador apto tiene «derecho a trabajar» son los tres derechos intrínsecos o naturales que se oponen a los contractualmente adquiridos, los únicos que reconoce el sistema jurídico prevaliente.¹⁷ Si bien la elaboración teórica de estos conceptos en la literatura socialista no revela cómo pensaba el hombre corriente, es razonable suponer que la temática común de tales teorías expresa los

afanes del trabajador en el Estado nacional.¹⁸ En Inglaterra, las protestas de la clase baja parecen tener como objetivo el logro de la ciudadanía para los trabajadores. Quienes contribuyen a la riqueza y bienestar de su país tienen derecho a ser oídos en sus consejos nacionales y a gozar de una posición social que merezca el respeto ajeno. En Inglaterra, dichas exigencias no alcanzan nunca el clima revolucionario que aparece con cierta frecuencia en el continente, aunque de vez en cuando también la sociedad inglesa se ve perturbada por estallidos de violencia. Si la modernización política de Inglaterra, pese a todos sus conflictos, siguió un ritmo relativamente regular y pacífico, una de las causas es, quizá, que durante gran parte del siglo xix ese país estaba a la vanguardia en la industrialización y en la expansión de sus territorios de ultramar. Los obreros ingleses respondían en la comunidad política de la primera nación del mundo.¹⁹ En ese marco favorable, el debate nacional acerca del status apropiado de las clases bajas se lleva a cabo en el lenguaje tradicional de la religión. Sin duda, los trabajadores ingleses se hallan muy desilusionados con la Iglesia establecida y con los llamamientos religiosos, que con suma frecuencia no son más que defensas apenas disfrazadas del orden establecido. Pero el ateísmo doctrinario es raro entre ellos, y los dirigidos suelen expresar sus demandas en un lenguaje bíblico o cuasibíblico.

17 Para una exposición detallada de estas concepciones sobre los derechos naturales en el pensamiento socialista y su incompatibilidad con la ley de propiedad, véase Anton Menger, *The right to the whole produce of labour*, Londres, Macmillan, 1899, *passim*.

18 Presumiblemente, el gran efecto moral del uso que le dio Marx a la teoría del valor trabajo se basa en estas concepciones de los «derechos naturales», tal como las analiza Menger.

19 Engels estimaba que entre los dos fenómenos había un vínculo causal, como se observa en su comentario a Marx de que «el aburguesamiento del proletariado inglés» era, en cierto sentido, «muy natural en una nación que explotaba al mundo entero». Véase su carta a Marx del 7 de octubre de 1858, en K. Marx y F. Engels, *Ausgewählte Briefe*, Berlín, Dietz Verlag, 1953, págs. 131-32. No obstante, esta interpretación ignora la herencia histórica, que promueve una reciprocidad nacional de derechos y obligaciones por el rápido cambio económico. Hasta ahora, solo se ha examinado en forma muy fragmentaria la coincidencia de la privilegiada situación de Inglaterra con su privilegiada herencia para poner en práctica esta «incorporación» política del «cuarto Estado». Cf. J. L. Hammond, «The Industrial Revolution and discontents», *The Economic History Review*, vol. 2, 1930, págs. 227-28; Henri de Man, *The psychology of socialism*, Nueva York, Henry Holt, 1927, págs. 39-41, con referencia al papel del autorrespeto herido en la protesta radical en Inglaterra, y Selig Perlman, *A theory of the labor movement* (Nueva York, Augustus Kelley, 1949, págs. 291), quien destaca la particular significación del problema del sufragio.

blico.²⁰ De modo, pues, que el sitio de prominencia ocupado por Inglaterra como potencia mundial y los comunes antecedenentes religiosos de los trabajadores pueden haber facilitado su incorporación a la vida cívica, aunque el nuevo equilibrio nacional de derechos y obligaciones no se alcanzó sin tropiezos.

Un ejemplo tomado del ámbito de las relaciones industriales sirve para ilustrar las similitudes de esta transición hacia una comunidad política moderna en Inglaterra. A primera vista, parecería que la prohibición legal de los sindicatos a comienzos del siglo xix hubiera acabado lisa y llanamente con ellos. Se dice que las «organizaciones de trabajadores» restringen los derechos formalmente otorgados por la ley a empleadores y obreros. Sin embargo, los Webb, en su reseña del sindicalismo primitivo, sostienen que la ineficaz organización política, la ausencia de demandas judiciales efectivas y la pasividad de los empleadores hicieron que, a despecho de su inequívoca prohibición legal, surgieran un gran número de organizaciones clandestinas.²¹

En tiempos más recientes, la publicación de algunos documentos sobre los sindicatos primitivos reveló por qué motivo ni los empleadores ni los funcionarios oficiales recurrieron a todos los expedientes legales de que disponían. Aparentemente, los empleadores desechaban que el gobierno iniciara querrelas judiciales en contra de las organizaciones ilegales. Con respecto a esto, revise especial interés la opinión formulada por el fiscal general al secretario del Interior en 1804, en la que citaba detalles de la «plaga» de organizaciones de trabajadores creadas en todo el país, y las acusaba de ser a todas luces ilegales y pasibles de sanción. Pero si el gobierno, en el caso que entonces se consideraba, quería iniciar una causa legal, se podía prever que se le habría de solicitar que tomara medidas similares en relación con todos los demás

20 En mi obra *Work and authority...* (*op. cit.*, págs. 60-73) se analizan algunos datos sobre la relación entre el renacimiento religioso y la protesta de la clase obrera. En *Social bandits and primitive rebels* (Glencoe, The Free Press, 1959, págs. 126-49), Hobbswain cuestiona el hecho de que hubiese disminuido el radicalismo de los movimientos religiosos obreros. K. S. Inglis, en *Churches and the working classes in Victorian England* (Londres, Routledge and Kegan Paul, 1963, págs. 329-32) reúne un cúmulo de datos que sugieren que los trabajadores ingleses mostraban en el siglo xix marcada indiferencia hacia los preceptos religiosos; pero el propio Inglis admite que el ateísmo era raro entre ellos (aunque, en cambio, era acusado entre sus camaradas del continente), y que un gran número de hijos de obreros asistían a las escuelas dominicales. Una admisión como esta puede, empero, resultar decisiva, ya que la cuestión no reside en que los trabajadores ingleses fueran creyentes auténticos sino en saber si continuaban apelando a las ideas religiosas en su «búsqueda de respetabilidad». Las ideas religiosas no pierden necesariamente su importancia cuando se asocian con las preocupaciones seculares. Véase el análisis de secularidad y religión en el contexto norteamericano de S. M. Lipset, *The first new nation* (Nueva York, Basic Books, 1963, págs. 151-59) y el que realiza Guenther Roth sobre la exacerbación de las relaciones de clase en ausencia de un lenguaje religioso viable (*The social democrats in imperial Germany*, Nueva York, The Bedminster Press, 1963, *passim*).

21 Sidney y Beatrice Webb, *The history of trade unionism*, Nueva York, Longmans, Green, 1926, págs. 74.

* Traducimos «*worker's combinations*» por «organizaciones de trabajadores»; la diferencia con las «asociaciones» (*associations*) se explica más adelante (pág. 83 y sigs.). (N. del T.)

gremios, puesto que «en casi todos los oficios del reino existen organizaciones».

«Esto llevaría a la opinión de que la iniciación de la querrela no es asunto de los maestros del oficio que se sienten afectados, sino del gobierno (...). Debe admitirse que la trasgresión ha llegado a un punto y magnitud tales que se vuelve desalentador para cualquier individuo iniciar una querrela... ya que sus acusados contarían, durante el juicio y en la prisión, con el apoyo de las contribuciones de sus aliados, y es probable que sus trabajadores abandonarían el taller. Pero resulta claro que si la conspiración ha llegado a este punto, ello obedece a la inercia y pusilanimidad de los maestros, y es de temer que dicha inercia aumente en vez de disminuir por la intervención del gobierno (...). Una vez que hayan llegado a creer que el castigo de tales trasgresiones es asunto del gobierno, también pensarán que es asunto de este y no de ellos procurar la evidencia del caso, de modo tal que la futura detección y enjuiciamiento de tales trasgresiones se volverá, con toda probabilidad, más dificultosa. Además (...) el gobierno se verá en una situación embarazosa en cuanto a su imparcialidad si luego de iniciar una causa legal contra la conspiración de los jornaleros a instancia de los maestros, debiera aplicarse a la causa iniciada por los jornaleros contra esos mismos maestros por conspirar contra sus compañeros».²²

Esta opinión es instructiva, aunque su sensatez no puede considerarse representativa. Sea cual fuere su parcialidad en favor de los empleadores, los magistrados son responsables de mantener la ley y el orden, tarea que se complica, en frecuentes ocasiones, por la renuencia de los empleadores a recurrir a la ley que prohíbe las organizaciones, por sus repetidas tentativas de lograr que el gobierno actúe en lugar de ellos, por su tendencia a hacer la vista gorda frente a tales organizaciones si conviene a sus propósitos, y, por último, por su inclinación a rechazar toda responsabilidad por las consecuencias de sus propias acciones, en la creencia de que en definitiva el gobierno mantendrá la ley y el orden y protegerá sus intereses. No cabe sorprenderse de que los magistrados se muestren a menudo muy críticos con respecto a los empleadores, arguyendo que actúan con poca prudencia, que bien podrían pagar salarios más altos y que las quejas de los obreros están justificadas, aun cuando sus organizaciones sean ilícitas. A veces, llegan incluso a actuar como mediadores informales en las disputas suscitadas entre unos y otros, con vistas a mantener la paz.²³ De manera que ni la parcialidad de los magistrados, ni el principio de aplicar la política de no interferencia, ni el evidente oportunismo de los empleadores equivalen a la supresión de las organizaciones, en la práctica poco se hace para satisfacer las quejas de los trabajadores, salvo en formas calculadas de an-

temano para que dañen su condición de miembros de la comunidad que se respetan a sí mismos.

Tocqueville ve en este período de transición una gran amenaza revolucionaria. El señor sigue esperando servilismo pero se rehúsa a hacerse responsable de sus servidores, al par que estos demandan igualdad de derechos y se vuelven intratables. En el plano social, el caso de Inglaterra se aproxima a este modelo. Muchos de los primeros empresarios pero esperan su obediencia; rechazan toda interferencia del gobierno en la conducción de la empresa, pero procuran hacerlo responsable de las consecuencias públicas infortunadas de sus propios actos.²⁴ Los funcionarios oficiales apoyan en muchos casos a los empresarios porque la agitación truncales les preocupa hondamente; mas es preciso hacer unas cuantas salvedades. Hay industriales que reconocen las obligaciones tradicionales de una clase gobernante. Algunos magistrados adhieren al principio de la no interferencia del Estado (incluso en las primeras décadas del siglo XIX) con actitud de distanciamiento crítico. Por último, la exigencia de igualdad de la incipiente clase obrera se vertió en un molde más o menos conservador, en el sentido de que, en definitiva, no implicó más que el reclamo de que se aceptara públicamente la igualdad de los ciudadanos. En otras palabras: la sociedad inglesa demostró ser capaz de hacer lugar a la clase baja en la comunidad política nacional como un participante igual a todos los restantes, si bien incluso en Inglaterra esta evolución entrainó una lucha prolongada, y la igualdad tal como hoy la entendemos, con todas sus repercusiones, no se logró sino en forma paulatina.

Implicaciones teóricas

El análisis anterior se limita a los procesos ocurridos en Inglaterra. La industrialización solo comienza una vez; luego, sus técnicas son tomadas en préstamo. Ningún país embarcado desde entonces en el proceso puede comenzar en el mismo punto en que comenzó Inglaterra en el siglo XVIII. Inglaterra es la excepción más que el modelo. Durante un tiempo, poseyó casi un monopolio en las técnicas más avanzadas de la producción industrial, y otros países aprendieron de ella. A lo largo de casi todo el siglo XIX se mantuvo a la vanguardia al combinar su preeminencia industrial con su preeminencia política. Vistas las cosas desde nuestra actual posición, sabemos que, como resultado de estas condiciones y otras conexas, a su incipiente «cuarto estado» se le permitió a la postre participar en la comunidad política nacional, gracias a una redefinición gradual de derechos y obligaciones más que a conse-

22 A. Aspinall, ed., *The early English trade unions. Documents from the Home Office Papers in the Public Record Office*, Londres, Barchworth Press, 1949, págs. 90-92.

23 Se encontrarán ejemplos de estos diversos aspectos en *ibid.*, págs. 116, 126, 168-69, 192-93, 216-19, 229, 234-35, 237-38, 242, 259-60, 272, 283, etcétera.

24 En estos casos, hasta los más fieles voceros ideológicos del *laissez-faire* intervienen activamente en la ampliación de los controles del gobierno. Para detalles al respecto, véase Marion Bowley, *Nassau Senior and classical economics*, Londres, Allen & Unwin, 1937, págs. 237-81; S. E. Finer, *The life and times of Edwin Chadwick*, Londres, Methuen, 1952, *passim*; J. B. Brebner, *Laissez-faire and State intervention in 19th century Britain», Journal of Economic History*, vol. 8, suplemento de 1948, págs. 59-73.

cuencia de una guerra o de una revolución. Pero en el estudio comparativo del cambio social y político la comprensión de un caso tan singular como este resulta valiosa, ya que indirectamente señala qué es lo que tienen en común muchos de los otros «casos»

Al comparar los países industriales recientes con Inglaterra y los países democráticos recientes con Francia, podemos plantear la siguiente pregunta: ¿Qué ocurre cuando un país no posee una comunidad política viable, o cuando la que posee está tan «atrasada» con relación a la de los países avanzados (desde el punto de vista democrático e industrial) que para que la exigencia de «plena ciudadanía» adquiriera sentido debe reconstituirse? Nada tiene de novedoso sostener que la protesta de la clase baja puede pasar, de la exigencia de plena ciudadanía dentro de la comunidad política prevaliente, a la exigencia de que se modifique esa comunidad para que la plena ciudadanía se vuelva posible. Pero aunque esta idea es compatible con la teoría marxista que afirma que de la destrucción de las máquinas se pasa a la acción política, debe observarse que yo hago hincapié en la alienación respecto de la comunidad política, antes que en la alienación resultante de las «insatisfacciones creativas», como hace Marx. Este desplazamiento del énfasis nos permitirá ver en conjunto dos movimientos de masas del siglo XIX, el socialismo y el nacionalismo, a diferencia de Marx, que explica el primero e ignora el segundo. La agitación socialista y la nacionalista guardan un vínculo estrecho: ambas persiguen como objetivo, de diversas formas, la integración política de las masas antes excluidas de la participación. Dicho vínculo resulta oscurecido por la separación marxista de ambos movimientos, y por el hecho de que la preeminencia de Inglaterra como potencia mundial volvía innecesario a su clase baja clamar por una comunidad política nacional a la cual pudiera pertenecer con respeto por sí misma.²⁵ Pero el excepcional desarrollo de los sucesos en Inglaterra fue tomando durante un siglo por los teóricos sociales como modelo que, según suponían, debían seguir los otros países.

El enfoque que aquí proponemos no es una mera inversión de la teoría marxista. Marx concibe los movimientos sociales del siglo XIX como protestas contra las privaciones materiales y espirituales que el proceso capitalista contribuye a acumular, y ve el anhelo fundamental de las

25 Véase el siguiente pasaje extraño de un discurso que pronunció Hartwell, el líder carista, en 1837: «Me parece una anomalía que en un país donde las artes y las ciencias han sido elevadas a tal altura fundamentalmente gracias a la laboriosidad, habilidad y esfuerzos de los artesanos (...) solo goce del voto un varón adulto de cada siete, que en un país de esta naturaleza las clases trabajadoras estén excluidas del seno de la vida política». Citado por M. Beer, *A history of British socialism*, Londres, Allen & Unwin, 1948, vol. 2, págs. 25-26. Es instructivo comparar lo anterior con esta declaración del líder nacionalista italiano Mazzini: «Sin Patria careceréis de nombre, de emblema, de voz y de derechos (...) No os engañéis con la esperanza de emanciparos de la injusta situación social si antes no conquistáis una Patria para vosotros (...) No os dejéis extraviar por la idea de mejorar las condiciones materiales en que vivís sin resolver primero la cuestión nacional (...) Vosotros (...) no sois hoy la clase obrera de Italia, sino solo fragmentos de esa clase (...) Vuestra emancipación no podrá tener un inicio real hasta que [haya sido establecido] un Gobierno Nacional». Véase José Mazzini, *The Duties of Man and other essays*, Nueva York, E. P. Dutton, 1912, págs. 53-54.

masas por tener «satisfacciones creativas» en una sociedad «buena». Yo interpreto tales movimientos como hechos políticos, y defino su carácter en términos del contraste entre la comunidad política premoderna y la moderna. Cuando se adopta este punto de vista, el siglo XVIII presenta un hiato básico en la historia de Europa occidental. Antes de él, las masas del pueblo estaban totalmente impedidas de ejercer sus derechos públicos; a partir de él, se han convertido en ciudadanos, y, en este sentido, en participantes de la comunidad política. La «era de la revolución democrática» se extiende desde esa época hasta el presente. En tal período, algunas sociedades han universalizado la ciudadanía en forma pacífica, mientras que otras no lograron hacerlo y sufrieron, por consiguiente, diversos tipos de levantamientos revolucionarios. Considerado de esta manera, el problema de las clases bajas en un Estado nacional moderno reside en el proceso político por el cual se amplían y redefinen gradualmente, en el nivel de la comunidad nacional, los derechos y deberes recíprocos. Es totalmente cierto que este proceso se ha visto afectado en cada ocasión por fuerzas que emanaban de la estructura de la sociedad; pero sostenemos que la distribución y redistribución de los derechos y deberes no son meros subproductos de tales fuerzas, sino que en ellas influye vitalmente la posición internacional del país, las concepciones acerca de la distribución correcta en la comunidad nacional, así como también el toma y daca de la lucha política.²⁶

Mis tesis armonizan con la importancia asignada por Tocqueville a los derechos y obligaciones recíprocos como eje de la comunidad política. En Europa, la creciente conciencia de la clase obrera expresa ante todo, una experiencia de *alienación política*, o sea, el sentido de no ocupar una posición reconocida en la comunidad cívica o de no tener una comunidad cívica en la cual participar. A causa de que la participación política popular se ha vuelto posible por primera vez en la historia europea la protesta de clase baja contra el orden social decaense (por lo menos en un comienzo) en los códigos de conducta prevalentes, y refleja por ende un espíritu conservador, aun en los casos en que lleva a la violencia contra las personas y contra la propiedad.²⁷ Más que ir en busca de un nuevo orden social a la manera milenarista, las masas recién politizadas protestan contra su ciudadanía de segunda categoría, y exigen participar en términos de igualdad en la comunidad política

26 Este enfoque difiere del marxista, para el cual la política y el Estado son variables dependientes de la cambiante organización de la producción. El mismo no llega a abordar la cuestión de la autonomía relativa de las acciones del Estado ni la existencia continua de comunidades políticas nacionales. También difiere del enfoque sociológico de la política y las instituciones formales, que interpreta la primera como un mero subproducto de la interacción de los individuos, y las segundas como la «comparación exterior», dentro de la cual las interacciones proporcionan la clave para una comprensión realista de la vida social. Véase una crítica de este reduccionismo en Sheldon Wolin, *Politics and dissent*, 4.ª Boston, Little, Brown, 1960, caps. 9-10. Un enfoque alternativo, que destaca la autonomía parcial, así como la interdependencia, de Estado y sociedad, es el que presenta Max Weber, como ya vimos en las págs. 25-28.

27 Véase sobre este punto la expresión de disgusto de Engels con referencia a la atarajada «respetabilidad» de los obreros ingleses y sus dirigentes, en su carta a Sorge del 7 de diciembre de 1889, *Ausgewählte Briefe*, op. cit., pág. 495.

del Estado nacional.²⁸ Si esta evaluación de los impulsos y anhelos a medias articulados que caracterizaron gran parte de la agitación popular de las clases bajas de Europa occidental es acertada, contaríamos con una clave para entender la decadencia del socialismo, pues la posición cívica de estas clases ya no es un problema primordial en aquellas sociedades que han logrado institucionalizar con éxito la igualdad de los ciudadanos.

En la sección siguiente haremos un análisis comparativo de dicha institucionalización.

La extensión de la ciudadanía a las clases bajas ²⁹

Elementos de la ciudadanía

En el Estado nacional cada ciudadano guarda una relación directa con la autoridad soberana del país, en contraste con el sistema político medieval, donde únicamente los grandes del reino mantenían esa relación directa. Por ende, un elemento nuclear de la formación nacional es la codificación de los derechos y obligaciones de todos los adultos clasificados como ciudadanos. La cuestión reside en el grado de inclusividad con que se define la ciudadanía. Dejando de lado algunas airosas excepciones, en un principio se excluyó de ella a todas las personas social y económicamente dependientes, restricción que fue poco a poco reduciéndose en el curso del siglo XIX, hasta abarcar a la postre a todos los

28 Varios de mis discípulos han desarrollado la perspectiva que acabamos de presentar. Ya hemos citado el estudio de Guenther Roth «Working-class isolation and national integrations». Véase también Gaston Rimlinger, «The legitimation of protest: a comparative study in labor history», *Comparative Studies in Society and History*, vol. 2, abril de 1960, págs. 329-43; del mismo autor, «Social security, incentives and controls in the US and the USSR», *Comparative Studies in Society and History*, vol. 4, noviembre de 1961, págs. 104-24, y Samuel Surace, «The status evolution of Italian workers, 1860-1914», tesis de doctorado, Berkeley, University of California, Department of Sociology, 1962.

29 La sección que sigue fue escrita en colaboración con el doctor Stein Rokkan, del Instituto Christian Michelsen, Bergen, Noruega. He introducido algunas modificaciones en el ensayo original, de acuerdo con los propósitos que se persiguen en este volumen. Las formulaciones posteriores destacarán el sentido clasificatorio con que se emplea la expresión «clases bajas». Queda abierto el interrogante sobre qué sectores de las «clases bajas» desarrollan la capacidad de una acción concertada, y en qué circunstancia. Si bien fue en alguna medida una respuesta a la protesta o el resultado de una protesta anticipada, la ampliación de la ciudadanía tuvo lugar con referencia a grupos definidos de modo muy general y abstracto: todos los adultos mayores de 21 años, o bien las mujeres o los adultos poseedores de determinadas propiedades, o que cumplan con ciertos requisitos de residencia, etc. Tales grupos abarcan a mucha gente, además de los que tienen pocas propiedades, bajos ingresos, escaso prestigio, etc., de quienes, a causa de todos estos impedimentos, suele decirse convencionalmente que «pertenecen» a las clases bajas. Aquí se hace referencia a la categoría, más amplia, integrada por todos aquellos que han sido excluidos de la participación directa o indirecta en los procesos políticos de toma de decisiones dentro de la comunidad (categoría que comprende a «las clases bajas»).

adultos. En Europa occidental, esta ampliación de la ciudadanía nacional se distingue del resto del mundo por las tradiciones comunes del *Ständestaat*.³⁰ La integración gradual de la comunidad nacional a partir de la Revolución Francesa refleja estas tradiciones cada vez que la ampliación de la ciudadanía se discute en términos del «cuarto estado», o sea, en términos de hacer extensivo el principio de la *representation fonctionnelle* a los que estaban antes excluidos de la ciudadanía. Por otra parte, la Revolución Francesa promulgó también el principio *plebisitario*, según el cual debían eliminarse todos los poderes que mediaban entre el individuo y el Estado (como los estamentos, las corporaciones, etc.) para que todos los ciudadanos tuvieran, en su calidad de individuos, iguales derechos ante la autoridad nacional soberana.³¹

Deben agregarse algunas palabras con respecto a los adjetivos «funcional» y «plebisitario». La frase «representación funcional» deriva de la estructura política medieval, en la cual se estima apropiado, por ejemplo, que los integrantes de mayor edad o el gran maestro de una guilda represente a esta en una asamblea municipal. En este caso, el término «función» se refiere, en forma genérica, a todo tipo de actividad que se considera propia de un estamento. Empleado con mayor amplitud, designa *actividades, o derechos y obligaciones, específicos de un grupo*. Como tal comprende tanto la observación de determinada conducta cuanto los mandatos éticos sobre lo que se estima correcto. Sin embargo, esto último implica teorías muy diferentes sobre la sociedad. En la sociedad medieval, el rango y las funciones propias de los grupos constitutivos están fijados en un orden jerárquico. En las sociedades occidentales modernas esta antigua concepción ha dado paso a conceptos sobre la función de los grupos que suponen el ideal de igualdad, excepto en los casos en que persisten connotaciones medievales. El término «plebisítico» se refiere a la *votación directa, sobre un importante problema público, de todos los electores calificados* de una comunidad. Cuanto más amplia es la comunidad, menores son los requisitos estipulados para los electores, y, por consiguiente, cuanto mayor es el número de sujetos que mantienen relación directa con la autoridad pública, mayor será también el conflicto del principio plebisitario con el funcional. Naturalmente, el significado concreto de ambos principios varía de acuerdo con la definición de las actividades específicas de cada grupo y con la amplitud de la comunidad y sus requisitos de pertenencia. La secuencia de sanciones y codificaciones mediante la cual la ciudadanía llegó a ser nacional en muchos países de Europa occidental estuvo caracterizada por diversas transacciones entre los dos principios mencionados. Para analizar esta evolución en términos comparativos, es preciso distinguir y examinar los diversos derechos de ciudadanía. En su

30 Tanto es así que el historiador Otto Hintze niega que en ningún otro lugar haya habido un desarrollo *auténtico* del constitucionalismo. Véase su «Weltgeschichtliche Vorbedingungen der Repräsentativverfassungen», en *Staat und Verfassung*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1962, págs. 140-85.

31 Estos dos modelos han sido examinados con referencia a la distinción entre los principios representativo y plebisitario por Ernst Fraenkel. *Die repräsentative und die plebisitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, número 219-220 de *Recht und Staat*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1938. La ideología del plebisitarismo está documentada en J. I. Talmon, *The origins of totalitarian democracy*, * Nueva York, Fredrick A. Praeger, 1960.

estudio *Citizenship and social class*. T. H. Marshall formula una triple tipología de los derechos:

«derechos *civiles* tales como la libertad de la persona, la libertad de palabra, de pensamiento y de fe, el derecho a la propiedad personal y a establecer contratos válidos, y el derecho a la justicia;

»derechos *políticos*, como el sufragio y el derecho a ocupar cargos públicos;

»derechos *sociales*, que van desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económicos hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y a vivir como un ser civilizado, de acuerdo con los patrones vigentes en la sociedad».³²

A esos tres tipos de derechos les corresponden cuatro grupos de instituciones públicas:

«los *tribunales*, para salvaguardar los derechos civiles y, específicamente, para proteger en todos sus derechos a aquellos miembros menos articulados de la comunidad nacional a quienes se les han hecho exten-

sivos;

»los *organismos representativos* locales y nacionales, como vías de acceso a la participación en la toma de decisiones públicas y en la actividad legislativa;

»los *servicios sociales*, que aseguren una protección mínima contra la pobreza, la enfermedad y otros infortunios, y las *escuelas*, que posibiliten a todos los miembros de la comunidad recibir siquiera los elementos básicos de la educación».

Inicialmente, los derechos de ciudadanía aparecían con el establecimiento de la igualdad de derechos ante la ley. El individuo es libre de hacer contratos válidos, de adquirir propiedades y desprenderse de ellas. La igualdad jurídica gana terreno a expensas de la protección legal a los privilegios hereditarios. Cada hombre goza ahora del derecho a actuar como unidad independiente; pero si bien la ley define su capacidad jurídica, nada dice sobre su idoneidad para usarla. Además, los derechos civiles se hacen extensivos a los hijos ilegítimos, a los extranjeros y los judíos; el principio de igualdad jurídica contribuye a abolir la servidumbre hereditaria, equipara el status de marido y mujer, circunscribe el poder de los progenitores sobre sus hijos, favorece el divorcio y legaliza el matrimonio civil.³³ Concomitantemente, su ampliación be-

32 El ensayo a que se hace alusión ha sido reimpresso en T. H. Marshall, *Class, citizenship and social development*, Garden City, N. Y., Doubleday, 1964, págs. 71-72. El siguiente análisis debe mucho al del profesor Marshall.

33 Véase R. H. Graveson, *Status in the common law*, Londres, The Athlone Press, 1953, págs. 14-32. Para detalles referentes a esta evolución legal en Alemania, Austria, Suiza y Francia, cf. J. W. Hedemann, *Die Fortschritte der Zivilrecht im 19. Jahrhundert*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 2 vols., 1910 y 1935. Se incluye una breve reseña de los antecedentes y alcances de esta evolución en Europa en H. Thieme, *Das Naturrecht und die europäische Privatrechtsgeschichte*, Basilea, Halbig & Lichtenhan, 1934. Para un tratamiento más amplio del tema, cf. F. Wieacker, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, 3.^a Göttinga, Vandenhoeck & Ruprecht, 1952, esp. págs. 197-216 y *passim*.

neficia a los sectores inarticulados de la población, dando un positivo sentido libertario al reconocimiento legal de la individualidad.

Ahora bien: este incremento de la igualdad legal va acompañado por la desigualdad social y económica. Tocqueville y otros autores señalaron que en la sociedad medieval muchas personas dependientes eran protegidas en alguna medida contra los rigores de la vida por las costumbres y por la benevolencia paternalista, aunque tuvieran que pagar como precio de ello su sumisión personal. La nueva libertad del contrato de salario pronto acaba con toda protección de esa índole.³⁴ Al menos durante un tiempo, no se instauran nuevas medidas de protección en lugar de las antiguas; por lo tanto, los prejuicios de clase y las desigualdades económicas excluyen rápidamente a la vasta mayoría de la clase baja del goce de sus derechos jurídicos. El derecho del individuo a establecer y detender sus libertades civiles básicas en igualdad con los demás y mediante los procesos legales de rigor es un derecho *formal*, en el sentido de que se le garantizan facultades legales sin ayudarlo en absoluto a hacer uso de tales facultades. Como observó Anton Menger en 1899:

«Nuestros códigos privados no contienen una sola cláusula que asigne al individuo aunque más no sea los bienes y servicios indispensables para su mantenimiento».³⁵

En este aspecto, la igualdad de ciudadanía y las desigualdades de clase social se desarrollan juntas.

La yuxtaposición de igualdad legal y desigualdades sociales y económicas inspiró los grandes debates políticos que acompañaron la creación de las naciones europeas en el siglo XIX. Tales debates giran en torno de los tipos y grados de desigualdad o inseguridad que deben juzgarse intolerables, y los métodos para aliviarlas. Los voceros de una coherente posición de *laissez-faire* procuran responder a este interrogante dentro del marco de los derechos civiles formales. Tras haber sido legalmente reconocidos en el ejercicio de sus derechos individuales, insisten en que un gobierno legítimo debe atenerse a lo que ordena la ley. Concuerda con esta posición el hecho de que en la mayoría de los países europeos las primeras leyes fabriles están destinadas a proteger a las mujeres y niños, quienes a la sazón no son considerados ciudadanos en el sentido de la igualdad legal.³⁶ Por el mismo criterio, todos los

34 A. de Tocqueville, *op. cit.*, vol. 2, págs. 187-90.

35 A. Menger, *op. cit.*, págs. 3-4.

36 El ignominioso ideológico, así como el interés por romper con las limitaciones familiares a la libertad de acción económica, fueron presumiblemente el motivo por el cual la protección se extendió en primer término a estos sectores —los más desarticulados— de las clases bajas. Se hallará un análisis crítico del Código Civil Alemán de 1888 exclusivamente en términos de los intereses económicos que estaba destinado a servir en A. Menger, *Das bürgerliche Recht und die bezitzlosen Volkselassen*, 3.^a Tübinga, H. Laupp'sche Buchhandlung, 1908 (el libro fue publicado originalmente en 1890). Esta perspectiva omite el interés autónomo en la legalidad formal que constituye la tarea de los profesionales del derecho, y que conduce al prolongado conflicto entre el positivismo jurídico y la doctrina del derecho natural. Véase sobre este punto el análisis de Max Weber, *Law in economy and society*, Cambridge, Harvard

hombres adultos lo son, ya que gozan de la facultad de participar en la lucha económica y de cuidar de sí mismos. Consecuentemente, son excluidos de todo reclamo legítimo de protección. De este modo, los derechos formalmente garantizados benefician a los hombres de fortuna o, para ser más exactos, a aquellos a quienes se define legalmente como desiguales, en tanto que todo el peso del veloz cambio económico recae sobre los «trabajadores pobres», sentando así en época temprana las bases de la agitación.

Dicha agitación es, desde un comienzo, política. Uno de los primeros resultados de la protección legal de la libertad de contrato es la prohibición legal de los sindicatos; pero allí donde los instrumentos legales se emplean a la vez para proteger la libertad individual de contratar y para negarle a las clases bajas el derecho indispensable a fin de gozar de esa misma libertad (o sea, el derecho de asociación), necesariamente aumentan los ataques contra la desigualdad. Ya no se busca únicamente la igualdad merced a la libertad de contrato sino merced al establecimiento de derechos sociales y políticos. Si miran hacia atrás, los Estados nacionales de Europa occidental pueden ver la historia —larga o corta, según los casos— de las medidas legislativas y decisiones administrativas que incrementaron la igualdad de los individuos pertenecientes a distintos estratos de la población en términos de su capacidad y situación legal.³⁷ En cada uno de los Estados nacionales y en cada conjunto de instituciones es posible señalar cronológicamente las medidas públicas adoptadas y trazar la secuencia de presiones y contrapresiones, de negociaciones y maniobras que están por detrás de la ampliación de los derechos más allá de las capas privilegiadas tradicionales. La extensión de diversos derechos a las clases bajas ha seguido una evolución peculiar en cada país; su consideración detallada permitiría observar en qué grado notable se niegan o violan en la práctica las sanciones legales, poniendo de relieve cómo se enfrentó o eludió, en cada caso, el problema de la situación cívica de las clases bajas, qué cursos de acción alternativos se examinaron, y por medio de qué pasos sucesivos se fueron a la larga ampliando los derechos de ciudadanía. Un análisis completo echaría luz sobre cada etapa, pero también oscurecería el proceso global de la formación nacional.

Pues, tomados en su conjunto, los desarrollos experimentados por los diversos países europeos también constituyen el pasaje de las sociedades estamentales del siglo XVIII al Estado benefactor del siglo XX. Un estudio comparativo de este pasaje desde el punto de vista de la ciudadanía nacional inevitablemente resultaría abstracto si se lo yuxtaponiera a la cronología específica y al análisis detallado de las sucesivas

University Press, 1954, págs. 284-321, como también el esclarecedor estudio de la señora Darmstadter, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heidelberg, Carl Winters Universitätsbuchhandlung, 1930, págs. 52-84.

37 Cuando todos los ciudadanos adultos son iguales ante la ley y libres de emitir su voto, el ejercicio de estos derechos depende de la capacidad y voluntad de la persona para hacer uso de las facultades legales que le han sido concedidas. Pero el status legal de los ciudadanos entraña derechos y obligaciones que no pueden ser modificados a voluntad sin la intervención del Estado. Se encontró un análisis de la distinción conceptual entre la capacidad como «facultad legal de hacer» y el status como «estado legal de ser» en R. H. Graveson, *op. cit.*, págs. 55-57.

sanciones legislativas en cada país. Pero tendría la ventaja de poner de manifiesto esta verdad: consideradas acumulativamente y a largo plazo, las sanciones legislativas extendieron los derechos de ciudadanía a las clases bajas y representan, de ese modo, un proceso auténticamente comparable en la Europa de los siglos XIX y XX.

El siguiente análisis se limita a un solo aspecto de la formación de naciones en Europa occidental: *la entrada de las clases bajas en la arena de la política nacional*. Solo se tomarán en cuenta las medidas de importancia inmediata para los movimientos de clase baja tendientes a ese ingreso en la política nacional.³⁸ Las decisiones vinculadas con el *derecho a la asociación* y con el *derecho a recibir una educación formal mínima* son fundamentales, ya que tales derechos establecen el marco para la incorporación de las clases bajas y condicionan las estrategias y actividades de sus movimientos una vez que se les permite formalmente tomar parte en la política. Luego se examinan los *derechos de participación* reales, en términos de la extensión del *votatio* y de las providencias referentes al *voto secreto*. En su conjunto, la ampliación de estos derechos es una señal indicativa de lo que podría denominarse la incorporación cívica de las clases bajas.

Un derecho civil fundamental: el derecho de asociación y organización

En una economía competitiva de mercado, los derechos civiles son esenciales, por cuanto «dan a cada hombre, como parte de su status individual, la facultad de intervenir como unidad independiente en la lucha económica».³⁹ Al reconocer únicamente a las personas que poseen medios para protegerse a sí mismas, la ley acordada en la práctica derechos civiles a los dueños de propiedades o a los que tienen una fuente de ingresos asegurada. Todos los demás, según los puntos de vista prevalecientes a comienzos del siglo XIX, resultan condenados por su fracaso en la lucha económica. El principio abstracto de la igualdad subyacente en el reconocimiento legal e ideológico del individuo independiente es a menudo la causa directa de desigualdades gravemente accentuadas. En el contexto actual, el ejemplo más significativo de este efecto es la insistencia jurídica en que el contrato salarial es un contrato entre iguales, en que el empleador y el trabajador son igualmente capaces de salvaguardar sus intereses. Sobre la base de esta igualdad jurídica formal, se les denegó a los trabajadores de muchos países europeos el *derecho a organizarse* para negociar con sus empleadores. Sin embargo, esta denegación del derecho a organizarse planteó desde un principio dificultades políticas y conceptuales. Los derechos civiles no comprenden tan solo los derechos de propiedad y contrato, sino

38 En consecuencia, solo se presta atención circunstancial a las fases inicial y final de este proceso de cambio: la quiebra de las sociedades estamentales merced a la extensión de los derechos civiles, y la codificación e implantación final de los derechos de asistencia social en muestras sociedades modernas «de consumo».

39 T. H. Marshall, *op. cit.*, pág. 87. Las bastardillas son mías.

también la libertad de palabra, de pensamiento y de fe, que incluyen la libertad de unirse a otras personas en la prosecución de fines privados legítimos. Tales libertades se fundan en el *derecho de asociación* (*right of association*) principio legal aceptado en varios países europeos (Francia, Inglaterra, Bélgica, Holanda) que, pese a ello, decidieron privar a los trabajadores del *derecho de organización* (*right of combination*). Se sostenía que las condiciones de trabajo debían establecerse mediante convenios acordados libremente entre un individuo y otro.⁴⁰ No obstante, tal prohibición se distinguía del derecho a integrar asociaciones religiosas o políticas, en la medida en que las condiciones no prohibidas específicamente por la ley eran legales. En consecuencia, se fijaron regulaciones especiales para los trabajadores de diversas categorías, con el fin de «sostener» el principio de la igualdad formal ante la ley.

La distinción entre asociación y organización no se estableció, empero, en todos los países. Para entender esta diferencia debemos recordar el enfoque tradicional de la relación señor-servidor, común a varios países de Europa. Las sanciones legales estatuidas tenían como finalidad regular la relación entre señores y servidores y controlar la tendencia de los maestros y oficiales a coartarse con el objetivo de aumentar los precios o los salarios. La importancia de tales regulaciones aumentó al entrar en decadencia las organizaciones gremiales, si bien las medidas del gobierno a menudo resultaban ineficaces a causa de los nuevos problemas planteados por el acelerado desarrollo económico. Los esfuerzos para afrontar estos problemas podían adoptar diversas formas.

Una de ellas era la tentativa del Estado de ampliar los procedimientos tradicionales; este enfoque funcionó durante un tiempo en Inglaterra, pero luego cedió ante la distinción entre las asociaciones permitidas y las organizaciones prohibidas a los trabajadores. En los países escandinavos y en Suiza las políticas tradicionales tuvieron mayor éxito. Estos países siguieron siendo predominantemente agrícolas hasta bien entrado el siglo XIX; con posterioridad a la quiebra de la sociedad estamental, se produjo en ellos una notable proliferación de asociaciones religiosas, culturales, económicas y políticas. Con excepción de unos pocos casos de violento conflicto, poco o nada hicieron sus gobiernos para restringir o dar legalidad a dichas actividades. También hubo diferencias en lo que respecta a las diversas medidas utilizadas para hacer frente a la creciente rebeldía de los jornaleros y trabajadores agrícolas; pero ninguno fue tan lejos como Inglaterra en la sanción de leyes prohibitivas especiales destinadas a eliminar (ya no a restringir) las organizaciones obreras. En un marco tradicional de esa índole, con la ideología estamental que lo caracterizaba, tal prohibición hubiera trasgredido el derecho de asociación, que gozaba de aceptación general. No imperron tales reservas en Prusia y Austria, donde en las postrimerías del siglo XVIII los controles absolutistas convencionales sobre

40 Véase la declaración de Le Chapelier —proyulsor de la ley francesa de julio de 1791, que prohibía los sindicatos— citada en Oficina Internacional del Trabajo, *Freedom of associations*, ILO Studies and Reports, serie A, n.º 28, Londres, P. S. King & Son, 1928, pág. 11. Las referencias ulteriores a esta obra en cinco volúmenes se darán con la abreviatura *ILO Report*, citando el número de informe y las páginas correspondientes.

las asociaciones de jornaleros se ampliaron para convertirse en una prohibición general de todas las «asambleas secretas» —como en el Código Civil prusiano de 1794—. Dicha prohibición estaba dirigida principalmente contra los masones y otras formas primitivas de organización cuasipolítica que comenzaban a surgir en respuesta a las ideas y hechos de la Revolución Francesa (tales leyes se aplicaron asimismo contra las organizaciones de trabajadores). La prohibición específica de estas últimas no tuvo lugar en Prusia hasta la década de 1840, aunque en Austria ya se había producido en 1803. Este enfoque abso-lutista puede examinarse juntamente con otras políticas análogas implantadas en distintos lugares y que tuvieron efectos similares sobre las organizaciones de trabajadores. En Italia y España, la restricción de las asociaciones era tradicional y funcionaba a nivel local; apenas necesitaba sanciones legislativas concretas para asegurar su cumplimiento. En Francia, por el contrario, la tradición plebiscitaria de las relaciones directas entre el Estado y el ciudadano llevó a la promulgación de la célebre «Ley Le Chapelier» en 1791, y la tendencia a limitar las asociaciones se vio fortalecida con Napoleón. He aquí una gran cantidad de datos que demuestran la compatibilidad mutua del absolutismo y el régimen plebiscitario.

Finalmente, en Inglaterra, la irritante distinción primitiva entre asociaciones y organizaciones demostró, a largo plazo, ser poco menos que insostenible. El derecho de asociación posibilitaba la agitación política, mediante la cual era posible oponerse a la supresión de los sindicatos. Aunque la Ley de 1824, que derogaba las antiguas leyes antiorganizativas, no se cumplía, su breve tránsito indica la oposición que levantó la férrea persecución de las organizaciones obreras. Ya hemos visto que estas medidas represivas deben balancearse con aquellas otras en las que las trasgresiones no eran castigadas, porque los empleados no presentaban sus denuncias y los magistrados, en ausencia de tales denuncias, no tomaban medida alguna.

Cuando la decadencia del sistema de guildas, junto con el ritmo acelerado del desarrollo económico, sugirió la necesidad de nuevas regulaciones de la relación entre señores y servidores y las asociaciones de jornaleros, los diversos países de Europa occidental respondieron con tres tipos de medidas, distintas en líneas generales. Países como los escandinavos y Suiza continuaron con la organización tradicional de los oficios hasta el período moderno, preservando el derecho de asociación al par que ampliaban la regulación legal de las relaciones entre señores y servidores y de las asociaciones obreras, con el fin de hacer frente a los nuevos problemas. Esta variante representa, con algunas modificaciones, el concepto medieval de la libertad como privilegio, concepto que posibilita sin duda el fortalecimiento legal de los ordenamientos sociales existentes. El segundo tipo es el absolutista, y está ejemplificado por Prusia, con su prohibición inicial de las asociaciones de trabajadores, luego de todas las asambleas secretas y, por último, con las recientemente formadas organizaciones obreras, en armonía con la política del absolutismo ilustrado, que tiende a regular todas las fases de la vida política y social. Este tipo implica una quiebra capital de la tradición de la libertad como privilegio colegiado en la medida en que el rey elimina todos los poderes que se alzan entre

el y sus súbditos (por más que esta eliminación podría ser igualmente cabal bajo los auspicios de un plebiscito). Finalmente, la política liberal ejemplificada por Inglaterra pasó de la regulación primitiva de las guildas y de la relación maestro-aprendiz a una mezcla de la prohibición específica de las organizaciones de trabajadores y el mantenimiento del derecho de asociación en otros aspectos. Así, pues, el liberalismo, con su irritante distingo de las asociaciones y las organizaciones, es un punto intermedio entre el mantenimiento del derecho de asociación (tal como era entendido en la estructura social premoderna de Europa) y su total rechazo, fruto de la oposición absolutista y plebiscitaria a los poderes independientes de los estamentos y corporaciones. Los países del primer tipo se caracterizan porque en su historia la presión ha sido comparativamente insignificante, mientras que en los países de los otros dos tipos las organizaciones de los trabajadores fueron directamente prohibidas o sometidas a severas regulaciones estatutarias durante períodos que abarcaron entre 75 y 120 años. Es posible establecer un parangón entre las diversas naciones en función de este intervalo entre las primeras medidas importantes tendientes a reprimir la tendencia a la organización de los trabajadores, y la decisión final de aceptar los sindicatos. En Dinamarca, verbigracia, ese intervalo es de 49 años, en Inglaterra de 76, y en Prusia-Alemania de 105 o 124, según que tomemos como fecha de reconocimiento legal de los sindicatos 1899 o 1918. Pero la fijación de una fecha precisa para tales intervalos es problemática, ya que los primeros actos represivos inevitablemente oscurecieron la diferencia entre una mera ampliación de las regulaciones tradicionales y una nueva y más severa prohibición circunscrita a la incipiente clase obrera, y, por otra parte, también es difícil establecer con precisión la fecha definitiva en que fueron legalizados los sindicatos, pues en la mayoría de los casos esa legalización se produjo de manera gradual. No obstante, tales dificultades cronológicas no invalidan la triple tipología que describe, en forma aproximada, las políticas que guiaron la ampliación del derecho de asociación a las clases bajas en Europa occidental.

El derecho legal a crear asociaciones combina el principio plebiscitario con el principio funcional. Cuando *todos* los ciudadanos lo poseen, estamos ante un caso de plebiscitarismo, en el sentido formal de que todo el mundo goza de la misma capacidad legal para actuar. Sin embargo, en la práctica solo ciertos grupos de ciudadanos aprovechan esa oportunidad, en tanto que la gran mayoría permanece «desorganizada». Así, en los nacientes Estados nacionales de Europa occidental, las asociaciones privadas ejemplifican el principio funcional de la representación sobre la base de los intereses comunes, en contraste con los estamentos medievales, que poseían en forma colectiva el privilegio de ejercer determinados derechos públicos a cambio de una común obligación legal. Pronto se advirtió que las organizaciones basadas en intereses económicos comunes mantendrían o restablecerían principios corporativos análogos a los del período medieval.⁴¹ Le Chapelier ex-

41 No nos internaremos en el problema de la continuidad o discontinuidad entre las corporaciones medievales y modernas, problema que ha sido tratado en detalle en los escritos de Figgis, Gercke, Mantland y otros.

presa este punto de vista en su oposición a las sociedades de socorro mutuo, manifestada en el discurso que pronunció ante la Asamblea Constituyente en 1791 y al que ya hicimos referencia:

«Los organismos en cuestión tienen como objeto declarado procurar auxilio a los trabajadores de un mismo oficio que caen enfermos o quedan sin ocupación. Pero en esto nadie debe llamarse a engaño. Cuando a la nación, y a los funcionarios públicos en su nombre, proporcionar trabajo a los que lo necesitan para vivir, y socorrer a los enfermos (. . .) No debe permitirse que los ciudadanos de cierta ocupación se unan en defensa de sus supuestos intereses comunes. No deben haber más gremios en el Estado; sólo el interés individual de cada ciudadano y el interés general. A nadie debe permitírsele que despiere en ningún ciudadano cualquier tipo de interés intermedio y que lo aisle del bienestar público a través de los intereses corporativos».⁴²

Esta posición plebiscitaria extrema, que no tolera la organización de ningún «interés intermedio», es difícil de mantener en forma congruente; pues las tendencias individualistas de la esfera económica, responsables en parte de tal posición, originan también la evolución legal que la socava. Una creciente economía de intercambio, con su rápida diversificación de las transacciones, plantea el interrogante: ¿de qué manera puede determinarse inequívocamente la importancia legal de cada transacción? En parte, este interrogante se resuelve adjudicando «preferencia jurídica» a organizaciones como las empresas comerciales, y separando así las esferas legales de los accionistas y directivos de la esfera legal de la organización en sí misma.⁴³ La constitución de una sociedad anónima establece la responsabilidad legal de la organización ante un tiempo se condenó la «responsabilidad limitada» considerándola una trasgresión de la responsabilidad individual; pero este nuevo artificio era útil a muchos, y las objeciones basadas en el concepto de obligación pronto fueron superadas. La sociedad anónima abre una

42 Citado en *ILO Report*, n.º 29, pág. 89. La declaración de Le Chapelier refleja el principio enunciado por Rousseau: «Si, cuando el pueblo —suficientemente informado— delibera, no tuvieran los ciudadanos ninguna comunicación entre ellos, del gran número de pequeñas diferencias resultaría siempre la voluntad general, y la deliberación sería siempre buena. Pero, cuando se forman grupos de intrigantes y asociaciones parciales a expensas de la grande, la voluntad de cada una de esas asociaciones deviene *general* con relación a sus miembros y *particular* con relación al Estado; se puede decir entonces que no hay tantos volantes cuanto hombres sino tantos volantes cuanto asociaciones. Siendo las diferencias menos numerosas, arrojan un resultado menos general. Por último, cuando una de esas asociaciones es tan grande que prevalece sobre todas las demás, ya no tenéis como resultado una suma de pequeñas diferencias sino una diferencia única, en tales circunstancias, ya no hay voluntad general, y la opinión que prevalece es solo una opinión particular. Intentad, pues, para que la voluntad general quede bien expresada, que no existan sociedades parciales dentro del Estado y que cada ciudadano emita únicamente su propia opinión . . .». J.-J. Rousseau, *The social contract*, * Nueva York: Hafner Publishing Company, 1957, págs. 26-27.

43 M. Weber, *op. cit.*, pág. 156 y sigs. Los editores de esta obra han añadido referencias bibliográficas a la extensa literatura sobre la materia.

brecha importantísima en la posición estrictamente plebiscitaria: representa una primera limitación de ese individualismo extremo que aboga por la estricta igualdad formal ante la ley y se opone a la formación de «intereses intermedios».

Marshall dice que en el campo de los derechos civiles «no se pasó (...) de la representación de comunidades a la representación de individuos [como en la historia del parlamento] sino de la representación de individuos a la de comunidades». ⁴⁴ El procedimiento de la sociedad anónima y el principio conexo de responsabilidad limitada permite a una empresa asumir riesgos y maximizar su activo en nombre y en beneficio de los accionistas individuales. A través de sus directivos, la empresa cumple una función representativa, en el sentido de que toma decisiones y asume responsabilidades por el conjunto de sus inversores, conjunto integrado a menudo por otros grupos asociados además de personas aisladas. Durante gran parte del siglo XIX, esta función representativa de la sociedad anónima se limitaba a los objetivos económicos. No obstante, conceptos como el de «fideicomiso colectivo», el desarrollo de las relaciones públicas y la participación política directa de muchas grandes compañías sugieren que en las últimas décadas esta limitación ha sido abandonada. El significado de esta evolución con respecto a la ciudadanía todavía no ha sido estudiado.

Estas consideraciones proporcionan un marco útil para comprender la particular posición de los sindicatos, los cuales, según Marshall,

«... no procuraron constituirse a la manera de una sociedad anónima. Pueden, pues, ejercer colectivamente, en nombre de sus miembros, vitales derechos cívicos sin asumir una responsabilidad colectiva formal, en tanto que la responsabilidad individual de los trabajadores con relación al contrato es, en gran medida, imposible de hacer cumplir...» ⁴⁵

Si tomamos como punto de partida la prohibición o restricción severa de las organizaciones de trabajadores, el desarrollo de los sindicatos ilustra también el tránsito que tuvo lugar, en el terreno de los derechos civiles, de la representación de individuos a la de comunidades. Esta representación colectiva de los intereses económicos de los miembros procede de la incapacidad de los trabajadores para cuidar de sus intereses en forma individual. Los sindicatos procuran elevar la posición económica de sus afiliados. Los trabajadores se nuclean con el objeto de alcanzar un nivel de remuneración al que se juzgan merecedores —nivel que depende, en la práctica, de la capacidad de organizarse y negociar «lo que el mercado permite». Estas conquistas de los sindicatos tienen vastos efectos en el status de los trabajadores como ciudadanos, ya que a través de los sindicatos y de las negociaciones colectivas el derecho a organizarse se emplea para afirmar «reclamos básicos con respecto a una justicia social elemental». ⁴⁶ De este modo,

se le da a la ampliación de la ciudadanía a las clases bajas un significado muy especial: en su calidad de ciudadanos, los miembros de estas clases están «autorizados» a gozar de cierto nivel de bienestar, a cambio del cual su única obligación es cumplir con los deberes corrientes del ciudadano.

La legalidad otorgada a los sindicatos es un ejemplo de legislación habitante. Ella les *permite* a los miembros de las clases bajas organizarse y obtener de esa manera un poder de negociación equitativo, que la igualdad legal formal impuesta previamente les había negado. Pero para alcanzar este fin se vuelve necesario, como vimos, discriminar en favor de las «organizaciones» ciertas franquicias legales, sin las cuales los grupos desfavorecidos son incapaces de nuclearse eficazmente. En otras palabras: los derechos civiles se utilizan en este caso para permitir a las clases bajas participar de modo más eficaz en la lucha económica y política por la distribución del ingreso nacional.

No obstante, muchos miembros de las clases bajas no aprovechan las oportunidades que la ley les ofrece, o se ven impedidos de hacerlo a causa de los métodos exclusivistas o neocorporativistas de los sindicatos ya establecidos. *De hecho*, pues, las oportunidades legales se transforman en privilegios al alcance de los trabajadores que son capaces de organizarse para defender sus intereses económicos y se muestran dispuestos a hacerlo.

Tales privilegios son, a su vez, apuntalados por procedimientos legales, extralegales e ilegales que vuelven obligatoria la afiliación al sindicato o imponen un alto precio a la falta de pertenencia a él. De esta manera el derecho a organizarse termina siendo «un privilegio de los organizados en sindicatos». En cierto sentido, esto es un índice de la debilidad de las tendencias corporativistas en las modernas sociedades de Occidente, ya que el mismo derecho, aplicado con mayor generalidad, implicaría que todo adulto pertenece a una organización representativa de su ocupación. En lugar de ello, el derecho a organizarse dio lugar a un «enclave corporativista». La misma eficacia de las prácticas excluyentes de los sindicatos convierten en semiobligatoria la afiliación, pese a los beneficios que proporciona, y a menudo se conecta involuntariamente con el fracaso de las campañas de reclutamiento de nuevos afiliados. Es así que el derecho a organizarse puede ser utilizado para imponer reclamos vinculados con la participación en los ingresos y beneficios, a expensas de los desorganizados y de los consumidores. Esta posición excepcional de *algunos* sindicatos no ha alterado el principio de que los derechos civiles son facultativos y no obligatorios, aunque cabe afirmar que lo ha menoscabado. Conviene hacer particular hincapié, en el presente contexto, en este carácter facultativo de los derechos civiles, debido al contraste que ofrece en este aspecto el segundo elemento de la ciudadanía, los derechos *sociales*, cuyo examen abordamos ahora.

44 T. H. Marshall, *op. cit.*, pág. 94.

45 *Ibid.*, pág. 93. El análisis siguiente se basa en el que expone Marshall en las págs. 93-94, aunque su tónica es algo distinta.

46 *Ibid.*, pág. 94.

Un derecho social fundamental: el derecho a la educación elemental

El derecho a la educación elemental es análogo al «derecho de organización». En la medida en que grandes núcleos de la población están privados de una educación elemental, el acceso a los medios educativos se presenta como un prerrequisito sin el cual ninguno de los derechos restantes reconocidos por la ley le sirve de nada a los iletrados. Proponer a estos últimos los rudimentos de la educación parece un acto de liberación. Sin embargo, los derechos sociales se caracterizan por que habitualmente el individuo no tiene la posibilidad de decidir porque aprovechar o no sus ventajas. Al igual que las leyes relacionadas con las condiciones laborales para las mujeres y los niños, el seguro obligatorio contra accidentes de trabajo y otras medidas análogas de asistencia social, el derecho a la educación elemental es inseparable del deber de asistir a la escuela. En todas las sociedades de Occidente, la educación elemental se ha convertido en un deber del ciudadano —quizás el primer ejemplo de una prescripción mínima sancionada por todos los poderes del Estado moderno—. Dos atributos de la educación elemental hacen de ella un elemento de la ciudadanía: la autoridad de que goza el Estado con respecto a ella, y la obligación legal que tienen los padres de todos los niños de cierto grupo etario (por lo general los comprendidos entre los 6 y 10 o 12 años) de tomar los recaudos para que sus hijos asistan a la escuela.

Como atributos de la ciudadanía, los derechos sociales pueden considerarse beneficios que compensan el consentimiento del individuo en ser gobernado por los agentes de su comunidad política nacional y de acuerdo con sus reglas.⁴⁷ Es importante advertir el elemento de consentimiento o consenso que está en la raíz de la *relación directa entre los órganos centrales del Estado nacional y cada miembro de la comunidad*. Pero al abordar el examen de los derechos sociales, nos encontramos con que este principio plebiscitario de la igualdad ante el Estado nacional soberano implica deberes además de derechos. Cada individuo nacional apio está *obligado* a participar en los servicios que el Estado le proporciona. Resulta contraproducente emplear también el término «plebiscitario» para este aspecto obligatorio de la ciudadanía. Y sin embargo hay un aire de familia entre el derecho de todos los ciudadanos a participar (mediante el sufragio) en los procesos decisionales nos a participar (mediante el deber de los padres de velar porque sus hijos en edad del gobierno y el deber de los padres de velar porque sus hijos en edad escolar asistan a clase. En el Estado benefactor plenamente desarrollado, los ciudadanos deciden como votantes brindar los servicios en los que luego, como padres de escolares, están obligados a participar. El derecho a votar es facultativo, en tanto que los beneficios de la asistencia escolar son obligatorios; pero en ambos casos, se trata de principios igualitarios que establecen una relación directa entre los órganos centrales del Estado nacional y cada miembro de la comunidad, y esta relación directa es la que da significado concreto a la ciudadanía *nacional*.

Llegado este punto, puede ser conveniente que repitamos las distinciones fundamentales. En primer lugar, tenemos la distinción de una relación indirecta y una directa entre el Estado nacional y el ciudadano. Hemos examinado la primera en la sección precedente, al referirnos al *derecho de asociación y al derecho de organización*. Si bien estos derechos civiles están, en principio, al alcance de todos, en la práctica abogan por ellos determinadas clases de personas, que comparten ciertos atributos sociales y económicos. Así, la representación colectiva (o funcional) reviste continua importancia a partir del momento en que el primitivo principio medieval de los fueros privilegiados fue reemplazado por el de la igualdad ante la ley. Al volvernos ahora a la *relación directa* entre el Estado nacional y el ciudadano, consideramos en primer término los derechos *sociales*, para pasar luego a los *políticos*. La extensión de los derechos sociales, con su énfasis en la obligación, puede dejar intactos los privilegios, y amplía los deberes y beneficios del pueblo sin estimular necesariamente su movilización social; en cambio, la extensión del sufragio termina inequívocamente con los privilegios e incrementa la participación activa del pueblo en los asuntos públicos.

Hay claros indicios de que en el continente el principio de la educación elemental para las clases bajas surgió como producto colateral del absolutismo ilustrado. En Dinamarca, por ejemplo, Federico IV estableció las escuelas elementales en sus dominios ya en 1721, dotándolas de recursos suficientes y de un cuerpo permanente de maestros. La tentativa de continuar con esta medida fracasó a causa de que los terratenientes eludieron su responsabilidad relativa al empleo y remuneración de los maestros imponiendo a los campesinos tributos destinados a sufragar los sueldos de aquellos; y los campesinos no estaban en condiciones de soportar tales cargas. Luego de adoptar las principales medidas tendientes a aliviarlas (1787-88), Federico IV estableció una nueva organización de escuelas elementales, que se convirtió, a partir de 1814, en la base de la enseñanza nacional danesa.

Este proceso dinamarqués puede compararse al de Prusia, donde también se desarrolló tempranamente el programa de un sistema de educación nacional. Sin lugar a dudas, este programa tenía una finalidad profundamente conservadora. En 1737 se promulgó en Prusia una ley sobre escuelas básicas, entre cuyos considerandos se mencionaba que el rey se había convalidado de ver a los jóvenes viviendo y creciendo en las tinieblas y sufriendo por ende un perjuicio a la vez temporal y en su alma eterna. En esta ocasión, el soberano donó una suma para la contratación de maestros idóneos, y en las décadas siguientes los reyes de Prusia y sus funcionarios promovieron este esquema, fundado en dichas asignaciones ocasionales. En 1763 se estableció una ordenanza que regulaba la enseñanza para toda la monarquía e incluía cláusulas sobre las medidas disciplinarias que se tomarían con los maestros que no cumplirían con sus deberes; hubo así algunos atisbos de una administración regular de las escuelas. Al mismo tiempo, con el objeto de aminorar la escasez de maestros, se destinaron fondos especiales; estas medidas encontraron oposición, porque los padres se negaban a enviar a sus hijos a la escuela y los organismos locales no querían asumir la parte que les correspondía en las obligaciones financie-

47 Debo esta formulación al sagaz análisis de Joseph Tussman, *Obligation and the body politic*, Nueva York, Oxford University Press, 1960, cap. II.

ras. En 1794 se declaró a las escuelas (junto con las universidades) instituciones estatales, y en los años siguientes todo el sistema educativo pasó a formar parte del movimiento de liberación nacional contra Napoleón. Si bien algunos funcionarios expresaron públicamente sus dudas con respecto a la utilidad de la instrucción para el hombre oriental, la derrota militar y el patriotismo disiparon, en general, tales dudas. Las declaraciones oficiales exigían que todos los habitantes, sin excepción, fueran provistos de conocimientos útiles y de una educación nacional que elevara el espíritu moral, religioso y patriótico del pueblo.⁴⁸ Con toda probabilidad, si los monarcas conservadores de Prusia aceptaron la educación nacional fue porque la consideraron un medio para inculcar en las masas lealad a ellos y al país. Sin embargo, es bueno recordar que, en el campo del reclutamiento militar, el mismo esfuerzo para movilizar a la gente en las guerras de liberación provocó grandes controversias y una fuerte reacción de los ultrac conservadores, una vez desaparecido el peligro inmediato.⁴⁹ De modo que el absolutismo ilustrado fue, contra su propia voluntad, el ambiguo precursor de la extensión de los derechos sociales al pueblo. El régimen absolutista suscribe el principio de que nada debe interponerse entre el rey y su pueblo, y, por consiguiente, que es el rey, con su libre arbitrio, el que distribuye los beneficios al pueblo. Pero el absolutismo insiste, por su propia naturaleza, en que el pueblo es súbdito del rey; rechaza la idea de que pueda extraer sus derechos y obligaciones de la autoridad soberana del Estado nacional, y deberlos a esta.⁵⁰

Las ideas de ciudadanía nacional y de autoridad nacional soberana son conceptos básicos del liberalismo. Tienen pertinencia particular con respecto a la educación, ya que en Europa la enseñanza estuvo durante siglos en manos del clero. En consecuencia, las escuelas estaban bajo la autoridad del clero antes que bajo la autoridad política, de modo que los que querían recibir educación debían someterse a tal jurisdicción especial. Cuando los monarcas absolutistas o el Estado nacional asumen la autoridad sobre las escuelas, queda eliminado este control clerical. En la Prusia ilustrada dicho control secular sobre la educación pudo imponerse sin dificultades. Cuando tanto los clérigos como los maestros están sujetos a la autoridad soberana del rey, es fácil reclutar

48 Los dos párrafos precedentes se basan en A. Petrasilic, *Das öffentliche Unterrichtsweesen*, vol. 3 de *Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaftlichen*, Leipzig, C. L. Hirschfeld, 1897, vol. 1, págs. 158-66, 203-04 y *passim*.

49 Para más detalles véase el excelente estudio de G. Ritter, *op. cit.*, caps. 4-5.

50 La importancia que han tenido los regímenes absolutistas para la educación elemental ha variado según las creencias religiosas prevalentes en el país. En Austria, aquella fue organizada por el gobierno ya en 1805, actuando el clero como agente inspector. En los países católicos donde la unidad religiosa era menor que en Austria ese esquema no resultó factible; en Francia, verbi gratia, la tradicional pretensión de los católicos de supervisar la enseñanza sufrió un golpe en la década de 1760, al suprimirse la orden de los jesuitas y pre-
compararse un sistema de enseñanza laica en toda la nación.

Tampoco en los países con Iglesias oficiales protestantes (Prusia, Dinamarca, Noruega y Suecia) se produjo conflicto alguno, ya que la unión de Iglesia y Estado en la persona del monarca permitía al gobierno conservar en sus manos la autoridad suprema sobre la educación elemental, al par que los ministros de la Iglesia actuaban como agentes del soberano o bien (más adelante) del ministerio de educación y asuntos eclesiásticos.

entre los primeros los que habrían de dedicarse a la profesión docente. Pero, en cambio, cuando el clero católico —como ocurrió en Francia— depende de una autoridad distinta de la del Estado, la creación de un sistema educativo nacional, y, por ende, de una relación directa entre cada ciudadano y el gobierno se vuelve incompatible con el orden vigente. En su *Essai d'éducation nationale*, publicado en 1763, La Chalotais se opone al control de la educación por parte del clero, exigiendo que la enseñanza de las letras y las ciencias se ponga en manos de una profesión laica. Tras observar que los hombres de letras distinguidos son legos y no clérigos, y que las ciudades están superpobladas de «sacerdotes ociosos» mientras faltan en la campaña, La Chalotais continúa así:

«Para enseñar las letras y las ciencias, necesitamos contar con personas que hagan de ello su profesión. El clero no debe inferir de lo que decimos, interpretando erróneamente nuestras palabras, que no incluímos en esta clase, en general, a los eclesiásticos. No soy tan injusto que los excluya de ella. Reconozco con agrado que hay varios (...) muy ilustrados y capaces para enseñar (...). Pero levanto mi protesta contra la exclusión de los laicos. Sostengo el derecho a exigir para la Nación una educación que dependa únicamente del Estado; porque a él le incumbe esencialmente, porque cada nación tiene el derecho inalienable e imprescriptible de instruir a sus habitantes, y, por último, porque los hijos del Estado deben ser educados por miembros del Estado.»⁵¹

Esta formulación guarda paralelo con el principio plebiscitario enunciado por Le Chapelier, que ya citamos.⁵² En su argumentación contra el clero, La Chalotais repite la misma idea expuesta por aquel al oponerse a las sociedades de socorro mutuo sobre la base de que no debía permitirse que ningún «interés intermedio» separase al ciudadano del «bienestar público a través de los intereses corporativos». Es menester que exista una profesión docente a entera disposición del Estado, para poner en práctica un programa de instrucción en el cual nada se interponga entre los «hijos del Estado» y los maestros, que son miembros y servidores del Estado.

Posteriormente, el principio de un sistema nacional de educación elemental también resultó aceptado por la incipiente fuerza de trabajo industrial. Entre los trabajadores, el deseo de recibir educación era muy fuerte, en parte para mejorar sus posibilidades de vida, en parte para que sus hijos contaran con mejores oportunidades que ellos, y en parte para dar mayor peso a los reclamos políticos de la clase obrera. Si este deseo promovió esfuerzos voluntarios para proporcionar facilidades educativas a los trabajadores —como ocurrió, principalmente, en Inglaterra y Alemania—, ello respondió en buena medida al hecho de que no había otras facilidades disponibles para ellos. Una vez que se dispuso de aquellas, los esfuerzos voluntarios en el campo de la edu-

51 Véase La Chalotais, «Essay on national educations», en F. de la Fontaine, ed., *French liberalism and education in the eighteenth century*, Nueva York, McGraw-Hill, 1932, págs. 52-53.

52 Véase la pág. 87.

cación de los trabajadores disminuyeron (aunque no cesaron por completo), lo cual es un índice más de la debilidad relativa de las tendencias corporativistas.

Por lo tanto, es probable que el vasto desarrollo de los sistemas de educación nacional obedezca a que la exigencia de educación elemental abarca todo el espectro de creencias políticas. La sustentan los conservadores, quienes temen la intrínseca indocilidad del pueblo y piensan que ella puede donarse si se lo instruye en los principios fundametales de la religión y se le inculca lealtad al rey y a la patria. Los liberales, por su parte, arguyen que el Estado nacional demanda que la ciudadanía sea educada por sus órganos. Y los representantes populistas afirman que las masas del pueblo, que contribuyen a la riqueza del país, deben gozar junto con los demás los beneficios de la civilización.

Sin embargo, la enseñanza elemental obligatoria se convierte en motivo de grandes polémicas cuando la religión organizada. Tradicionalmente, la Iglesia Católica considera la enseñanza como una de sus facultades naturales, estando a cargo de las órdenes religiosas. Según esta concepción, el principio supremo es el «estado espiritual» del hombre y posee en esta la Iglesia administra el «estado espiritual» del hombre y posee en este dominio derechos exclusivos y el deber de la *representación*. Dicho principio fue puesto en tela de juicio en Francia durante el siglo XVIII, y el conflicto con respecto al control eclesiástico o laico de la educación dura hasta nuestros días. También en los países protestantes, donde la población está agudamente dividida en torno de los problemas religiosos, han persistido tales conflictos. Vale decir que ha habido oposición contra un sistema nacional de educación elemental allí donde la Iglesia o diversas sectas religiosas insistieron en interponer sus propios recursos educativos entre sus fieles y el Estado. Así, países como Inglaterra, Bélgica y Holanda fueron escenario de prolongadas luchas, que giraban alrededor de la cuestión de si debía permitirse al gobierno nacional prestar asistencia o ejercer autoridad en el campo de la educación elemental, o en qué condiciones podía permitírsele. En Inglaterra, vebrigracia, las contribuciones voluntarias para educación duplicaron en 1858 el monto de ayuda proporcionada por el Estado. A partir de 1870 se creó un nuevo sistema de escuelas oficiales, no en reemplazo de las basadas en la contribución voluntaria sino en adición a ellas. Desde modo que, hasta un estado avanzado de la era moderna, los esfuerzos locales voluntarios siguen conservando elementos de «representación funcional» pese al sostenido desarrollo de un sistema educativo nacional (plebiscitario).⁵³ Quizás el ejemplo más notable del principio corporativo o representativo en la educación lo dé Holanda, con sus tres sistemas escolares separados: uno católico, otro calvinista y el tercero laico y humanista. Lo significativo es que los tres sistemas son financiados por el Estado y se basan en el principio de la asistencia obli-

gatoria, combinando así, claramente, el principio plebiscitario en el aspecto financiero con el principio representativo en el control de la organización y el contenido del proceso educacional.

Derechos políticos: el sufragio y el voto secreto

Esta tirantez entre la orientación estamental y la orientación nacional en la determinación de las políticas es aún más evidente en los debates y sanciones legislativas vinculados con los *derechos de participación política*: el derecho de actuar en calidad de representante, el derecho a elegir representantes y el derecho de elección independiente entre varias alternativas.

La condición básica del proceso que culminó en los derechos universales de participación fue la *unificación del sistema nacional de representación*. A fines de la Edad Media el principio de la representación territorial cedia lugar cada vez más en el continente europeo al sistema de representación *estamental*: cada estamento enviaba sus propios representantes a deliberar en el centro territorial de autoridad, y cada uno de ellos realizaba sus asambleas por separado.⁵⁴ Únicamente en Inglaterra se mantuvo el sistema original de representación territorial: la Cámara de los Comunes no era una asamblea de los estamentos burgueses, sino un organismo donde estaban representadas las localidades que constituían el reino, los condados y burgos. La mayor apertura de la sociedad inglesa permitió mantener los canales territoriales de representación, y esto, a su vez, allanó el camino para una transición mucho más suave hacia un régimen unificado de democracia igualitaria.⁵⁵

Dejando de lado el principio de representación en estos *anciens régimes*, solo los jefes de familia económicamente independientes podían tomar parte en la vida pública. Esta participación era un derecho derivado, no de su pertenencia a una comunidad nacional, sino del territorio y capital que poseían, o de su status dentro de corporaciones funcionales legalmente definidas, como la nobleza, la Iglesia o los gremios de mercaderes o artesanos. No existía la representación individual: los integrantes de las asambleas representaban intereses en juego reconocidos en el sistema, ya fuera en la forma de propiedades o de privilegios profesionales.

La Revolución Francesa produjo un cambio fundamental en la concepción de la representación: la unidad básica ya no fue más la familia, la propiedad o la corporación sino el *ciudadano individual*, y la representación, en lugar de encauzarse a través de cuerpos funcionales aisla-

⁵³ Cf. la mayor autoridad en historia de los estamentos corporativos y su representación sigue siendo Otto von Guertel, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlín, Weidmann, 1868, vol. 1, págs. 534-81.

⁵⁴ Esta cuestión de la representación territorial contra la funcional es el núcleo del debate en torno de los motivos de la supervivencia del parlamento en la época del absolutismo. Otto Hintze ha hecho hincapié en la continuidad histórica entre las formas medievales y modernas de representación, aduciendo que, más allá del Imperio Carolingio, el sistema bicameral ofrecía la mejor base para el desarrollo del régimen parlamentario pluralista. Véase su «Typologie der mündischen Verfassungen des Abendlandes», *Stadt und Verfassung*, op. cit., págs. 120-39.

⁵³ Cf. el bosquejo histórico de la evolución de la educación inglesa en Ernest Barker, *The development of the public services in Western Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 1944, págs. 85-93, y la reseña comparativa de Robert Ulich, *The education of nations*, Cambridge, Harvard University Press, 1961, *passim*.

dos, se canalizó por medio de una *asamblea nacional unificada* de legisladores. La ley del 11 de agosto de 1792 llegó a conceder el sufragio a todos los franceses varones de más de 21 años que no fueran sirvientes o vagabundos ni vivieran de la caridad pública, y la Constitución de 1793 ni siquiera excluía a estos últimos con tal que hubieran recibido durante más de seis meses en el cantón. La Restauración no reimplantó la representación estamental; en lugar de ello, el *régime censitaire* introdujo un criterio monetario abstracto, que implicó un corte transversal decisivo con respecto a todos los criterios anteriores de status adscrito.

Una nueva fase de este proceso se abrió con la revolución de 1848 y la rápida difusión de movimientos que abogaban por la democracia representativa en la mayor parte de Europa. Napoleón III demostró las posibilidades que ofrecía el régimen plebiscitario, y los líderes de las élites establecidas se sintieron cada vez más divididos entre sus temores ante las consecuencias de la veloz extensión del sufragio a las clases bajas y su fascinación ante la posibilidad de fortalecer los poderes del Estado nacional mediante la movilización de la clase obrera en un servicio.⁵⁶ Estos conflictos en cuanto a la estrategia originaron una gran variedad de transacciones transitorias en los distintos países. Este proceso tiene como puntos de arranque las provisiones adoptadas en el *Ständestaat* y el *régime censitaire* posrevolucionario, y como puntos de llegada la promulgación del sufragio universal para los adultos. Pero los pasos y cursos de acción seguidos entre uno y otro punto variaron marcadamente según el país, reflejando las diferencias básicas en los valores dominantes y en la índole de cada estructura social.

Conviene que distingamos cinco series principales de criterios empleadas para limitar el sufragio durante este período de transición: 1) los criterios *estamentales* tradicionales: restricción del sufragio a los jefes de familia dentro de cada grupo de status definido por la ley; 2) *régime censitaire*: restricciones basadas en el valor de la tierra o el capital, o en el monto de impuestos anuales sobre la propiedad, el ingreso, o ambos; 3) *régime capacitaire*: restricciones fundadas en el grado de instrucción, la educación formal o el hecho de ocupar cargos públicos; 4) criterios de *responsabilidad familiar*: restricción a los jefes de familias residentes en fincas de su propiedad de cierto tamaño mínimo o en fincas alquiladas por una cierta suma mínima; 5) criterios de *residencia*: restricción a los ciudadanos registrados como residentes en la comunidad local, el distrito electoral o el territorio nacional durante cierta cantidad mínima de meses o años.

La Constitución noruega de 1814 suministra un buen ejemplo de una

56 Vase H. Goltwitzer, «Der Cäsarismus Napoleons III im Widerhall der öffentlichen Meinung Deutschlands», *Historische Zeitschrift*, vol. 152, 1952, págs. 23-76. En cierto número de países, la demanda de un sufragio masculino universal estuvo íntimamente ligada a la necesidad de una *conscripción* universal. En Suecia, el principal argumento esgrimido para la eliminación del *Riksdag* sal. En Suecia, el principal argumento de fortalecer la defensa nacional. El lema del cuarto estado fue la necesidad de fortalecer los debates por el sufragio en «Un hombre, un voto, un fusil» que acompañó los debates por el sufragio en Suecia reflejando este vínculo entre el derecho al voto y el reclutamiento militar.

57 Los detalles de estas evoluciones han sido precisados en comentarios como el de Georg Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlin, Harring, 1901, y el de Karl Brauns, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlin, De Gruyter, 1932, vol. 2.

de las primeras soluciones de compromiso entre los criterios estamentales, el *régime censitaire* y el *principe capacitaire*. Se concedía el sufragio a cuatro categorías de ciudadanos: dos de ellas, la del estamento burgués de los municipios y la de los *campesinos* (propietarios o arrendatarios), correspondían a los antiguos estamentos; una tercera, que solo era aplicable en pueblos y ciudades, se definía por la posesión de bienes inmuebles de cierto valor mínimo; y la cuarta estaba compuesta simplemente por todos los funcionarios del gobierno nacional. Este sistema daba netamente mayoría numérica al sector agrario, pero, a modo de precaución política, los intereses del estamento burgués y de los funcionarios eran protegidos mediante una desigual distribución de los mandatos en los distritos urbanos y rurales.⁵⁸

La simplicidad de la estructura social noruega hacía que esta solución de compromiso fuera muy directa: la antigua división entre estamento campesino y estamento burgués correspondía a una arraigada división administrativa entre distritos rurales y municipios provistos de una carta de privilegios, y la única clase de votantes colocada explícitamente por encima de esta división territorial-funcional eran los funcionarios reales, que fueron de hecho los que gobernaron la nación en las décadas siguientes.

En sistemas políticos multinacionales como el de Austria debieron establecerse soluciones de compromiso mucho más complejas. En los antiguos territorios de los Habsburgo, la típica *Landtag* (dieta) constaba de cuatro *curias*: los nobles, los caballeros, los preladados y los representantes de ciudades y mercados. La *Februarpatent* de 1861 mantuvo esa división pero transformó los criterios estamentales en *representación de intereses*. Los nobles y caballeros fueron reemplazados por una curia integrada por los grandes terratenientes. El estamento eclesiástico fue ampliado, formando una curia de *Virilstimmen* que representaba a las universidades además de las diócesis. El estamento de los burgueses ya no estaba representado exclusivamente por los representantes de las ciudades y mercados sino también por las *cámaras de comercio y profesionales*: se reconocía así, por primera vez, un principio corporativista que habría de adquirir capital importancia en los debates ideológicos que se produjeron en Austria en el siglo xx. A los tres anteriores se añadió el sector de los *campesinos*, algo nuevo en el sistema nacional, pues la representación directa de los campesinos, tal como era bien conocida en los países nórdicos, solo había existido en el Tirol y en Vorarlberg. La característica más interesante de la secuencia de transacciones que tuvo lugar en Austria fue el manejo de las clases bajas, hasta entonces excluidas de participar en la política nacional. Fiel a su tradición de representación funcional, los hombres de Estado austríacos no admitieron a estos nuevos ciudadanos en *igualdad de condiciones* con los que ya gozaban de derechos políticos, sino que los ubicaron en una quinta curia, *die allgemeine Wählerklasse*. Esta era, sin embargo, una medida de transición: once años más tarde, aun la *Abgeordnetenhaus* austríaca se sumó a la tendencia a la demo-

58 Vase Stein Rokkan, «Geography, region and social class: cross-cutting cleavages in Norwegian politics», en S. M. Lipset y S. Rokkan, eds., *Party systems and voter alignments*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1967.

cracia de masas igualitaria y se transformó en una asamblea nacional unificada, basada en el sufragio universal para todos los varones.⁵⁹ El auge del capitalismo comercial e industrial favoreció la difusión del *régime censitaire*. El fundamento ideológico estuvo dado por Benjamin Constant, con su afirmación de que los asuntos vinculados con la comunidad nacional debían dejarse librados a quienes tuvieran «reales intereses» en ellos por ser dueños de tierras o haber hecho inversiones en actividades comerciales. El *principe capbataire* fue, en esencia, una ampliación de este criterio: el derecho al voto no solo se acordó a los propietarios de tierras o a los inversores comerciales sino también a todos aquellos que habían adquirido un interés directo en la preservación del sistema político por su inversión en capacitación profesional y su designación para cargos de responsabilidad pública. La idea implícita es que únicamente tales ciudadanos eran capaces de juzgar en forma racional las medidas que debía adoptar el gobierno. Una autoridad noruega en derecho constitucional asocia ambos elementos en la siguiente afirmación: «El sufragio (...) debe estar reservado a los ciudadanos que tienen *discernimiento* suficiente para comprender quiénes pueden llegar a ser sus mejores representantes, e *independencia* suficiente como para ser fieles a sus convicciones en esta materia».⁶⁰

Esta cuestión de los criterios de independencia intelectuals constituyó el aspecto medular de las luchas entre liberales y conservadores sobre la libertad de sufragio. Los primeros se inclinaban por el *régime censitaire* y temían que la extensión del voto a los individuos económicos dependientes posibilitara su manipulación electoral. Los nómicos conservadores, una vez que admitieron la importancia del voto como base del poder local, tendieron a favorecer el otorgamiento de derechos políticos a «los órdenes inferiores»: tenían buenos motivos para suponer que, al menos en los estamentos patriarcales de la campaña, los que ocupaban posiciones dependientes habrían de votar, naturalmente, por los notables locales. Este conflicto alcanzó su punto culminante en las discusiones mantenidas en la Asamblea Nacional Alemana celebrada en Francofort en 1848-49. La Comisión Constitucional había recomendado que el sufragio se limitara a todos los ciudadanos *independientes*, término que, en la primera interpretación que se le dio, excluía a los servidores y asalariados. Dicha interpretación enfrentó violentas protestas en la Asamblea. Se coincidía en que los sujetos que recibían ayuda pública o los comerciantes en quiebra no eran independientes y debía excluirse, pero en cambio había grandes discrepancias en cuanto a los derechos de los servidores y de los trabajadores. La izquierda exigió plenos derechos para las clases

bajas, y los conservadores solo la enfrentaron con una oposición moderada. Como resultado de ello, fue promulgado el sufragio universal para todas las personas de sexo masculino. Tal como se presentaron las cosas, la ley no pudo ser sancionada de inmediato: pasaron otros 17 años hasta que Bismarck fundó en ella la organización del *Reichstag* de la Federación de Alemania del Norte. El canciller prusiano conocía ya la experiencia de un sistema de sufragio universal, aunque muy poco equitativo: el sistema prusiano del sufragio «de las tres clases» inaugurado con el decreto real de 1849. En dicho sistema, se les había concedido el derecho al voto a «los órdenes inferiores», pero el peso de tales votos era infinitesimal comparado con los de la clase media y los terratenientes. Obviamente, el sistema había tenido por objeto apuntalar el poder de los *Gutsbesitzer*, en particular al este del Elba: la ley no había hecho sino multiplicar por *n* el número de votos con que contaban, ya que se sabían capaces de controlar, sin mayores dificultades, el proceder en las urnas de sus dependientes y peones.⁶¹ Bismarck detestaba el sistema de las tres clases por su énfasis en criterios monetarios abstractos y sus numerosas injusticias, pero estaba convencido de que pasar a un sufragio igualitario para todos los hombres no afectaría la estructura de poder en la campaña, sino que fortalecería aún más la posición de los terratenientes, enfrentada a la de los financieros. En líneas generales, las ampliaciones del sufragio tendían a robustecer en la campaña a las fuerzas conservadoras.⁶²

Reñaba una incertidumbre mucho mayor con respecto a las consecuencias de ampliar el sufragio en las zonas urbanas. La aparición y desarrollo de una clase de *asalariados ajenos a la familia inmediata* del empleador planteó nuevos problemas a la definición de la ciudadanía política. En la terminología socioeconómica en boga, su status era dependiente, pero la posibilidad de que en el terreno político siguieran indefectiblemente a sus empleadores no era muy segura. Las batallas decisivas en este proceso hacia el sufragio universal fueron las concernientes al status de estos estratos incipientes dentro de la comunidad política. Se debatieron una gran variedad de soluciones de transición, algunas de las cuales fueron puestas en práctica. La estrategia básica consistió en destacar las diferenciaciones estructurales dentro de las capas de asalariados. Ciertas variantes del *régime censitaire* admitían, de hecho, a los mejor remunerados, sobre todo si tenían casa propia.⁶³ El voto otorgado en Gran Bretaña a los propietarios y

59 Se encontrará una útil reseña de esta evolución en Austria en Ludwig Boser, *Wahlrecht in Österreich*, Viena, 1961, págs. 80-85. Es interesante comparar la combinación que tuvo lugar en Austria entre la orientación estamental medieval y el corporativismo moderno con las cláusulas de la Duma rusa de 1906, consídense el minucioso análisis de M. Weber en «Russlands Übergang zum Schenkstitutionalismus», *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1958, págs. 66-126.

60 T. H. Ashehough, *Norges nuverende Statsforfatning*, Cristiania (Oslo), Aschehough, 1875, vol. 1, pág. 280.

61 Para una detallada reseña reciente, véase T. Nipperdy, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Düsseldorf, Droste, 1961, cap. v. En un capítulo de Emilio Williams en Arnold Rose, ed., *The institutions of advanced societies* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1958, pág. 552) se establece un paralelo con las condiciones imperantes en zonas rurales del Brasil de estructura análoga: «La función principal del sufragio fue la de preservar la estructura de poder vigente. Dentro del esquema tradicional, el sufragio añadió nuevas posibilidades para el desenvolvimiento y retroceso de la lealtad feudal. Al mismo tiempo, robusteció y legalizó el status político del terrateniente».

62 Véase D. C. Moore, «The other face of Reform», *Victorian Studies*, vol. 5, septiembre de 1961, págs. 7-34, y G. Kitson Clark, *The making of Victorian England*, Londres, Methuen, 1962, esp. cap. vii.

63 Un censo impositivo especial realizado en Noruega en 1876 indica que con

arrendatarios de sus viviendas cumpla, análogamente, el fin de integrar al sistema a los trabajadores más acomodados y de dejar fuera de él únicamente al «proletariado real», los trabajadores migratorios y marginales que carecían de arraigo local. El mantenimiento de los requisitos relacionados con la residencia desempeñó funciones similares incluso luego de la desaparición de todas las limitaciones económicas para votar; en las cláusulas vinculadas con las elecciones locales tales requisitos se respetaban con la mayor pertinacia.

En esta batalla por el control de la impetuosa democracia de masas, otra serie de estrategias se conecta con las instituciones del *voteo calificado* y del *voto plural*. Los ejemplos más burdos son, sin duda alguna, el *Kurien* austriaco y el sistema prusiano de las tres clases: se otorga el sufragio universal, pero el peso de los votos concedidos a las clases inferiores es infinitesimal comparado con los de los terratenientes y la élite financiera. Quizás el sistema más inocuo de voto plural sean los votos adicionales concedidos en Gran Bretaña a los graduados universitarios y a los dueños de negocios en distintos distritos. Desde el punto de vista sociológico, el más interesante es el sistema belga creado en 1893: se incorpora el sufragio universal pero se conceden votos adicionales, no solo sobre la base de criterios *capacitaire*, sino también a los padres de familia que hubieran alcanzado la respetable edad de 35 años. A todas luces, el propósito básico es subrayar las diferencias estructurales de los estratos inferiores y excluir del sistema a los elementos menos comprometidos con el orden social vigente.

Muy vinculada con estas estrategias está la tenaz resistencia a modificar los límites de los distritos. La veloz urbanización genera notorias desigualdades, aun dentro de un sistema de sufragio universal formalmente equitativo. La injusta distribución de los distritos prusianos fue objeto de ásperos debates durante décadas. La solución extrema adoptada en la República de Weimar —el establecimiento de un sistema único de representación proporcional para todo el Reich— da por cierto a todos los votantes la misma probabilidad abstracta de influir en la distribución de bancas, pero pone sobre el tapete, al mismo tiempo, las dificultades inherentes a dicha unificación en localidades de estructura muy distinta. La continua sobrerrepresentación de las zonas rurales en Estados Unidos es otro ejemplo.

El ingreso de las clases bajas en la palestra política plantea, asimismo, una serie de problemas para la *administración de las elecciones*. En lo sociológico, el más importante es la salvaguardia de la *independencia de la decisión electoral del individuo*. Los defensores de las tradiciones estamentales y del *régime censitaire* arguyen que de los sujetos económicamente dependientes no puede esperarse que se formen un juicio político independiente, y en caso de otorgárselos el derecho al voto corromperían el sistema vendiendo su sufragio y recurriendo a métodos intimidatorios violentos. Las prácticas corruptas estaban, por supuesto, muy difundidas en gran número de países mu-

el sistema adoptado en 1814 les fue concedido el derecho al voto a más de la cuarta parte de los trabajadores urbanos registrados en las planillas de los contribuyentes en tanto que solo lo obtuvieron el 3% de los trabajadores en zonas rurales. Cf. Statistik Centralbureau, serie C, n.º 14, 1877, págs. 340-41.

cho antes de que se extendiera el sufragio, pero el otorgamiento de este último a grandes sectores de las clases bajas suele suministrar nuevos incentivos para modificar la administración y control de las elecciones. El problema central es aquí el voto secreto.⁶⁴

La noción tradicional era que el voto constituía un acto público, sólo confiable a hombres capaces de mantener abiertamente sus opiniones. El sistema prusiano de votación oral fue defendido en estos términos, pero si se lo mantuvo durante tanto tiempo ello se debió a que probó ser una manera sencilla de controlar los votos de los agricultores. El voto secreto es, en esencia, una apelación a la mentalidad liberal urbana: es un elemento más de la cultura anónima y privatizada de la ciudad que describió Georg Simmel. El factor decisivo, empero, es la aparición de los votos de la clase baja como un elemento de política nacional, así como la necesidad de neutralizar a las peligrosas organizaciones de la clase obrera: las providencias tomadas para que el voto sea secreto no solo aíslan al trabajador de sus superiores sino también de sus pares. La situación en que se encuentran las estadísticas electorales no permiten determinar con facilidad y exactitud los efectos del voto secreto en la conducta real de los trabajadores en las urnas; pero parece probable que, allí donde exista un monto mínimo de comunicación entre las clases, aquel reduce la posibilidad de que la vida política se polarice sobre la base de la clase social.

En este aspecto, el voto secreto representa el principio nacional y plebiscitario de integración cívica, en contraste con las organizaciones de la clase obrera, que ejemplifican el principio de la representación funcional. Vale decir que los reclamos de los sindicatos y partidos obreros que abogan por el reconocimiento de los derechos del *ciudadano estatal* y sus voceros. La cláusula del voto secreto coloca al individuo frente a una elección personal y le confiere, siquiera temporariamente, independencia con respecto a su ambiente inmediato: en el cuarto oscuro puede ser un ciudadano nacional. Ello posibilita a la masa inarticulada escapar a las presiones políticas partidarias y a la vez hacer recaer en los activistas del movimiento obrero el peso de la visibilidad política. En términos sociológicos podemos afirmar, pues, que el sistema electoral nacional abre canales para la expresión de las lealtades secretas, mientras que la lucha política obliga al activista de un partido a sacar a luz sus opiniones y exponerse a las censuras cuando se aparta del «orden establecido».⁶⁵

⁶⁴ Una reseña reciente sobre el desarrollo de normas para el control de las elecciones en una nación es Cornelius O'Leary, *The elimination of corrupt practices in British elections, 1868-1911*, Oxford, Clarendon Press, 1962.

⁶⁵ Ciertos partidos socialistas tratan de contrarrestar estos efectos del voto secreto estableciendo estrechos vínculos con los sindicatos. Véase, en este sentido, la controversia acerca del tributo político pagado por los miembros de los sindicatos ingleses tal como se la analiza en Martin Harrison, *Trade unions and the Labour Party since 1945*, Londres, Allen & Unwin, 1960, cap. 1. Los sindicalistas que desean que se los dispense del pago de dicho tributo elevan una solicitud de «exención de contratos» al secretario de su filial, pero aunque el pago es nominal y el procedimiento muy simple, suscita grandes controversias, en parte a causa de que la «exención de contratos» es un acto público que actúa indirectamente en contra del secreto del sufragio.

La extensión de la ciudadanía a las clases bajas de Europa occidental puede ser observada desde diversos puntos de vista complementarios. En su comparación de la estructura política medieval con la moderna, el análisis ejemplifica las tendencias simultáneas hacia la igualdad y hacia la creación de una autoridad gubernamental de alcances nacionales. Típicamente, la constitución del Estado nacional moderno es la fuente originaria de los derechos de ciudadanía, y estos derechos un signo de igualdad nacional. La propia política se ha extendido ahora a todo el ámbito nacional, y las «clases bajas» tienen la oportunidad de participar en forma activa.

El análisis precedente ha destacado la similitud global de la experiencia de Europa occidental, fruto del legado común del feudalismo. Las asambleas estamentales y los parlamentos del siglo XVIII constituyen el antecedente inmediato del desarrollo de los parlamentos modernos y de la concepción de un derecho de representación que se hace extensivo poco a poco a sectores de la población no representados previamente. Esta extensión presenta dos elementos, más o menos dispares. De acuerdo con la idea plebiscitaria, todos los individuos adultos deben gozar de iguales derechos bajo un gobierno nacional; de acuerdo con la idea funcional, se acepta que los individuos se unan por diferentes motivos, y que haya ciertas formas de representación colectiva. Ambas ideas reflejan el hiato existente entre Estado y sociedad en una era igualitaria. Cuando la extensión de los derechos legales, políticos y sociales se convierte en un principio de la política oficial, debe recurrirse a criterios abstractos para llevar tales derechos a la práctica. Se producen entonces repetidos intentos de definir en qué aspectos ha de considerarse iguales de ahí en más a las personas. Sin embargo, siguen privando en la sociedad grandes desigualdades, por lo cual los adultos desearon de asegurarse sus derechos jurídicos, políticos y sociales se asocian espontáneamente entre sí, con el fin de que sus reclamos tengan la máxima eficacia posible, y tales asociaciones reflejan (y hasta subrayan) las desigualdades de la estructura social. En lo anterior hemos demostrado que con frecuencia las ideas plebiscitarias y funcional mantienen entre sí una relación paradójica. En un comienzo, la igualdad formal ante la ley solo beneficia a aquellas personas que, por su independencia económica y social, pueden sacar partido de sus derechos legales. Las tentativas tendientes a corregir este tipo de desigualdad adoptan muchas formas: entre ellas, regulaciones que posibilitan a los miembros de las clases bajas valerse de su derecho de asociación para que sus intereses económicos estén representados. Pero estas regulaciones no alcanzan, a su vez, a los individuos o grupos que no pueden sacar partido de su derecho de asociación. En consecuencia, la igualdad ante la ley divide de una nueva manera a la población, aunque no sea ese su propósito. Recaudos legales ulteriores tratan de hacer frente a las desigualdades remanentes o a las nuevas; por ejemplo, la institución del defensor público en aquellos casos en que el acusado no puede hacer uso de su derecho de consulta, o la protección de los derechos de los ac-

vigente. Hasta ahora, solo se han suscitado debates en torno de la mejor manera de proteger a los miembros de los sindicatos contra las posibles violaciones de sus derechos individuales por la organización legal formal puede llamarse «plebiscitario» en cuanto el Estado establece directamente la «capacidad legal» de cada individuo. Por añadidura, se procura reducir de diversos modos, mediante cláusulas especiales, la desigual oportunidad con que cuentan los individuos para hacer uso de sus derechos ante la justicia. En este último caso, no hacen uso de sus facultades legales o no pueden hacerlo. El derecho y la obligación de recibir una *educación elemental* puede considerarse como otra manera de igualar a los ciudadanos en lo que atañe a su capacidad para valerse de los derechos que les corresponden. Si bien la educación elemental no proporciona más que una correspondencia mínima en este aspecto, es tal vez la materialización más aproximada y universal de la ciudadanía nacional—todos los derechos restantes son, ora más permisivos, ora más selectivos—. Como tal, ejemplifica el componente plebiscitario del Estado nacional, ya que la asistencia a la escuela no solo incumbe a todos los niños pertenecientes a cierto grupo etario sino que depende, asimismo, del aporte pecuniario en materia de impuestos de todos los contribuyentes.⁶⁶ Pero también en esta instancia las igualdades formalmente instituidas dan origen o sirven de ocasión a nuevos tipos de desigualdades. Las vinculadas con la docencia y con la organización escolar marchan de la mano, a causa de los intereses económicos y profesionales comunes. Los especialistas en educación suelen crear organizaciones que sostienen opiniones muy arraigadas en la materia. Así, los maestros, en su conjunto, enfrentan a los progenitores de los alumnos en forma individual, y enfrentan al Estado con la influencia de su organización en todas las cuestiones que afecten sus intereses. De manera más indirecta e inadvertida, la enseñanza pública elemental contribuye a articular las divisiones existentes en la comunidad por zona de residencia, dado que los niños concurren a las escuelas más próximas a su hogar de residencia y la población escolar refleja las características sociales de estas zonas. Los esfuerzos por contrarrestar estas consecuencias sociales de tal tipo funcional—como las asociaciones cooperadoras y la redistribución de los niños en distritos escolares diferentes, en Estados Unidos—son ejemplos de plebiscitarismo dentro del sistema de enseñanza pública. A ello debe agregarse la prolongada resistencia de los grupos profesionales a la enseñanza pública como tal, a la que ya hicimos referencias. La oposición al principio plebiscitario reside en que los órganos de la Iglesia o de las sectas, por medio del control del plan

66 Los niños que asisten a las escuelas primarias son más numerosos que los contribuyentes, ya que en su caso no hay excepciones, como las hay para estos últimos. Incluso los hijos de extranjeros residentes en el país deben con esta obligación, aunque esto, lejos de ser una cuestión vinculada con el principio de la ciudadanía nacional, puede considerarse una medida de conveniencia administrativa o de asistencia social, o bien de preparación de ciudadanos potenciales.

4. La autoridad administrativa en el Estado nacional

de estudios, procuran representar los particulares intereses religiosos y culturales de los padres de los alumnos, en su condición de miembros de la congregación respectiva. Los grupos religiosos apelan, pues, al derecho de asociación para concretar sus particulares preocupaciones educativas, si bien difieren mucho entre sí en cuanto a su dependencia financiera de los impuestos o de las contribuciones de su congregación.

Con respecto al *sufragio*, los conflictos suscitados entre los principios plebiscitario y representativo pueden dividirse en las dos fases de un derecho al voto restringido de diversas maneras y un derecho universal. Las restricciones a las que hemos pasado revista son, en general, criterios administrativos a los que se asigna importancia funcional. Cuando el derecho al voto se condiciona a cierto nivel de ingresos, de contribuciones impositivas, de propiedad o de educación, se supone que aquellos que cumplen con los requisitos mínimos en estos aspectos comparan también concepciones sociales y políticas compatibles con el orden social establecido, como también que los representantes de esas capas de la población serán «notables» capaces de pensar y actuar por toda la comunidad. Este reconocimiento legal del principio representativo se abandona parcialmente una vez que el derecho al voto se vuelve universal. Sin embargo, el principio plebiscitario del derecho de todos los adultos a la participación directa como votantes es perfectamente compatible con la aceptación de las diferencias entre los grupos y con diversas formas indirectas de representación funcional. La diferenciación social de los electores influye enormemente sobre el propio proceso electoral, y en muchos aspectos esto se complementa con otras influencias en la creación de políticas, buen número de las cuales dependen de grupos de intereses especiales. La diferenciación social y los grupos de intereses introducen modificaciones en el principio plebiscitario, y generan nuevas desigualdades, que pueden a su vez provocar medidas contrarrestantes tendientes a proteger el principio plebiscitario de la igualdad de todos los adultos como electores.

En consecuencia, la extensión de la ciudadanía a las clases bajas implícita, en muchos niveles, una institucionalización de criterios abstractos de igualdad que da origen a nuevas desigualdades y a nuevas medidas para hacer frente a tales secuelas colaterales. El sistema de institucionales representativas, característico de la tradición de Europa occidental, permanece intacto en tanto perdura esa tensión entre la idea plebiscitaria y la idea de la representación grupal, y en tanto la contradicción entre los criterios abstractos de igualdad y las viejas y nuevas desigualdades de la situación social es mitigada por renovadas soluciones de compromisos, siempre parciales. El sistema es destruido cuando se renuncia a estas soluciones parciales en aras de la concreción exclusiva del principio plebiscitario bajo la égida de un Estado unipartidario, como en los sistemas totalitarios de reciente data.

La estructura patrimonial-feudal de la vida política en la Edad Media; la «gran transformación» de la autoridad pública en el período premoderno inmediato; las relaciones de autoridad individualista en oposición a las tradicionales; la protesta social en la era moderna por oposición nacional y su gradual extensión a sectores antes excluidos de la ciudadanía: todos estos conceptos tienen limitada aplicación. Las estructuras sociales y pautas de conducta a que hacen referencia perduran durante un lapso que excede la duración de la vida de los individuos, pero pese a todo su duración es limitada, y ello implica que atraviesan un período de surgimiento y otro de declinación. Los conceptos que se ajustan a tales estructuras solo pueden designar la constelación flujante y reflujante de dichos atributos a lo largo del tiempo.

Tomemos otro ejemplo en el concepto de «Estado nacional», que alude a atributos de la autoridad pública totalmente inequívocos cuando se los compara con los de la vida política medieval. Según la concepción medieval, el rey no solo gobierna en un territorio como si fuera un dominio privado, sino que tiene también en sus manos las funciones judiciales y administrativas y puede disponer de ellas como si se tratara de sus propias pertenencias. En teoría, el rey es la autoridad suprema incluso con respecto a aquellas tierras y derechos para ejercer autoridad que ha concedido a uno de sus vasallos a perpetuidad. La ficción de la soberanía real es mantenida por el gobernante mediante la reasignación formal a los herederos sucesivos de los títulos y derechos de sus antepasados. En la práctica, el vasallo suele considerar las tierras y derechos que le fueron acordados como una propiedad que le corresponde a su familia por herencia. De este modo, la autoridad de gobierno está tan ligada a la familia como lo está a la propiedad. El gobernante y sus vasallos sostienen poseer un derecho prescriptivo para su ejercicio de autoridad, no en calidad de individuos sino como miembros de familias a las cuales esos títulos les son inherentes en virtud de un abolengo real o aristocrático. En este contexto es aplicable la formulación de Edmund Burke concerniente a la sociedad como consorcio: «Como los fines de ese consorcio no pueden alcanzarse en muchas generaciones, se convierte, no ya en un consorcio de los vivos, sino en un consorcio de los vivos, de los muertos y de los que habrán de nacer en el futuro.¹ En la concepción medieval, la «unidad consuetudinaria» del orden social es la familia de privilegios hereditarios, cu-

¹ Edmund Burke, *Reflections on the revolution in France*, * Chicago, Henry Regnery, 1955, pág. 140.

ya establecida a lo largo del tiempo constituye el fundamento del derecho y de la autoridad, en tanto que el orden de rangos de la sociedad y su transmisión hereditaria regula las relaciones mutuas de esas familias y entre ellas y el gobernante supremo.

El moderno Estado nacional supone la ruptura de este vínculo entre la autoridad gubernamental y los privilegios hereditarios de las familias de los notables. El acceso a importantes puestos políticos y administrativos en el gobierno de los estados puede ser facilitado por la riqueza y la alta posición social, por su efecto en los contactos sociales y en las oportunidades educativas; pero la facilidad de acceso no es lo mismo que las prerrogativas que reclamaban las familias aristocráticas en la política medieval por obra y gracia de su «antigüedad de sangre», para emplear la frase de Maquiavelo. Pues el criterio decisivo del Estado nacional de Occidente es la separación radical de la estructura social y el ejercicio de las funciones judiciales y administrativas. Funciones principalísimas de gobierno, como el fallo en las disputas judiciales, la recolección de tributos, el control de la moneda, el reclutamiento militar, la organización del sistema postal, las obras y servicios públicos, etc., han sido eliminadas de la palestra política, en el sentido de que ya no pueden adueñarse de ellas ciertos estamentos privilegiados por vía hereditaria y ser distribuidas, sobre esta base, entre fueros rivales. La política deja de ser una batalla por el dominio de las facultades supremas allí donde se concibe que el dominio ordenado de un territorio y sus habitantes es función de una sola comunidad: el Estado nacional.² En lugar de ello, pasa a ser la batalla por la distribución del producto nacional y por los planes y medidas administrativas que afectan dicha distribución. Un corolario incontestable de esta aparición del Estado nacional es el desarrollo de un cuerpo de funcionarios cuyo reclutamiento y cuyo desempeño ejecutivo se fueron separando poco a poco de la relación mantenida por los anteriores con respecto a las lealtades de parentesco, los privilegios hereditarios y los intereses vinculados a la propiedad.³ En el siguiente análisis examinaremos este proceso de burocratización y pasaremos luego a estudiar algunos aspectos escogidos de la relación entre los administradores y el público en el Estado nacional moderno.

Burocratización

Uno de los rasgos de todo gobierno es la ejecución de las órdenes por intermedio de un equipo administrativo. La designación de los funcionarios y su manera de ejecutar las órdenes diferencian un tipo de

² Véase Max Weber, *Law in economy and society*, Cambridge, Harvard University Press, 1954, pág. 338 y *passim*. Véase también M. Weber, *The theory of social and economic organization*, Nueva York, Oxford University Press, 1947, pág. 156.

³ En Ernest Barker, *The development of public services in Western Europe, 1600-1930* (Nueva York, Oxford University Press, 1944), se hallará un estudio comparativo de la historia de la gestión de gobierno en la que se sigue este proceso de separación desde mediados del siglo XVII.

estructura política de otra. Como el punto de partida del análisis precedente ha sido la estructura política medieval de Europa occidental, nuestra mejor manera de caracterizar el proceso de burocratización consistirá en establecer una comparación sistemática con el tipo patrimonial de gobierno.

La relación que une al gobernante o jefe patrimonial con sus subordinados personales y funcionarios es la siguiente:

1. El gobernante concede facultades a sus funcionarios o les encarga el cumplimiento de tareas establecidas mediante decisiones arbitrarias y circunstanciales; en principio, es libre de modificar esas concesiones o encargos a su antojo.

2. «La cuestión de quien habrá de decidir en un asunto — si lo hará el jefe mismo, o cuál de sus funcionarios — (...) se resuelve a la manera tradicional, sobre la base de la autoridad de normas o precedentes legales particulares recibidos, [o bien] enteramente sobre la base de las decisiones arbitrarias del jefe».

3. «... Los funcionarios domésticos y favoritos se reclutan muy a menudo sobre una base puramente patrimonial, entre los esclavos o siervos del jefe. Si el reclutamiento ha sido extrapatrimonial [o sea, ajeno al dominio personal del gobernante], aquellos resultan por lo general usufructuarios de beneficios territoriales que el jefe les concede como un acto de gracia, sin que exista ninguna regla formal que lo obligue».

4. Los requisitos para el cargo dependen por entero del juicio personal que le merecen al gobernante sus funcionarios domésticos, servidores o favoritos.

5. «Los funcionarios domésticos y favoritos son por lo corriente mantenidos y equipados en la casa del jefe y en su despensa personal. En general, el hecho de ser excluidos de la mesa de su señor significa la creación de beneficios territoriales...» y por ende un debilitamiento del gobierno patrimonial, tal como aquí se lo define.

6. Mediante designaciones y relevos repentinos y otras medidas arbitrarias el gobernante hace cuanto está en sus manos para impedir que se identifique a un funcionario doméstico cualquiera o a uno de sus favoritos con el cargo que ocupa en un momento dado.

7. El propio gobernante o el funcionario o favorito que actúa en su nombre conduce los asuntos de gobierno, cuando así lo estima conveniente, contra el pago de una suma de dinero o como un acto de gracia unilateral.⁴

Se considera al gobierno como una mera extensión del dominio privado del gobernante. Ya vimos que en el patrimonialismo el gobierno personal arbitrario se juzga legítimo sobre la base de una tradición inmemorial y sagrada; pero la tradición no legitima el menosprecio de las sanciones que la consagran y le confieren validez. El gobernan-

⁴ Los pasajes citados pertenecen a M. Weber, *The theory...*, *op. cit.*, págs. 343-45. Las restantes características del régimen patrimonial fueron extraídas de M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4ª. Tubinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1925, vol. 2, págs. 679-723. Se encontrarán análisis conexos en M. Weber, *The religion of China*, Glencoe, The Free Press, 1951, págs. 33-104.

te patrimonial enfrenta una y otra vez la tarea de equilibrar ambos principios. Esto es aplicable a todas las condiciones antes enumeradas: la delegación de autoridad, la base de reclutamiento y remuneración, los requisitos para el cargo, el acatamiento de los subordinados o su posición relativamente independiente respecto del gobernante, y, por último, el grado en que gobernante y funcionarios tratan los asuntos oficiales como un acto de indulgencia personal o como el cumplimiento de un deber que les incumbe por tradición. En estos aspectos, no es posible renunciar a la arbitrariedad personal ni a los precedentes consagrados, pues si llega a prevalecer la primera, el patrimonialismo cede lugar a la tiranía, y si los derechos establecidos quiebran la voluntad arbitraria del gobernante, el patrimonialismo da paso al feudalismo o un reino de gran tamaño se desintegra en dominios patrimoniales más pequeños. En la medida en que se eviten tales eventualidades, perdurará el régimen patrimonial, pero también es cierto que *dentro* de este marco pueden llegar a predominar el gobierno arbitrario o la adhesión a la tradición consagrada.

La caracterización weberiana del régimen patrimonial reúne en una misma categoría una gran diversidad de acontecimientos históricos, y la pareja de conceptos «arbitrariedad consagrada» y «precedente consagrado» proporciona un instrumento para interpretar el cambio social; pero todo ejercicio histórico concreto de la autoridad por parte de un gobernante es, análogamente, un caso dentro de una serie de sucesos que solo exhiben una pauta cuando se los mira en retrospectiva y a lo largo de un prolongado período. Aunque la conceptualización de esa pauta permite al analista aproximarse a todo caso concreto conociendo de antemano los «principios de acción» que están en juego, ese conocimiento está inevitablemente muy distante de la conducta ambigua y de las soluciones de compromiso merced a las cuales los hombres de acción van trazando su camino entre principios opuestos. Es menester, por consiguiente, poner de relieve los dilemas intrínsecos en ciertos conceptos básicos, como el de administración patrimonial, con el objeto de reducir la brecha entre concepto y comportamiento real. Por otra parte, a medida que aprendemos a justipreciar cada línea de acción y los inconvenientes evitables e inevitables que le son inherentes en lo que atañe al logro de sus fines, redamos también esa brecha del lado del análisis de la conducta. Consideraciones semejantes se aplican al sistema de administración bajo el imperio de la ley.

En el moderno Estado nacional de tipo occidental, la administración del gobierno se caracteriza por estar orientada hacia las regulaciones legales y administrativas. Como la definición de burocracia que da Weber guarda paralelismo con los puntos que acabamos de citar con respecto a la administración patrimonial, la enunciaré aquí en forma abreviada. Una burocracia suele caracterizarse por: 1) derechos y obligaciones definidos, sancionados en regulaciones escritas; 2) relaciones de autoridad sistemáticamente establecidas entre los diversos cargos; 3) designaciones y promociones reguladas por medio de acuerdos contractuales y basadas en ellos; 4) la capacitación técnica (o la experiencia) como condición formal de empleo; 5) sueldos monetarios fijos; 6) una separación estricta del cargo y su titular, en el

sentido de que el empleado no es dueño de los «medios de administración» y no puede apropiarse del puesto; 7) la tarea administrativa como ocupación de dedicación exclusiva.⁵

Cada una de estas características representa una condición para el empleo en la administración pública moderna. El proceso de burocratización puede concebirse como la multifacética, creciente y más o menos exitosa imposición de estas condiciones de empleo a partir del siglo XIX. Los problemas administrativos que genera este proceso pueden delinearse en forma aproximada comparando cada condición burocrática de empleo con su equivalente no burocrático o antiburocrático.

La tentativa de definir los derechos y obligaciones de acuerdo con ciertos criterios formales (impersonales) se topará con persistentes esfuerzos por parte de los individuos en cuestión para interpretarlos de un modo que ellos juzgan ventajoso para ellos mismos.

Al establecimiento sistemático de relaciones de autoridad se opondrán —aunque a menudo en forma indeliberada— intentos de someter tales relaciones a una negociación informal, apelando a favores de diversa índole.

Consideraciones personales análogas pueden afectar, asimismo, la designación y promoción de los empleados, aun cuando se acaten exteriormente las reglas.

Quizá la capacitación técnica como condición de empleo sea la menos sometida a estas prácticas, si bien incluso en este caso las relaciones personales y las interpretaciones subjetivas pueden modificar lo que presen en factores tales como la selección, entre los postulantes a un cargo, de aquellos individuos que tienen determinadas características personales además de la competencia técnica necesaria. Asimismo, en la evaluación de la experiencia de un candidato, su posición profesional, etc., entran elementos subjetivos.

Lo mismo cabe decir con respecto a los sueldos monetarios fijos. Aunque las escalas de sueldos pueden fijarse y manejarse sin dificultades, las designaciones y promociones están sujetas a la negociación y la influencia personal, como lo está todo el sistema de clasificación de las tareas, sin el cual cualquier escala de sueldos carece de significado. Además, continuamente se procura complementar una escala de sueldos determinada con diversos beneficios adicionales, que, al no estar tan sistematizados como la escala en sí, posibilitan las maniobras que aquella intenta eliminar.

La distinción estricta entre el cargo y quien lo ocupa, entre el puesto y el empleado, es una condición ideal raramente cumplida en la práctica, sobre todo en lo que se refiere a los empleados a sueldo y los obreros especializados. Quien ocupa un cargo cualquiera introduce en su desempeño laboral sus cualidades personales, que van desde idiosincrasias prescindibles hasta habilidades intrasferibles y a menudo

5 H. H. Gerth y C. W. Mills, eds., *From Max Weber: essays in sociology*, Nueva York, Oxford University Press, 1946, págs. 196-98. El siguiente análisis se basa en mi libro *Work and authority in industry*, 2ª ed., Nueva York, John Wiley, 1936, págs. 244-48.

indispensables, de modo tal que cierto grado de identificación del empleado con su puesto se vuelve inevitable. Ciertamente es que en las condiciones modernas de empleo el individuo no puede adueñarse de su puesto, como, por ejemplo, los funcionarios del gobierno británico del siglo XVIII, cuyos cargos eran una especie de propiedad privada que una familia podía recibir de generación en generación; pero las medidas de protección contra los despidos, establecidas en el gobierno moderno bajo el lema de «seguridad laboral», han dotado al empleado de características semejantes a las de una propiedad, lo cual es bastante incompatible con la separación estricta de la tarea y el empleado.

Aunque la idea del trabajo como ocupación exclusiva goza de general aceptación, la intensidad de aquel está sujeta a controversias y a diversas interpretaciones. La expresión «dedicación exclusiva» es ineluctable, cosa que no sucede con el trabajo de dedicación parcial o que se practica por afición o pasatiempo. Pero el monto de trabajo que insueme una ocupación de dedicación exclusiva sigue siendo una de las condiciones de empleo que desata más polémicas; los empleadores tratan de regular ese monto apelando a incentivos y castigos, y los trabajadores lo conciben a su manera, practicando la reducción de la producción. De este modo, la burocratización es un proceso en marcha en el cual las personas que gozan de autoridad someten a una sistematización impersonal las condiciones de empleo, en tanto que los empleados procuran modificar la puesta en práctica de las normas de una forma que juzgan provechosa para sí mismos. Cabe afirmar que, mucho tiempo después de haber firmado el contrato que les veda explícitamente toda «negociación» ulterior sobre las reglas que rigen sus condiciones de empleo, los empleados siguen «negociándolas» en silencio. Por su parte, los que ocupan posiciones de autoridad se afanan por maximizar el desempeño predecible de sus empleados mediante el uso estratégico de penalidades, incentivos y exhortaciones ideológicas.

Estas estrategias antagonicas reproducen dentro del contexto administrativo las que Weber considera características básicas de la dominación legal. En la medida en que «el amor, el odio y todo (...) sentimiento puramente personal [es excluido] de la ejecución de tareas oficiales», el gobierno moderno se aproxima al tipo ideal de la burocracia bajo dominación legal.⁶ Pero esta aproximación es un hecho humano, y por ende condicional. Las tendencias hacia una administración impersonal de las reglas proceden de ciertas creencias fundamentales según las cuales las leyes se estiman legítimas si han sido sancionadas por las autoridades competentes ateniéndose a procedimientos legales. En la sociedad moderna, son los legisladores, letrados, jueces, tribunales administrativos y otros los encargados de elaborar las reglas y procedimientos que habrán de regir las transacciones futuras entre individuos y grupos. La administración impersonal suministra la base indispensable de regularidad, imparcialidad, calculabilidad y todos los demás rasgos positivos del orden, pero estos beneficios están inextricablemente unidos a un deliberrado descuido de

6 Véase esta formulación condicional en M. Weber, *Law...* op. cit., pág. 351.

la persona y su circunstancia, y, por lo tanto, de las consideraciones igualitarias.

En consecuencia, como muestra Weber en su sociología del derecho, el progreso en la «racionalidad formal» se ha visto y se sigue viendo circunscrito, en muchos aspectos, por el interés de las partes afectadas —y en verdad de los propios creadores de las reglas— con respecto a los principios de la equidad. La creencia en la lealtad implícita, en primer lugar y sobre todo, que han de acatarse ciertos procedimientos formales si es que se ha de considerar legal la sanción o implantación de una ley. Pero aunque la creación legal de reglas tiende a eliminar las idiosincrasias personales del gobierno en beneficio del desarrollo de un cuerpo coherente de reglas que sean las mismas para todos, también es contraria al ejercicio del raciocinio en cada caso particular. No obstante, si se centra la atención en las reglas en virtud de estas razones, puede generarse una preocupación por la creación de reglas en sí misma, así como una preocupación excesiva por la equidad en cada caso particular puede poner en peligro la integridad del proceso de creación de reglas. Así, el imperio de la ley perdura en la medida en que se encuentran soluciones en cada caso para estos imperativos antagonicos, y no se permite que predomine la preocupación por la equidad ni por los rasgos formales de la creación de reglas. En el terreno del derecho, el básico y angustiante dilema de la sustancia y la forma puede atemperarse pero nunca resolverse, ya que la estructura de la dominación legal conserva sus características distintivas solo en tanto se perpetúa dicho dilema.

Los imperativos antagonicos de la «racionalidad formal y sustantiva» se hacen extensivos incluso a las reglas, comparativamente sencillas, que rigen la administración pública, puesto que, al parecer, la ejecución de tales reglas está obstruida por ciertas incompatibilidades inherentes a la estructura de las organizaciones jerárquicas. El problema de la comunicación es un ejemplo oportuno. La jerarquía de rangos indispensable en las grandes organizaciones entraña un orden de autoridad formalmente inequívoco. Todos los subordinados reciben órdenes de sus superiores, quitenes, por definición, conocen mejor que las personas bajo su mando la política de la organización y su ejecución «correcta». Sin embargo, este mayor conocimiento está limitado o circunscrito por el hecho de que su alta posición dentro del organismo les impide automáticamente tener experiencia cotidiana con sus problemas de funcionamiento. En la jerga de la teoría de la organización se denomina a esto «el problema de la comunicación en dos sentidos»; ahora bien: como ha señalado Florence, la información que debería provenir de los que mantienen contacto directo con los problemas de funcionamiento «tiende a ser menospreciada por el mismo hecho de provenir de un subordinado». ⁷ Debe destacarse que la razón de tal menosprecio no es necesariamente la mala disposición de los superiores o la ineptitud de los subordinados, sino más bien que la jerarquía de rangos implica distintos niveles de información, de modo tal que los subordinados no están en condición de juzgar qué aspectos

7 P. Sargent Florence, *The logic of British and American industry*, Londres, Knowledge and Kegan Paul, 1953, pág. 153.

de la actividad cotidiana pueden ser de particular interés para sus superiores. Tampoco le es posible a estos últimos aclarar dichos aspectos con mucho detalle, ya que ello obstaculizaría la propia delegación de responsabilidades imprescindible en las organizaciones en gran escala. Es así que queda en cierta medida librado al juicio de los subordinados qué es lo que desean o deben saber sus superiores. Como el desempeño del subordinado se evalúa en parte según su manera de mantener informado al superior, es probable que la información que proporciona sea una amalgama de cosas necesarias, fútiles y otras que van en provecho del propio subordinado. Diariamente, superiores y subordinados enfrentan este problema y otros similares, y los resuelven del mejor modo posible en vista de las circunstancias y de los procedimientos organizativos de que disponen. Los estudios e investigaciones podrán mejorar tales soluciones pero, a mi juicio, no pueden suprimir los dilemas inherentes a la conducta de acatamiento de reglas y a las organizaciones jerárquicas.⁸

El análisis precedente de la administración patrimonial y burocrática demuestra que los conceptos fundamentales de las estructuras sociales pueden abarcar una cierta gama de experiencias históricas. Un tipo determinado de administración conservará su carácter en la medida en que los gobernantes y funcionarios alcancen cierto equilibrio entre los imperativos antagónicos de ese tipo particular. La labor analítica consiste en identificar tales imperativos y, por consiguiente, los problemas o conflictos cuya repetida resolución definen y redefinen los atributos del tipo en cuestión. Para evitar la cosificación del tipo, vale decir, la falacia de atribuir a una estructura social una materialización que no posee, debemos ver esos «atributos» como objetos de la acción de grupos específicos.

El análisis ejemplifica también un enfoque del cambio social que hace lugar a las transformaciones de un tipo a otro. Por ejemplo, la dependencia de los funcionarios patrimoniales con respecto a la casa del gobernante contrasta con la impersonal fijación de sueldos monetarios a los funcionarios burocráticos. A medida que se extiende el do-

minio del gobernante, aumenta el número de los funcionarios domésticos y también la dificultad de mantenerlos a todos dentro de la casa del señor. Por lo tanto, los beneficios territoriales —y la consiguiente independencia relativa de la casa del señor— desplazan cada vez más al ordenamiento previo. Los funcionarios del gobernante procurarán que sus beneficios territoriales sean hereditarios, en tanto que el modo por aquel o luego de su muerte. Este conflicto se librará dentro del marco de la arbitrariedad personal y el respeto por la tradición que caracterizan al gobierno patrimonial. Cuando los funcionarios logran independencia personal, han dado el primer paso para abolir la total identificación de gobierno y gobernante. Obsérvese, empero, que este primer paso consiste en la total identificación del gobierno con varios gobernantes, es decir, que sigue perfectamente enmarcado dentro del gobierno patrimonial. En Europa occidental, este encuadre prevaleció durante muchos siglos, pero poco a poco fue minado desde dentro, al disminuir la eficacia en el desempeño de las funciones de gobierno con la comercialización de los cargos.

A la larga, la idea del cargo de gobierno como un tipo de propiedad personal hereditaria cedió paso a la total distinción del cargo y su ocupante; la remuneración tomó entonces la forma de pagos salariales regulares, en vez de la anterior relación del ocupante del cargo con la casa del señor y su dependencia de los ingresos provenientes del desempeño de sus funciones oficiales. Cierta es que este nuevo principio, como el anterior, está sujeto a notables variaciones. Aun cuando las escalas de sueldos son fijas y los funcionarios no poseen derechos de propiedad sobre sus puestos, estas condiciones no poseen derechos administrativo están sometidas a la negociación y la influencia personal. Factores como los beneficios adicionales y la indispensabilidad personal pueden modificar la escala de sueldos y la distinción entre el cargo y su ocupante, a veces en grado considerable. El equilibrio que se alcanza dependerá de los esfuerzos antagónicos de quienes administran la escala de sueldos y supervisan las condiciones de empleo, por un lado, y quienes apelan a la negociación y a la influencia para lograr máximas ventajas, por el otro. Si los primeros lograsen éxito completo, podrían codificar los beneficios adicionales y las condiciones de empleo con tanta minuciosidad que la negociación y la influencia personal se reducirían al mínimo. Si los negociadores alcanzaran dicho éxito total, eliminarían las condiciones formales de la administración moderna y volverían a establecer la toma personal de decisiones en lo atinente a la remuneración y el empleo. Esta alternativa patrimonial ha sido imposible de llevar a la práctica, en una medida tal que consiguiera un índice genuino del grado en que el tipo burocrático de administración se ha convertido en la pauta predominante. Pero la negociación y la influencia siguen gravitando en las condiciones del trabajo administrativo, y es por ello que la pauta burocrática prevaleciente sufre alteraciones graduales. Queda librado a la investigación empírica averiguar si estas alteraciones se neutralizan entre sí y por ende preservan la identidad de la burocracia, si se acumulan en una u otra dirección y dan origen a pautas «neopatrimoniales» o «neofeudales», o si aparecen tipos totalmente nuevos de administración. El análisis

8 Herbert Simon, en su libro *Administrative behavior* (Nueva York, Macmillan, 1948, págs. 20-44) ha demostrado que tales dilemas condujeron a teorías administrativas tan contradictorias como los proverbios. La eficiencia administrativa exige especialización; esta, a su vez, demanda claros criterios sobre la división del trabajo, pero tales criterios se superponen o entran en conflicto y por ende requieren coordinación, que es a menudo incompatible con la especialización. La afirmación de que tales dilemas armoniza muy bien con la tentante el raciocinio se vuelve indispensable armoniza muy bien con la tentativa de dar fundamentos más científicos a la toma de decisiones en el plano directivo. La sustitución de las operaciones manuales por los procedimientos mecánicos es, a todas luces, un proceso en curso que ha eliminado enormemente ciertas esferas de arbitrio individual, aunque tales procedimientos crean al mismo tiempo nuevas oportunidades para ejercer este arbitrio. Pero aunque los cambios organizacionales (incluso los que se basan en investigaciones previas) limitan y redistribuyen los campos en que es posible o deseable que el individuo actúe según su propio parecer, no pueden eliminar, a mi modo de ver, el ejercicio del raciocinio. Sea como fuere, en la medida en que el funcionamiento de las organizaciones jerárquicas siga requiriendo dicho arbitrio, es probable que continúen prevaleciendo los proverbios administrativos contradictorios del profesor Simon.

que sigue tiene que ver con tales investigaciones, por cuanto vincula el tipo ideal de organización burocrática de Weber con dos problemas críticos de la administración pública en un Estado nacional de Occidente:

Administración pública y estructura social

En la segunda parte del epílogo con que concluye su novela *La guerra y la paz*, León Tolstói describe la metáfora raigal de las organizaciones jerárquicas. Cuando los hombres se unen para una acción en común, el mayor número de ellos participan directamente en la acción, mientras que un número más pequeño tiene una participación menos directa. El comandante en jefe nunca toma parte directa, pero en la medida de ello adopta las providencias generales para la acción conjunta. Según Tolstói, el modelo de toda organización jerárquica está representado por un cono perfecto.⁹

En su tipo ideal del cuerpo administrativo sometido a la autoridad legal, Weber se refiere al mismo modelo cuando habla del tipo *monocrático*, en el cual un «jefe» ejerce *autoridad suprema sobre todo el cuerpo administrativo*. Sin embargo, al señalar los atributos que distinguen la administración burocrática de la patrimonial, centra su atención en *las relaciones intraorganizacionales de autoridad. Al ordenar y facilitar la fiel ejecución de las órdenes, la autoridad aísla a los funcionarios de las influencias que pudieran interferir en esa ejecución*. Tememos, pues, dos variables fundamentales. Una alude a la índole de la autoridad ejercida sobre un cuerpo administrativo; la otra, al condicionar el aislamiento organizacional de ese cuerpo, que gravita en la ejecución de las órdenes. Ambos aspectos tienen igual importancia para el ejercicio de la autoridad pública en el Estado nacional de Occidente, pero aquí me centraré en el segundo.

En el plano de la política de personal en la administración pública, los funcionarios de gobierno se reclutan ahora sin atender a sus lealtades de parentesco; tampoco existen ya los privilegios de los estamentos hereditarios. Los recaudos contra la apropiación directa y la relación con intereses familiares y de propiedad son complementados por las variadas condiciones del empleo público, en las que Weber ve las características distintivas de una burocracia moderna. En su conjunto, tales condiciones tienen por objeto asegurar que no interfiera ninguna influencia ajena a la organización en la ejecución de las órdenes, que pasan del nivel máximo de toma de decisiones, a lo largo de toda la jerarquía, hasta el funcionario ejecutivo «en la línea de fuego». De esta manera se aísla efectivamente el ejercicio de las funciones administrativas con respecto a la estructura social circundante, según el tipo ideal, la jerarquía burocrática tiene una estructura propia: las decisiones sobre las medidas fundamentales son tomadas con anterioridad a su ejecución, y se distinguen claramente de esta; los funcionarios están condicionados para limitarse, por su propia volun-

tad y aplicando toda su competencia técnica, a esa ejecución; y el público acepta las reglas resultantes y no intenta influir en su formulación o ejecución. No obstante, estos supuestos solo pueden ser aproximados.¹⁰ Varias condiciones afectan la jerarquía en su totalidad: la estructura de la autoridad suprema (que, como observó el propio Max Weber, con frecuencia *no es monocrática*), la pauta cultural burocrática que constituye la perspectiva prevalente entre los funcionarios públicos, y los contactos entre los administradores y el público.¹¹

Es por ello que en el análisis que sigue modificaremos los *supuestos* del modelo weberiano (no los atributos que componen el modelo) con el fin de alcanzar una mayor comprensión de la autoridad administrativa en el Estado nacional moderno. Nos centraremos en dos cuestiones decisivas: la posición legal y política de los empleados públicos, y ciertos problemas típicos que se plantean en la relación entre los administradores y el público.

La autoridad y la pauta cultural burocrática

La aparición del Estado nacional es acompañada por el desarrollo de una estructura de gobierno en gran escala, integrada por funcionarios que al asumir sus cargos deben aceptar las condiciones de empleo establecidas por la autoridad pública. En ausencia de privilegios hereditarios, y dada la declinación de los grupos de parentesco extensos, las aceptan sin presentar obstáculos. Pero la universalización de la ciudadanía que hemos esbozado en el capítulo anterior plantea un interrogante: ¿Se les permitirá a los empleados públicos conservar todos los derechos del ciudadano particular, o se les impondrán ciertas restricciones especiales a causa de sus responsabilidades y facultades como funcionarios?

En general, se han dado tres respuestas a este interrogante. En un extremo se halla la concepción de que los dos roles son completamente compatibles, de manera tal que el funcionario público goza de todos los derechos del ciudadano particular cuando actúa en este último carácter. Puede denominarse a esta concepción el *plebiscitarismo democrático*, en cuanto trata a todos los ciudadanos por igual y no admite que por el status especial del funcionario se violen los derechos universales de ciudadanía. En el otro extremo se halla la concepción de que los empleados públicos son, por sobre todas las cosas, servidores del Estado, y, por ende, que el hecho de ocupar un cargo de esa índole im-

¹⁰ El propio Weber ofrece un análisis del comportamiento empírico en sus escritos políticos, sobre todo cuando examina el problema de la burocracia en la Alemania imperial de Bismarck; véase *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1958, págs. 299 y sigs. No sabemos cómo habría desarrollado la relación entre el nivel físico-ideal del análisis y el nivel del comportamiento empírico si hubiese completado su sociología del Estado. ¹¹ Mis primeros intentos de formular las precondiciones estructurales del comportamiento burocrático se hallan en Reinhard Bendix, *Higher civil servants in American society*, Boulder: University of Colorado Press, serie «Studies in Sociology» de la University of Colorado, n.º 1, 1949, cap. 1.

plica proporcionar un apoyo político efectivo al gobierno. Esta es la concepción *autocrática* o del *plebiscitarismo totalitario*, en que a todos los ciudadanos se les exige ese acatamiento completo, anulándose los derechos de ciudadanía cada vez que interfieren en este acatamiento soberano; de modo que, en tales circunstancias, tampoco hay diferencia alguna entre el ciudadano corriente y el funcionario público. Entre esos dos extremos se halla la concepción que demanda a todos los empleados públicos, y en especial a los que ocupan cargos de responsabilidad, profesar el ideal de neutralidad política. En este caso se aparta deliberadamente a los funcionarios de todos los ciudadanos aparte de aceptar determinadas restricciones en cuanto a la expresión de sus opiniones políticas y a su participación en la actividad política, con el objeto de salvaguardar la imparcialidad de la administración, es decir así como la confianza pública en esa imparcialidad. En las democracias occidentales, está muy difundido el punto de vista de que los funcionarios públicos deben renunciar a algunos de sus derechos como ciudadanos a causa de que el empleo oficial entraña una confianza pública que podría verse amenazada por un uso imprudente de tales derechos.

En términos de nuestro análisis anterior, este enfoque ejemplifica el *principio funcional*, en el sentido de que se asigna a los funcionarios públicos ciertos derechos y obligaciones *especiales*. Por ende, en lo que toca al empleo público, es rechazado el principio plebiscitario de los derechos universales de ciudadanía.¹² En lo que sigue, nos limitaremos al efecto de los enfoques mencionados. Nuestro propósito será mostrar el efecto de la estructura de autoridad y de la pauta cultural burocrática en los intentos llevados a cabo en Estados Unidos y Alemania para definir la situación legal y política de los funcionarios públicos.¹³

En el marco de Estados Unidos, ya desde los comienzos de la independencia se evidenció una actitud suspicaz con respecto a los funcionarios públicos. Entre las quejas elevadas por las colonias contra los «repetidos perjuicios y usurpaciones» del rey de Gran Bretaña se encuentra la declaración de que «ha creado una multitud de cargos nuevos, y enviado a estos lugares enjambres de funcionarios para atormentar a nuestro pueblo y devorarle las entrañas».¹⁴

La Declaración de Derechos de Virginia, de 1776, así como la correspondiente declaración de Massachusetts, Pennsylvania y otros estados, colocaron a los funcionarios superiores del Poder Ejecutivo en pie de igualdad con los del Poder Legislativo en lo tocante al principio de la

12 Para una breve reseña que ejemplifica estos tres enfoques con referencia a la Francia de la Tercera República, la Alemania nazi, la Italia fascista y Gran Bretaña, véase Thomas I. Emerson y David M. Helffield, «Loyalty among government employees», *Yale Law Journal*, vol. 58, 1948, págs. 120-33.

13 El siguiente análisis debe mucho a Ernst Fraenkel, «Freiheit und Politisches Betätigungrecht der Beamten in Deutschland und den USA», en *Veritas, Justitia, Libertas*, programa en honor del bicentenario de la Universidad de Columbia transmitido por la Universidad Libre de Berlín y la Escuela Superior de Ciencia Política, Berlín, Colloquium Verlag, 1953, págs. 60-90.

14 Citado en Carl L. Becker, *The Declaration of Independence*, Nueva York, Vintage Books, 1958, pág. 12.

rotación. Tanto los funcionarios designados como los electos debían volver a la vida privada luego de cierto intervalo fijo, como recuando contra los abusos de poder y, a la vez como medio de que volverían a interiorizarse de las privaciones y necesidades de su pueblo. Así, la administración del gobierno reflejaría en forma directa la voluntad del pueblo, y sus funcionarios serían, literalmente, servidores públicos. Sobre la base de lo que había observado en 1831, Tocqueville afirmó que en Estados Unidos el gobierno era considerado como un mal necesario, toda «aparición ostensible de autoridad» como una ofensa inútil, y que «los propios funcionarios públicos son muy conscientes de que, si su autoridad les confiere alguna superioridad con respecto a sus compatriotas, solo podrán gozar de ella a condición de colocarse en el mismo plano de toda la comunidad en lo que atañe a su proceder».¹⁵ Cuando no se establece distinción alguna entre los funcionarios públicos y la población general, la rotación en el cargo es vista como una garantía de que no se introducirán en el futuro distinciones injustas, en tanto se juzgue a los miembros de todas las categorías sociales igualmente calificados para ocupar cargos públicos.¹⁶ Este sentimiento antiburocrático continuó ejerciendo fuerte influencia en la administración pública norteamericana aun después de que la reforma de 1883 aboliera el sistema de reparto de los cargos entre los partidarios e introdujera ciertos recaudos legales concernientes a las normas que regían en los empleos públicos.

Ernst Fraenkel cita dos decisiones que ejemplifican esta generalizada actitud. En el caso *Bulter versus Pennsylvania* (51, US 1850), los demandantes arguyeron que su designación para ocupar un cargo en el gobierno estadual se basaba en un contrato concertado de acuerdo con el artículo 1, inciso 10 de la Constitución, que prohíbe a los estados sancionar leyes «que impliquen cumplir con las obligaciones dimandas de los contratados»; no obstante, en opinión de la Corte,

«la designación para un cargo creado con vistas al uso público y la permanencia en él no encuadra dentro del significado del término "contratos", o, de otro modo, dentro de los derechos personales establecidos que se procura proteger por ese medio. Aquellas funciones [la designación para un cargo y la permanencia en él] corresponden a esa clase de facultades y obligaciones por las cuales los gobiernos están autorizados a fomentar y promover el bienestar general y se les exige hacerlo: funciones a las que, en consecuencia, no puede presumirse que los gobiernos hayan renunciado...».

Un siglo más tarde, en *Bailey versus Richardson* (182 f. 2d., 1951), la Corte sostuvo el derecho del gobierno a despedir a un empleado

15 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Nueva York, Vintage Books, 1954, vol. 1, págs. 214-15.

16 Véase James Bryce, *The American Commonwealth*, Chicago, Charles H. Scribner, 1891, vol. 2, págs. 127-28. La comprobación de que el sistema de reparto de cargos entre los propios partidarios (*spoils system*) no era tan común en el gobierno de Andrew Jackson como se había supuesto no disminuye la importancia de estos puntos de vista. Cf. Seymour M. Lipset, *The first new nation*, Nueva York, Basic Books, 1963, págs. 101-02.

público de cuya lealtad no estaba seguro. Al fundamentar esta opinión, hizo también algunos comentarios acerca de la naturaleza y carácter jurídico del empleo público:

«La cláusula del proceso corriente no es aplicable a los cargos que se ocupan en el Gobierno (...). El empleo público está sujeto a muchas restricciones en los derechos individuales vinculados con la actividad que se desarrolla, la propiedad, etc., que en otros casos no admiten restricción alguna (...). De modo que en el caso actual, si la señorita Bailey no gozaba de derecho constitucional alguno a ocupar su cargo, y los funcionarios ejecutivos tenían la facultad de despedirla, que ese despedido la haya perjudicado no lo invalida ni le da a ella derecho a compensación (...). Estas duras normas, que contradicen todos los preceptos conocidos sobre la recta justicia con respecto al individuo particular, se han considerado siempre necesarias como principios administrativos, en aras del interés público y del manejo sin impedimentos de los asuntos públicos».

De modo que, al no incluirse los cargos públicos entre los contratos cuyos derechos son protegidos por la Constitución, la cesación en el cargo no priva al agente de ningún derecho, en vista de la suprema importancia de los asuntos públicos.¹⁷

Ese tratamiento discriminatorio de los funcionarios públicos no se aplicó —al menos al principio— en la esfera política. El artículo 1, inciso 6 de la Constitución declara que a ninguna persona le está permitido mantener al mismo tiempo un cargo para el cual ha sido designada y otro para el cual ha sido electa. Esta prohibición circunscrita, en primera instancia, las actividades políticas permitidas a los empleados federales. Como señaló Thomas Jefferson en 1801, la separación de poderes vuelve «impropio, para los funcionarios que dependen del Poder Ejecutivo (...) controlar el libre ejercicio del derecho de elegir, o influir en él», de modo que las campañas electorales llevadas a cabo por los funcionarios públicos «resultan incompatibles con el espíritu de la Constitución».¹⁸ Pero no se prestó oídos a esta interpretación; las actividades políticas de los empleados federales se aceptaron, en general, como parte del sistema de distribución de cargos públicos entre los adictos, y solo se obedeció a la propia cláusula constitucional. Sin embargo, esta actitud de general indulgencia se modificó con posterioridad a la Reforma de la Administración Pública de 1883. En una directiva promulgada en 1886, el presidente Cleveland vedó a los empleados federales actuar de acuerdo con un «partidismo obstructor», señalando que «las normas propias del cargo les impiden, asimismo, asumir la conducta activa de las campañas políticas». Veinte años más tarde, ese mismo principio era formalizado por Theodore Roosevelt e incorporado a las Normas de la Administración

Pública que estuvieron en vigor hasta 1939, cuando la Ley Hatch hizo extensivas esas mismas normas a todos los empleados federales, así como a ciertos empleados de los gobiernos estatales y locales.¹⁹ A partir de entonces, la Comisión de la Administración Pública ha puesto en práctica estas restricciones mediante la especificación detallada de las actividades políticas en que pueden y no pueden participar los empleados federales.²⁰

La lógica subyacente en tales especificaciones se pone de relieve en las diversas opiniones expresadas en el caso *United Public Workers versus Mitchell* (330, US 75, 1947). En este caso, un empleado federal había sido despedido por su participación activa en una campaña política. El juez Black, en opinión minoritaria, sostuvo que la Ley Hatch coartaba la libertad de millones de funcionarios públicos, garantizada por la Constitución, al impedirles ofrecer sus argumentos y sugerencias para la libre discusión de los asuntos públicos. Los empleados del gobierno se convierten así en ciudadanos de segunda categoría, en meros espectadores de los debates que dan como resultado políticas concenientes al bienestar general. Esta consideración se basa en el punto de vista plebiscitario, que acuerda iguales derechos y obligaciones a todos los ciudadanos, con independencia de su status en la comunidad. Esta opinión fue parcialmente compartida por el juez Douglas, quien estimó que coartar las actividades políticas de los empleados públicos corrientes es contrario a la Constitución; coincidió, empero, con la mayoría de la Corte al expresar su temor de que los funcionarios públicos que ocupasen cargos directivos podrían poner en peligro el buen funcionamiento del Poder Ejecutivo si se les permitiera participar sin restricciones en la actividad política. Aquí se aduce el «principio funcional» en apoyo de ciertas reglas especiales para el particular status del funcionario público en posiciones de responsabilidad. La opinión mayoritaria de la Corte sostuvo este argumento con mayor amplitud todavía, de modo que predominó el «principio funcional». Hablando en nombre de la mayoría, el juez Reed dejó sentado que si los funcionarios públicos pudieran actuar a la vez como agentes partidarios, se presentarían dos peligros. El principal de ellos es que las actividades partidarias de los funcionarios interferirían en el desempeño de sus deberes públicos; en el caso de la gran mayoría de los empleados públicos ordinarios, dichas actividades podrían fortalecer al partido en el poder y dar origen así a tendencias en favor de un Estado unitario. En consecuencia, la Ley Hatch sirve de salvaguarda contra la contaminación política de la administración pública y contra la posibilidad de una manipulación burocrática de la política partidaria, y se conviene así en un estuerzo fundamental para asegurar que el gobierno se mantenga aislado de la actividad política.

El desarrollo de la administración pública alemana no presenta tentativas análogas. En el caso de Estados Unidos, la primera y predominante experiencia fue la oposición colonial a los «enjambres de fun-

17 Cf. E. Fraenkel, *op. cit.*, págs. 84-85, y también mi análisis de los funcionarios públicos norteamericanos como «grupo subprivilegiado» en *Higher civil servants*... *op. cit.*, pág. 100 y sigs.

18 Citado en Joseph M. Friedman y Tobias G. Klinger, «The Hatch Act: regulation by administrative action of political activities of government employees», *The Federal Bar Journal*, vol. 7, octubre de 1945, pág. 6.

19 Véase Milton J. Esmein, «The Hatch Act: a reappraisal», *Yale Law Journal*, vol. 60, junio de 1951, págs. 988; en este artículo se mencionan las fuentes de las directivas de los presidentes Cleveland y Roosevelt.
20 Véase *ibid.*, págs. 990-91, donde se enumeran las actividades políticas que entran en estas dos categorías.

cionarios» enviados desde Inglaterra. En el caso de Prusia, la experiencia inicial fue el ascenso de un grupo de funcionarios de alto nivel educativo a posiciones de gran influencia y de relativa independencia política, luego de haber librado prolongadas luchas contra el régimen personal arbitrario. Provenientes, en su mayor parte, de otros países, esos funcionarios eran leales al monarca más que a la nobleza prusiana. Mientras estaban al servicio del rey, recibían privilegios de señores, y si alcanzaban una alta posición se les adjudicaba un título de nobleza hereditario. El contraste entre esta incipiente nobleza burocrática y la subordinación de los funcionarios públicos norteamericanos no podía ser más notorio:

«La política de ennoblecimiento practicada en Prusia contribuyó — en forma deliberada o no — a fijar la identidad social y las lealtades de la burocracia civil como grupo de status definido dentro de la estructura de la burocracia civil que estaba distanciada y alienada de la clase alta. Esa burocracia civil estaba distanciada y alienada de la gente común e inferior, e imbuída de los ideales jerrárquicos y corporativistas de la clase superior de los tiempos anteriores al absolutismo, íntimamente fusionados con la perspectiva autoritaria y los hábitos de la *Herrenmensch* militarista. En la ejecución arrogante de sus órdenes, los comisarios actuaban como comandantes naturales, acostumbrados a doblegar a su arbitrio a los hombres de orden inferior».²¹

Hasta la muerte de Federico II (1786), tales funcionarios autocráticos eran a la vez «servidores reales» en sentido literal; pero con la influencia de la Ilustración y el debilitamiento del régimen autocrático, estos hombres cultos comenzaron a impacientarse cada vez más por su papel de subordinados. La posterior decadencia de Prusia y su derrota a manos de Napoleón en 1806 les ofreció la oportunidad para poner en práctica reformas sociales y administrativas. De manera que en Prusia la noción de un gobierno ilustrado y técnicamente competente, a cargo de funcionarios de alto rango, se asoció con el intento de sofrenar el régimen arbitrario de un autócrata real y con la promoción de reformas contrarias a los privilegios establecidos de la nobleza.²²

Es en este marco que el primitivo liberalismo alemán abogó por la protección de los agentes del gobierno contra las medidas disciplinarias arbitrarias y los despidos injustificados. En la primera mitad del siglo XIX, los representantes liberales defendieron la protección constitucional de los derechos de los servidores públicos con el fin de compensar su anterior subordinación al monarca. Una vez que gozaban de protección legal en sus cargos, podrían oponerse, en bien del público, a los edictos arbitrarios del monarca o las acciones ilegales de grupos privilegiados. Por consiguiente, en contraste con la constitu-

ción norteamericana, las primitivas constituciones alemanas contenían cláusulas que garantizaban la regulación jurídica del empleo público. Un empleado público sólo podía ser despedido, o reducido su sueldo, tras el correspondiente fallo judicial. La misma orientación liberal dio origen a la opinión de que los empleados públicos debían estar habilitados a actuar como miembros del parlamento, opinión que encontró apoyo en la experiencia de las asambleas legislativas (dietas) de Alemania meridional anteriores a 1848. Delegados cuyos cargos públicos estaban a buen resguardo, sobre la base de las garantías constitucionales, demostraron actuar con independencia del gobierno y ser defensores decididos de la constitución.²³ Incluso en Prusia hubo antes de 1848 casos significativos de funcionarios que emitían su juicio independiente, aun a riesgo de un despido inmediato. Y en ausencia de instituciones representativas, ciertos funcionarios superiores interpretaron que dicha independencia desempeñaba el mismo papel que una oposición constitucional en un estado absolutista.

Fue en tales circunstancias que la orientación y actividades políticas de los funcionarios públicos pasaron a constituir un problema general. Los representantes liberales veían la conveniencia de que gozaran de total libertad política, en la medida en que se enfrentaban al gobierno monárquico arbitrario y contribuían al desarrollo de las instituciones parlamentarias — tendencias que, como es natural, despertaron la aprensión de los conservadores—. Estas posiciones se invirtieron en los años posteriores a la revolución de 1848, cada vez que los altos funcionarios de pensamiento liberal se enfrentaron a subordinados tenazmente conservadores, que se oponían al gobierno constitucional. El resultado fue una solución de compromiso. Leyes anteriores habían autorizado el despido de un empleado público en casos de depravación moral; en 1852 se añadió una nueva regulación disciplinaria, según la cual los ministros estaban habilitados a asignar a los funcionarios una posición de retiro temporario (*einseitigen Rubertand*) con media paga, pero sin ninguna otra restricción de sus derechos legales. Esta facultad, no limitada por medidas protectoras de procedimiento, se hizo extensiva a un grupo particular de altos funcionarios que llegaron a ser denominados, en la década de 1880, «funcionarios políticos». Si bien hubo de tanto en tanto modificaciones de detalle, esta solución de compromiso adoptada en 1852 permaneció

21 Hans Rosenberg, *Bureaucracy, aristocracy, and autocracy*, Cambridge, Harvard University Press, 1958, págs. 142.
22 Este breve resumen se basa en Otto Hintze, *Geist und Epochen der preussischen Geschichte*, Leipzig, Koehler & Amelang, 1943, esp. págs. 25-33, 537 y sigs., 566 y sigs.

23 E. Fraenkel, *op. cit.*, págs. 87-89. Tomando en su conjunto a todos los delegados que son considerados en Alemania funcionarios públicos, una encuesta ha demostrado que, en las sucesivas asambleas legislativas, de la quinta parte a la mitad de los representantes eran agentes del Estado. Su proporción declinó a partir de la *Parlamentsversammlung* de 1848, donde llegaron a componer el 55 % del total. Dicha proporción de funcionarios públicos entre los representantes del Reichstag fue del 47 % en 1871, el 38 % en 1887, el 25 % en 1912 y el 21 % en 1930. Se incluye en estas cifras, no solo a los agentes del Estado, sino también a los profesores universitarios, profesores y superintendentes de escuelas secundarias, oficiales del ejército y clérigos. Para mayores detalles, consúltese Karl Demeter, «Die soziale Schichtung des deutschen Parlaments seit 1848», *Vertriebschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, vol. 39, 1952, págs. 13 y *passim*. Luego de la Segunda Guerra Mundial, volvió a subir la proporción de funcionarios en los organismos parlamentarios de la República Federal; al comienzo, ello se debió a la carencia de candidatos en condiciones de ocupar cargos electivos.

ció desde entonces en vigencia. Parecería que con ella se ratifica la protección constitucional o jurídica de la administración pública, mediante la libertad de expresión y participación políticas, resguardando

dante la eficiencia de la gestión de gobierno.²⁴

A la vez la eficiencia de la gestión ha sido muy heterogénea. Los gobiernos alemanes del siglo XIX utilizaron a sus funcionarios públicos en las campañas electorales y también les exigieron una defensa activa de ciertas medidas en el parlamento y otros lugares. Con anterioridad a 1914, tales tentativas no tuvieron ningún éxito, ya que a menudo los empleados públicos —y entre ellos los conocidos como «funcionarios políticos»— defendían el imperio de la ley contra lo que consideraban conveniencias políticas. Viendo las cosas en retrospectiva, observamos que tal independencia se vio facilitada por el enfoque conservador de dichos funcionarios; sus disputas con un gobierno conservador eran conflictos entre iguales más que batallas libradas desde dos campos ideológicos opuestos. Luego de 1918 la situación cambió, al enfrentarse los ministros de la República de Weimar con funcionarios rígidamente conservadores contrarios al régimen constitucional. Se apeló entonces al procedimiento del «retiro temporario» para reemplazar a los recalcitrantes por individuos que le resultaran más aceptables al partido en el poder, socavando así la independencia de la administración pública y promoviendo su partidismo en lugar de fomentar su neutralidad. Después de 1933 el empleo público al régimen pasó a ser un requisito explícito de todo empleado público.²⁵ No obstante, estas vicisitudes no afectaron la opinión valiente.

Hasta el día de hoy sigue permitiéndose a los funcionarios públicos alemanes actuar a la vez como legisladores y voceros de su partido, si bien en el curso de los debates en torno de esta cuestión se dieron muchos argumentos en pro de la prohibición de dicha práctica.²⁶ Pero la política que autoriza a los funcionarios a actuar en el parlamento no solo está vinculada con la creencia en que todos los ciudadanos, sea cual fuere su status, deben gozar de las libertades políticas sino también, más concretamente, con la idea de que la protección legal de la independencia de los empleados públicos no debe sufrir obstáculos pues es uno de los puntales del imperio de la ley. De manera análoga, el mantenimiento del orden legal sigue estando identificado con una administración pública cuyos miembros ocupan cargos vitalicios,

están protegidos contra su desplazamiento a puestos que no representan, en términos de la carrera administrativa, el equivalente exacto de su cargo anterior, y tienen derecho a una remuneración adecuada para ellos y sus familias.²⁷ En el contexto de Estados Unidos rara vez hubo condiciones parecidas a estas, y, por otra parte, el mejoramiento en su situación social no implicó, para el funcionario norteamericano, nada semejante al prestigio, la seguridad y el sostén ideológico con que cuenta su colega alemán.

Las implicaciones de esta diferencia se hicieron evidentes cuando, al término de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno militar norteamericano procuró aplicar los preceptos de la Ley Hatch a la reorganización de la administración pública alemana. En opinión de los observadores alemanes, este intento parecía motivado por la sospecha de los norteamericanos de que aquella era un remanente de una tradición absolutista, estaba animada por actitudes políticas reaccionarias, sus procedimientos eran engorrosos y anticuados, y gozaba de excesivos privilegios económicos y sociales a causa de la particular confianza que caracterizaba el vínculo entre el gobierno y sus funcionarios.²⁸ Pero estas consideraciones no se estiman aplicables a un sistema basado en el derecho codificado, que, en contraste con el derecho consuetudinario, limita en gran medida la capacidad de decisión del juez o funcionario. En el caso de Estados Unidos, si las actividades partidarias de los funcionarios públicos entrañan algún peligro ello se debe a que gozan de una gran capacidad de decisión en sus obligaciones públicas, y el «partidismo destructor» puede fácilmente deformar el ejercicio de tal capacidad; pero en Alemania los funcionarios están limitados por disposiciones legales; la idoneidad e imparcialidad de sus acciones públicas deben estar resguardadas mediante las condiciones de empleo, que garantizan su seguridad e independencia. Según esta concepción, las privilegiadas condiciones de trabajo de los empleados públicos alemanes garantizan su independencia con respecto a presiones extrañas provenientes de los partidos políticos y grupos de intereses; en tanto sea asegurada esa independencia, poco importa que algunos jueces y funcionarios actúen durante un tiempo como representantes electos y participen en las deliberaciones parlamentarias. Lo importante es proteger la idoneidad del funcionario e impedir la intrusión de la política en el proceso administrativo, medidas ambas que constituyen grandes salvaguardias del régimen legal.²⁹

24 Cf. Fritz Hartung, «Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung» en *Staatsbildende Kräfte der Neuzeit*, Berlín, Duncker & Humblot, 1961, págs. 248-54. En las páginas siguientes Hartung describe en detalle las medidas vinculadas con los «funcionarios políticos» en el período 1848-1918.

25 F. Hartung, *op. cit.*, ofrece datos que corroboran la independencia política de los agentes del Estado con anterioridad a 1914, aunque parece subsistir (en págs. 273-75) el grado en que los que ocupaban altos cargos eran obligados a «disciplinarse» políticamente durante la República de Weimar. Se examina este problema en Theodor Eschenburg, *Der Beamte in Partei und Parlament*, Frankfurt, Alfred Metzner Verlag, 1952, caps. 2-3.

26 Vease Werner Weber, «Parlamentarische Unvereinbarkeit», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 58, 1930, págs. 208 y sigs., donde se presenta un amplio análisis comparativo de los argumentos expuestos y de la legislación pertinente.

27 Vease Klaus Kroeger, «"Partei-politische Meinungsäusserungen" der Beamten», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 88, junio de 1963, págs. 134, donde se hallarán las citas legales correspondientes. Este artículo incluye en págs. 121-47 una cabal —aunque amputosa— reformación de los puntos de vista expresados. Hay indicios de que tales puntos de vista son ampliamente compartidos por los alemanes; cf. Brian Chapman, *The profession of government*, Londres, George Allen & Unwin, 1959, págs. 308-10.

28 Ernst Kern, «Berufsbeamtenum und Politik», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 77, 1951-52, págs. 108.

29 Sigo aquí la argumentación expuesta en *ibid.*, págs. 109-10. En ese mismo volumen de *Archiv* aparece una réplica de Otto Kuester (págs. 364-66), quien sostiene que las prerrogativas jurídicas de los funcionarios públicos ya no están justificadas en la actualidad, aunque no hace referencia alguna al problema particular de sus actividades políticas.

Esta defensa convencional de la administración pública alemana ha sido puesta en tela de juicio por quienes aducen que deben imponerse restricciones especiales a las actividades políticas de los agentes del Estado.³⁰ Cuando estos actúan como delegados en el parlamento, promueven a la sanción de las leyes y al control de su ejecución, promoviendo de ese modo la burocratización del parlamento. No es menor abuso que los partidos políticos coloquen a sus principales hombres en cargos públicos. Tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo resultan dañados si se convierte a cualquiera de ellos en un apéndice de la administración pública no puede sino incrementar la integridad del Estado. Ciertamente afirma que la neutralización política de la administración pública no puede sino incrementar la integridad de la administración pública y la estructura institucional alemana y la neutralización política básica entre la estructura institucional alemana y la norteamericana. Presumiblemente —sostiene dicho autor—, la neutralización política

«... fortalecerá la homogeneidad de la administración pública [alemana]; ahora bien: la cuestión que se plantea es si esto concuerda realmente con las intenciones del gobierno militar [norteamericano], ya que su primera preocupación es eliminar la «segregación propia de una casta» de la privilegiada administración pública (*Beamtenstand*). No obstante, la neutralización política de los funcionarios podría representar un auténtico privilegio, aun cuando la prohibición de ocupar cargos electivos constituya un menoscabo de sus derechos como ciudadanos; pues dicha neutralización impide también que se vean invadidos por fuerzas ajenas a su propio dominio (*"berufsstrennde" Kräfte*)».³¹

Cuando existe una posición tradicional de privilegios especiales, la neutralización política puede no hacer más que incrementar la distancia social y psicológica entre los funcionarios y el público, distancia que supuestamente las reformas deberían acortar. Esto se opone a lo que ocurre en Estados Unidos, donde medidas similares refuerzan la «ciudadanía de segunda clase» de los funcionarios públicos. El contexto alemán tiende, pues, a modificar el significado de la neutralidad política, como apunta Ernst Fraenkel,³² ya que la prohibición de intervenir en actividades partidarias puede implicar, en la práctica, que al funcionario alemán se le exija hacer marcado hincapié en la neutralidad de su cargo y las obligaciones que emanan de sus privilegios

30 Se hallará una reseña de las opiniones sobre el tema y varias propuestas de medidas legales correctivas en T. Eschenburg, *op. cit.*, págs. 59-77. En el capítulo 4 de esta obra examina las repercusiones de la actividad política de los agentes del Estado, a partir de numerosos ejemplos extraídos del contexto alemán.

31 «Beimite als Abgeordneter», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 75, 1949, págs. 108-09. Existen, desde luego, otras opiniones; Eschenburg, por ejemplo, *op. cit.*, pág. 67) considera la neutralización de los funcionarios en la ignorancia política o en la incertidumbre, y los haría víctimas de «tendencias equivocadas».

32 Cf. E. Fraenkel, *op. cit.*, pág. 80.

gales. Consecuencia de ello es que, como agentes del Estado, los funcionarios alemanes suelen reclamar una confianza y autoridad especiales. A sus ojos, la prohibición de sus actividades partidarias puede equivaler a una desestimación autoritaria de la política como tal, y por ende «justifica» la idea de la inmunidad ejecutiva con respecto a los controles parlamentarios, que «solo» reflejan el partitismo. Típicamente, la palabra que en alemán designa las obligaciones de los funcionarios públicos es *Treuepflicht*, o sea, «deber de prestar fieles servicios», palabra que recuerda la época en que aquellos eran servidores personales del monarca. Bajo la influencia del romanticismo político, esta idea se convirtió en el deber especial que tenía el funcionario para con el Estado, lo cual, a su vez, se interpretó como que era el custodio específico de los *Staatsinteresse* (intereses del Estado) —que podían abarcar cualquier cosa, desde la política del poder hasta el bienestar general—. Teniendo en cuenta este antecedente, no es de sorprender que la restricción de las actividades políticas de estos «guardianes públicos» les pareciera a algunos equivalente a eliminar de la política al grupo que estaba identificado explícitamente y por antonomasia con el público y el interés nacional.

En el análisis precedente hemos centrado nuestra atención en las actividades políticas de los funcionarios públicos en relación con su status legal y social. Las condiciones que gobiernan su reclutamiento los apartan de las lealtades de parentesco, los privilegios hereditarios y los intereses vinculados con la propiedad, y las relaciones de autoridad que rigen entre ellos son estipuladas en términos impersonales. Pero una vez logrado esto, es menester poner a resguardo de *muertas* formas de influencia estos criterios impersonales de empleo público. Las limitaciones impuestas a la actividad política de los agentes del Estado son uno de los ejemplos de tales medidas. El aislamiento de dichos agentes con respecto a la gravitación de la política partidaria pasa a ser un atributo corriente del estado nacional, en el cual la separación del Estado y la sociedad se instituye en las condiciones de un moderno sistema de partidos plebiscitarios; pero en cada nación gravita también el peso de su peculiar historia. Una misma idea, como la de la restricción de la actividad política de los funcionarios, puede tener diferentes repercusiones; tal lo que ocurrió en las estructuras sociales de Alemania y Estados Unidos. Si no prestamos atención a las distintas pautas de cultura burocrática, nos será imposible comprender la significación que tiene, para cada sociedad, la burocracia como tipo ideal de administración en un régimen legal.³³

Sin embargo, la exclusión de los funcionarios públicos de la participación directa en el «partidismo obstructor» no es más que una de las facetas del problema antes esbozado. Aun en los casos en que se distingue claramente la actividad política de la gestión administrativa, sigue en pie la cuestión de saber en qué grado el proceso administrativo puede aislarse de las influencias o presiones que actúan sobre la ejecución de las medidas oficiales.

33 Se incluye un análisis más completo de la burocracia desde una perspectiva similar en Michel Crozier, *The bureaucratic phenomenon*, © Chicago, University of Chicago Press, 1964.

El marco plebiscitario

Las sociedades occidentales modernas se caracterizan por tener comunidades políticas nacionales. Ellas ejemplifican la moderna dualidad de Estado y sociedad: por una parte, un fuero nacional que goza de autoridad administrativa y está en manos de un grupo de funcionarios funcionalmente definidos, y por la otra la participación formalmente equitativa de todos los ciudadanos en los asuntos públicos.³⁴ Como ya dijimos, en estas circunstancias la política deja de ser una lucha por la distribución de facultades soberanas, y en lugar de ello se convierte en la lucha por el reparto del producto nacional y por los principios que orientarán la acción de gobierno. Con la universalización de la ciudadanía, aumentan enormemente las exigencias planteadas al Estado, y, por ende, a las actividades gubernamentales. Este crecimiento del plebiscitarismo se refleja en el desarrollo de los partidos políticos, transformados en organizaciones de masas. El parlamento, a su vez, deja de ser un cuerpo deliberativo de notables que representan o pretenden representar al público en general, y pasa a ser un cuerpo de políticos profesionales, identificados con un partido y que representan a su electorado. En el campo del empleo público, los antiguos requisitos vinculados con los antecedentes familiares y la posición social son poco a poco sustituidos por la formación y el nivel educativo como único criterio de selección. Junto con estos cambios, se produce una transformación fundamental de la vida pública, derivada del auge de los medios de comunicación de masas y de la gradual pero penetrante irrupción de la publicidad en esferas que antes se consideraban privilegiadas y confidenciales.³⁵

34 Por supuesto, los sistemas políticos organizados de acuerdo con el principio federalista presentan problemas especiales, pero que no invalidan esta caracterización general. Habitualmente, las cláusulas constitucionales prevén una división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos estatales o provinciales y locales, correspondiendo a las autoridades centrales ciertas facultades en el orden nacional. Si bien esta división de poderes suele originar complicados debates, toda alteración importante de las cláusulas requiere enmiendas constitucionales, que son relativamente infrecuentes.

35 En esta breve síntesis no podemos mencionar más que de paso el complejo pasaje de una política de notables, con su énfasis en la representación funcional, a una política de partidos plebiscitarios. Un análisis comparativo de este pasaje se encuentra en Gerhard Leibold, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, *Karlruhe*, C. F. Mueller, 1958, págs. 78, y sigs. Cf. también el brillante trabajo de Jürgen Habermas, *Strukturwandl der Offentlichkeit*, Neuwied, Herman Luchterhand, 1962, *passim*; Habermas examina particularmente las consecuencias culturales y sociopsicológicas de la universalización de la vida política. Con relación al proceso norteamericano la transformación aludida tuvo lugar mucho antes que en el continente o en Inglaterra, y, como observa Habermas, los partidos políticos norteamericanos no son comparable a los representantes electos a una disciplina que sea en modo alguno comparable a la que les imponen los partidos europeos. De este modo, aunque el político como notable desapareció en Estados Unidos antes que en Europa, aún subsisten allí algunos aspectos de la política de los notables, a causa de que ciertos políticos han logrado rodearse de un electorado propio y confiable que les permite desafiar a la conducción de su partido (fenómeno bien conocido

El empleo del término «plebiscitarismo» con referencia a los funcionarios públicos se presta a confusión. En el contexto electoral, el término significa que todos los ciudadanos poseen, en su calidad de individuos, el derecho a votar y a presentarse como candidatos. Para establecer tales derechos fueron destruidos los poderes colegiados —los «intereses intermedios» de Le Chapelier—. Este antecedente anticorporativista contribuye a explicar que, hasta hace poco, las constituciones de los países occidentales no contemplaran la existencia de partidos políticos, ya que estos eran considerados nuevos poderes colegiados interpuestos entre el individuo y el Estado nacional. Ese mismo antecedente permite entender los casos en que se niega toda diferencia entre los funcionarios públicos y otros ciudadanos. Ejemplo de ello son el sistema vigente en Estados Unidos de reparto de cargos entre los partidarios, la afirmación de Lenin de que, en vista de la creciente simplicidad del gobierno, toda persona instruida está calificada para ocupar un empleo público, o lo sostenido por los sindicatos de empleados públicos franceses en el sentido de que estos deben gozar de completa libertad política cuando no están sirviendo formalmente al Estado. No obstante, en la práctica, el principal propósito de dicha igualación no ha sido abolir el status especial de los funcionarios, sino más bien suprimir todo acceso privilegiado al empleo público. El problema perdió gravitación cuando disminuyeron los privilegios y las reglas formales pasaron a gobernar los métodos de reclutamiento y los derechos y obligaciones de los empleados públicos. Sin embargo, cobra creciente importancia el problema del acceso a los medios de influencia sobre el proceso administrativo. A medida que se universalizan los derechos y se acrecientan las actividades gubernamentales, el hecho de que el ciudadano inculco no cumpla con los requisitos para ocupar un puesto público es menos problemático que el hecho de que no posea las aptitudes y actitudes necesarias para conseguir que las autoridades tomen razonablemente en cuenta su caso. Tales sujetos son ayudados en sus tratativas con el gobierno cuando se reconocen sus desventajas. No estamos tratando de disminuir las trágicas incongruencias entre las preocupaciones de los hombres y los procedimientos administrativos, pero lo cierto es que el enfrentamiento directo sólo caracteriza una fracción de las relaciones entre los administradores y el público. Este último únicamente se compone de individuos aislados cuando el ciudadano solicita asistencia pública, actúa como votante, etc.; pero cuando desea influir en las medidas que habrán de adoptarse, en cualquier plano que sea —como tiene derecho a hacerlo—, suele asociar sus demandas a las de otros, ya se trate de conseguir que su partido gane una elección, de interceder ante los representantes individuales o de modificar la ejecución de una medida mediante el contacto con un organismo de gobierno.

Al par del aumento y diversificación de las actividades gubernamentales, se produjo una proliferación de grupos de intereses. En las tratativas con un aparato de gobierno de gran tamaño, un buen número de personas y una acción colectiva ofrecen seguridad y ventajas a

en aquellos lugares en que cuenta con una difusión regional más amplia, como en el Sur).

Las medidas que se adoptan suelen poner a los administradores en situación de elegir entre cursos de acción alternativos, y no desean actuar en forma arbitraria. La «responsabilidad administrativa» puede tomar la forma de una consulta con los intereses organizados a quienes la medida afecta más directamente. En tal caso la responsabilidad se convierte en la capacidad de responder al «público». Esto quizá no signifique más que el sentido que posee el administrador acerca de las necesidades del público, pero tales estimaciones se mezclan gradualmente con ideas referentes a lo que deberían ser esas necesidades. Este es un terreno peligroso, y muchos administradores evitarán aventurarse en él (o lo evitarían si pudieran darse cuenta de ello). Existe el riesgo de que las estimaciones del funcionario sean totalmente erróneas, provocando repercusiones adversas en el público y en la legislatura. En consecuencia, los administradores buscan apoyo para las decisiones que quedan a su arbitrio, y que se ven obligados a tomar a causa de la vaguedad de las directivas y de la complejidad organizacional del gobierno.

Encuentran dicho apoyo en las opiniones y el asesoramiento de los intereses organizados, que se muestran desesos de proporcionárselos. En este punto se produce una notable interacción entre el «Estado» y la «sociedad». En un amplio estudio sobre el «gobierno por comisión», K. C. Wheare comenta, aludiendo a la práctica habitual en Inglaterra:

«A veces ocurre que un Departamento de Estado sólo puede obtener la orientación que necesita luego de haber oído a las partes interesadas y haber logrado que se escucharan entre sí, y quizá que negociarían en alguna medida. Para los gobiernos que asumen la planificación y el control de la vida económica, es esencial conseguir la cooperación de todos los afectados por las medidas oficiales».³⁹

En un estudio análogo sobre las condiciones imperantes en Estados Unidos, leemos que las comisiones de asesoramiento rara vez se crean con el único propósito de ofrecer consejos neutrales. En el caso típico, sus integrantes confían en mantenerse en contacto con los procesos de formulación de políticas del programa para el cual han sido consultados, y «esta ampliación de la relación más allá del asesoramiento real se ajusta perfectamente al verdadero pero callado propósito del administrador, que es fortalecer y validar su programa y el apoyo que este obtuvo».⁴⁰ Al destacar esta búsqueda de apoyo, el autor reconoce la función conciliadora del administrador, quien «asu-

Consejo de Apelaciones de Veteranos de Guerra) es casi la mitad de los correspondientes a la totalidad del sistema federal de justicia; pero los fallos informales de dicho organismo en un año suman una cantidad más de treinta veces superior a la que corresponde a este sistema». Cf. Peter Woll, *Administrative law*, Berkeley, University of California Press, 1963, pág. 7.
39 K. C. Wheare, *Government by committee*, Oxford, Clarendon Press, 1955, pág. 53.
40 Mort Grant, «The technology of advisory committees», en Carl Friedrich y Seymour Harris, eds., *Public policy*, Harvard University, Anuario de la Graduate School of Public Administration, Cambridge, Harvard University Press, 1960, vol. 10, pág. 94.

me la tarea de agente de los diversos reclamos que no fueron atendidos por el legislador».⁴¹

Por otro lado, hay evidencia de que las negociaciones o consultas con las autoridades públicas tiene efectos decisivos en los propios intereses organizados. En una carta reveladora, el profesor Arnold Brecht ha explicado que la obligación formal de los ministros alemanes de hacer consultas únicamente con los representantes de las federaciones de grupos de intereses (las llamadas «asociaciones cumbres») tuvo su origen luego de 1918, cuando cada ciudadano o asociación local planteaba sus demandas o deseos, en forma personal o escrita, a los ministros y a la cancillería del Reich. El objetivo de esta medida no era otorgar cierto reconocimiento privilegiado a las federaciones sino impedir que el gobierno se viera desbordado. De modo que consideraciones totalmente relacionadas con los procedimientos y la preocupación por la eficiencia tuvieron como efecto alentar a las federaciones para que coordinaran diversas exigencias locales antes de entablar contacto con el gobierno. No es preciso invocar aquí ninguna finalidad siniestra ni teoría conspirativa. Se trata de un ejemplo particularmente claro de que cuestiones de tipo completamente formal pueden incrementar el poder de los grupos federados y sus principales funcionarios, y tener así gran gravitación sobre la estructura de los intereses organizados.⁴²

La propia consulta con estos intereses se convierte en un elemento de la política pública. Al respecto, la Comisión Haldane sobre el Mecanismo de Gobierno se expidió de este modo:

«El mantenimiento de la plena responsabilidad de los Ministros en la acción ejecutiva no asegurará, en nuestra opinión, que el curso de gobierno que ellos sigan gane y retenga la confianza pública, a menos que se imponga a los departamentos de Estado la obligación de conseguir el asesoramiento y ayuda de cuerpos asesores de tal modo constituidos que permitan contar con el saber y la experiencia de todos los sectores de la comunidad afectados por la actividad del Departamento».⁴³

Según Wheare, la consulta entre los funcionarios públicos y los intereses organizados es considerada y reconocida como parte de la Constitución británica. En el reciente informe sobre Planificación Política y Económica (informe PEP) se establece explícitamente que «el objeto de contar con comisiones asesoras por su carácter pero dotadas de gran autoridad propia es separar las tareas de administración del cuerpo principal del aparato del Estado».⁴⁴

41 *Ibid.* Se advertirá un énfasis análogo en los análisis de Norton Long, *The polity*, Chicago, Rand McNally, 1962, cap. 4.

42 La carta de Brecht se cita en Wilhelm Hennis, «Verfassungsordnung und Verbandsinfluss», *Politische Vierteljahrschrift*, vol. 2, 1961, pág. 28.

43 Citado en Political and Economic Planning (PEP), *Advisory committees in British government*, Londres, Allen & Unwin, 1960, pág. 6.

44 Vease K. C. Wheare, *op. cit.*, pág. 32, y el Informe PEP, *op. cit.*, pág. 16. Las comisiones asesoras no son, desde luego, más que uno de los muchos factores que mantienen los funcionarios públicos y los intereses organizados. Se

Esta formulación no se considera incongruente, pues, en teoría, el control sigue estando en última instancia en manos del ministro. Y en Inglaterra los funcionarios públicos y los que representan a los intereses organizados tienen comunes antecedentes sociales y, aparentemente, una comprensión fácil de las características de su relación que los ayuda a distinguir los problemas vinculados con las medidas prácticas de los problemas vinculados con la administración.⁴⁵

En otros países se ponen de manifiesto las mismas tendencias con distinta forma. La Constitución de la República Federal de Alemania no reconoce la existencia de intereses organizados, pese a lo cual los manuales de procedimiento (*Geschäftsverordnungen*) de los principales ministerios establecen el método formal de consulta a las asociaciones de mayor relevancia en la preparación de las propuestas legislativas por parte del gobierno federal. Las comisiones asesoras son otro medio reconocido para canalizar la influencia recíproca de los funcionarios y las asociaciones. Por añadidura, el canceller Adenauer recibía personalmente a los altos funcionarios de los principales intereses organizados, violando así los procedimientos formales del gobierno federal. Este tipo de «democracia de canceliers» no solo milita contra la responsabilidad ministerial en el Poder Ejecutivo sino que pone en peligro las funciones constitucionales del parlamento.⁴⁶

En Estados Unidos, los tribunales consideran que las cuestiones de organización y procedimiento del Poder Ejecutivo están incluidas dentro de la esfera de la capacidad de decisión administrativa. De manera que los procedimientos de los tribunales administrativos y la actuación de comisiones asesoras pueden, de variadas formas, tomar en cuenta la representación de los intereses organizados. Cuando se delegaron facultades legislativas en grupos particulares, los tribunales han insistido en que la responsabilidad quedaba, en última instancia, en manos de los funcionarios públicos, si bien en la práctica esto último ha significado que los actos administrativos resultantes se han basado en el consenso entre los grupos de intereses y los funcionarios públicos formalmente responsables.⁴⁷ Así, el contacto frecuente e íntimo entre los funcionarios y los intereses organizados forma parte del proceso

hallará una descripción de toda la gama y variedad de contactos entre funcionarios y ciudadanos particulares o grupos organizados en el *Report of the Committee on Intermediaries*, Londres, HMSO, Cmd. 7904, 1950. En un país de 53 millones de habitantes, los organismos estudiados manejan más de 19 millones de solicitudes anuales (*ibid.*, pág. 8).

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Sir Raymond Street, «Government consultation with industry», *Public Administration*, vol. 37, 1959, pág. 7, y S. E. Ficer, «The individual responsibility of ministers», *Public Administration*, vol. 34, 1956, pág. 377 y sigs. Cf. también las observaciones de Henry Ehrmann y Norman Chester en H. Ehrmann, ed., *Interest groups on four continents*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978, págs. 6-7, 285 y *passim*.

⁴⁶ Véase una excelente discusión de estos puntos en W. Hennis, *op. cit.*, págs. 23-35.

⁴⁷ Cf. Avery Leiserson, *Administrative regulation*, Chicago, University of Chicago Press, 1942, cap. 9 y *passim*, así como también la útilísima revista del mismo autor, «Interest groups in administration», en F. Morstein-Marx, ed., *Elements of public administration*, Nueva York, Prentice-Hall, 1946, págs. 314-38.

administrativo y es aceptado como tal. En este contexto, la regulación legal de los «conflictos de intereses» procura aislar a los administradores de las influencias que obstaculizarían su tarea.

Varios principios parecen haber regido esta regulación.⁴⁸ La norma básica contra el soborno se ocupa de aquellos casos en que individuos particulares procuran, mediante el pago de una cierta suma a un funcionario público, influir en sus actos oficiales, así como del funcionario que se deja influir de ese modo. Con las leyes atinentes a los «conflictos de intereses» se desarrollaron nuevos principios en torno de la conducta pública y privada del funcionario. En el primer caso, se considera inaceptable toda transacción cuando un funcionario participa en acciones públicas que afectan en medida significativa sus intereses económicos. Además, tampoco se acepta la transferencia al funcionario de valores económicos procedentes de fuentes privadas, aun cuando tal transferencia no constituya soborno. El principio que rige en este caso es que los funcionarios públicos no deben aceptar ninguna transferencia de valores económicos de fuentes privadas que derive de la voluntad de estas últimas; solo serán aceptables esas transferencias si con ellas se cumple un contrato válido o derecho de propiedad del funcionario. En otros términos: la conducta propia de los asuntos públicos debe protegerse del peligro implícito en la subordinación del funcionario a los intereses privados.

Otros principios conciernen a los funcionarios en su carácter de individuos particulares. Los funcionarios no deben comparecer en los tribunales oficiales a título privado, ni tomar parte en asuntos en los que interviene el Estado. Como cuestión de principio, los funcionarios no han de apartarse de sus funciones oficiales para colaborar con intereses privados en sus transacciones con el Estado. La misma prohibición se aplica a los ex funcionarios, si bien en este último caso tiende a limitarse a un cierto período posterior a la cesación de servicios, y depende asimismo del grado de conexión entre el asunto de que se trate y las antiguas responsabilidades del ex funcionario. Rige, por último, el principio de que los funcionarios no utilizarán en provecho particular la información confidencial a la que tuvieron acceso durante el desempeño de sus cargos; en esta esfera solo se ha intentado hasta ahora una regulación fragmentaria, pues es difícil distinguir, en términos generales, entre los usos legítimos e ilegítimos de la experiencia adquirida. Los principios anteriores sobre la legislación relacionada con los «conflictos de intereses» son, pues, otros tantos esfuerzos destinados a salvaguardar los criterios impersonales del empleo público contra las nuevas formas de influencia provenientes de la proliferación de los intereses organizados.

Consecuencias teóricas

Una vez que hemos analizado la significación de los intereses organizados para el «administrador neutral», debemos retrorrotar nuestro

⁴⁸ Mi análisis se basa en Roswell B. Perkins, «The new federal conflict-of-interest laws», *Harvard Law Review*, vol. 76, abril de 1963, págs. 1113-69.

estudio a los cambios estructurales de las sociedades de Occidente que habíamos considerado en los capítulos previos. El desarrollo simultáneo, en el ámbito político, de una autoridad nacional, de un cuerpo de funcionarios públicos formalmente aislados de influencias «extrínsecas» y de las tendencias plebiscitarias es acompañado del desarrollo de intereses organizados definidos funcionalmente. Los esfuerzos que llevan a cabo los funcionarios públicos para lograr apoyo, información y orientación de los «públicos» significativos se equiparan, punto por punto, con los que llevan a cabo los intereses organizados con el fin de influir en las acciones de gobierno con miras a beneficiar a sus miembros o clientes.⁴⁹ Puede decirse que como corolario de la autoridad nacional, por un lado, y de la proliferación de intereses organizados con el propósito de influir en esa autoridad, por el otro, en los estados occidentales el consenso, en el plano nacional, es amplio. En estas comunidades políticas, nadie cuestiona seriamente que funciones como la gravación impositiva, la conscripción militar, la sanción de leyes, la conducción de las relaciones exteriores y otras son de incumbencia del gobierno central (o deben ser delegadas por este), aun cuando la ejecución concreta de dichas funciones genere controversias.⁵⁰

Sin embargo, este alto grado de consenso nacional es paradójico. Las comunidades políticas nacionales se caracterizan por el ejercicio continuo de la autoridad central. Esa continuidad está asegurada por la despersonalización de la administración gubernamental, de modo tal que, salvo en unos pocos puestos claves no tiene demasiada importancia saber quiénes serán los individuos designados. También asegura la continuidad el consenso nacional sobre las funciones fundamentales del Estado. En consecuencia, un gobierno nacional del tipo moderno

49 Por lo que conozco, no contamos con un amplio estudio comparativo del grado en que están organizados estos «públicos». A título ilustrativo, es útil, empero, citar las cifras estimativas que da S. E. Finer para Inglaterra. Según Finer, el 90 % de los agricultores pertenecen a la Unión Nacional de Agricultores, el 80 % de los directores de empresa a la Federación de Industrias de Empresa, el 85 % de las firmas industriales a la Federación Médica Británica, el 80 % Británicas, el 85 % de los médicos a la Asociación Médica Británica, el 80 % de los maestros a la Unión Nacional de Maestros, en tanto que únicamente un 48 % de la fuerza de trabajo está agrupada en distintos sindicatos. Cf. S. E. Finer, «Interest groups and the political process in Great Britain», en H. Ehrmann, *op. cit.*, págs. 118-24.

50 Es bien sabido que estas cuestiones se modifican permanentemente y que existen diferencias significativas dentro de la civilización occidental. Además hay casos indudables en que se ha cuestionado este supuesto fundamental como durante la Guerra de Secesión norteamericana, en la gran oposición al gobierno constitucional durante la República de Weimar, o, más recientemente, en el conflicto planteado entre el gobierno francés y el ejército que operaba en Argelia. Dejando de lado tales casos extremos, el consenso sobre las funciones nacionales del Estado —lo que E. A. Shils denomina «disposición civil»— es compatible con una pronunciada separación de los poderes y con el predominio de la competencia y el conflicto. Véase el análisis general planteado en términos culturales, de E. A. Shils, «The theory of mass societies», *Diogenes*, vol. 39, 1962, págs. 45-66, y el análisis institucional del sistema político norteamericano que lleva a cabo H. Ehrmann, «Funktionswandel der demokratischen Institutionen in den USA», en Richard Löwenthal, ed., *Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft*, Berlín, Colloquium Verlag, 1960, págs. 29-55.

representa un principio más o menos autónomo de toma de decisiones y de ejecución administrativa.⁵¹ Hasta para un teórico de los grupos como Emile Durkheim únicamente el Estado podía garantizar, en la situación moderna, la «existencia moral» del individuo; y podía hacerlo a causa de que es «un órgano distinto del resto de la sociedad».⁵² Cabe presumir que si la gente acepta la jurisdicción suprema del Estado es porque cree posible establecer y modificar ordenadamente una reciprocidad general de derechos y obligaciones. Puede decirse que esta creencia se expresa en los reclamos que plantean al Estado los individuos e intereses organizados; pero si bien es cierto que existe un alto consenso con respecto a las instituciones que pueden satisfacer tales reclamos, también lo es que la multitud y diversidad de estos últimos vuelven imposible poner en práctica una política coherente. En realidad, aun la inquietud por formular esas políticas puede desvanecerse cuando *cualquier* identificación del «bienestar general» ha de obrar en detrimento de algunos intereses. Por ende, un alto grado de consenso en el plano nacional puede perfectamente ir unido a una capacidad cada vez menor para llegar a un acuerdo en torno a las cuestiones vinculadas con las políticas nacionales. Excepto en casos de emergencia, el consenso nacional posee, por consiguiente, un carácter impersonal, que no satisface el constante anhelo de confraternidad o camaradería.

Este anhelo tampoco es satisfecho en otros niveles de la formación de grupos. De hecho, el desarrollo de un consenso nacional ha ido acompañado de una declinación de la solidaridad social. Las clases, los grupos de status y las asociaciones formales surgen de la coalición de «intereses ideales y materiales», pero ninguno de ellos implica un consenso comparable a la aceptación, por parte de todos los ciudadanos, de la idea de que el gobierno nacional posee autoridad soberana. Este problema no es nuevo. Desde los primeros tiempos de la moderna comunidad política, los teóricos sociales y políticos deplo-raron y criticaron esta pérdida de solidaridad social. Cuando autores como Tocqueville y Durkheim subrayan la importancia de los «grupos secundarios», lo hacen en la convicción de que tales grupos pueden servir de contrapeso al aislamiento de cada hombre con respecto a sus semejantes y *también* a la centralización del gobierno. No obstante, en buena parte ese análisis sigue practicándose en un nivel en el cual la consideración de los hechos reales se mezcla con la consideración de las medidas por adoptar y un ingrediente de nostalgia, sobre todo en las recurrentes e insidiosas comparaciones entre lo tradicional y lo moderno.⁵³

51 Ni en la vida política medieval, ni en los regímenes absolutistas del siglo XVIII, ni siquiera en muchas de las «regiones en vías de desarrollo» del mundo moderno se conoció o conoce un gobierno de este tipo, ya que tanto la administración de justicia como todos los demás aspectos del gobierno fueron y son descentralizados, personales e intermitentes, y cada servicio de gobierno ha estado sujeto al pago de cierto derecho.

52 Emile Durkheim, *Professional ethics and civic morals*, Glencoe, The Free Press, 1958, págs. 64, 82.

53 Se hallará una reseña de esta línea de pensamiento en Robert A. Nisbet, *The quest for community*, Nueva York, Oxford University Press, 1973.

Pese a los nombres eminentes que están asociados a tal herencia intelectual, preferimos descartarla. La «gran transformación» que conduce a la comunidad política moderna torna inevitable la declinación de la solidaridad social. Ninguna asociación basada en una coalición de intereses, o en la filiación étnica o religiosa, puede recobrar la profunda reciprocidad de derechos y obligaciones que caracterizaba a los «fueros autónomos» de la sociedad estamental. La razón de ello es que en estos «fueros» o «comunidades de derecho» (*Rechtsgemeinschaften*), como las denomina Max Weber, cada individuo forma parte de una sociedad «de ayuda mutua» que defiende sus derechos solo si él cumple con sus obligaciones. Esta gran cohesión dentro de los rangos sociales se logró a un cuantioso precio en materia de subordinación personal. Fue, por encima de todo, un contrapeso para la débil integración de una multiplicidad de fueros en el nivel político «nacional». En este aspecto, los regímenes absolutistas alcanzaron una integración mayor merced a la administración real centralizada y la lealtad del pueblo al rey, si bien los privilegios de que se adueñaron la Iglesia y la aristocracia hicieron también que el hombre común quedara sometido al gobierno autocrático de su amo local. Allí donde esos privilegios reemplazaron a las «comunidades de derecho» de otrora, los grupos privilegiados lograron una notable cohesión social, pero el pueblo fue privado de todas las defensas legales y consuetudinarias de que había gozado hasta entonces, y por ende excluido incluso de su antigua participación pasiva en los derechos y obligaciones recíprocos.⁵⁴ Las comunidades políticas modernas han conseguido una mayor centralización del gobierno que los sistemas políticos medievales o absolutistas, logro precitado, acompañado o sucedido por la participación de todos los ciudadanos adultos en la vida política (sobre la base de la igualdad formal del sufragio), pero uno de los precios que debieron pagarse por dicho logro ha sido la menor solidaridad de todos los «grupos secundarios».

Este «precio» es un producto colateral de la separación entre Estado y sociedad en la comunidad política moderna. Al par que antes la solidaridad se había fundado en la participación individual en una «comunidad de derecho» o en la pertenencia a un grupo de status privilegiado, usufructuario de ciertas prerrogativas de gobierno, ahora debe surgir de la estratificación social y económica de la sociedad, a la que se suma la igualdad de todos los ciudadanos adultos ante la ley en el proceso electoral.

«En los sistemas jurídicos de viejo cuño la ley se presentaba en su totalidad como privilegio de individuos u objetos particulares, o de constelaciones de individuos u objetos particulares. Por supuesto, una concepción de esa índole es opuesta a aquella en la cual el Estado aparece como la institución coactiva que todo lo abarca (...). El período revolucionario del siglo XVIII produjo un tipo de legislación que

54 Tocqueville tiende a empañar esta distinción al identificar dicha reciprocidad, presente en las primitivas sociedades estamentales de la Europa medieval, con la simbiosis posterior del régimen absolutista y los privilegios aristocráticos, aunque se apresura a señalar de qué manera minó el absolutismo la posición aristocrática.

procuró extirpar toda forma de autonomía de asociación y de particularismo legal (...). Esto se logró mediante dos mecanismos: el primero es la autonomía de asociación formal, universalmente accesible, estrictamente limitada y legalmente regulada, que puede ser creada por todo el que desee hacerlo; el segundo consistió en facultar a todos para la creación de leyes propias, interviniendo en transacciones legales privadas de determinada especie».⁵⁵

Sobre esta base, las acciones comunes y las relaciones de intercambio pueden excluir el control oficial sin invadir por ello la autoridad soberana del gobierno. Si bien en cuestiones de detalle el cumplimiento de las tareas administrativas por parte de los organismos de gobierno puede resultar afectado, las acciones individuales y colectivas no apartan necesariamente a la comunidad política nacional de su funcionamiento continuo. En las sociedades de la civilización occidental dependen a la solidaridad social o el conflicto en forma independiente del gobierno, y las fuerzas que responden al ejercicio continuo de la autoridad en la comunidad política nacional.

Lo dicho acerca de la comunidad política del moderno Estado nacional de Occidente es válido en términos de una comparación entre lo que sucede «ahora» y lo que sucedía «entonces». Frente a la multiplicidad de fueros en gran medida autónomos que la sacrosanta autoridad del rey y la fidelidad de sus vasallos mantenían en una unión más o menos laxa, el moderno Estado nacional representa una estructura de autoridad dotada de funciones soberanas que ya nadie puede hacer suyas o heredar como atributos del derecho de propiedad. Las comparaciones del tipo «entonces y ahora» entre la vida política medieval y la moderna podrán poner de relieve los rasgos perdurables del Estado nacional, pero, al destacar los contrastes, reducirán al mismo tiempo la significación de los conceptos resultantes para comprender el comportamiento que se estudia. Si bien han perdurado las características del Estado nacional, ellas se combinaron con cambios de estructura y de comportamiento como los que hemos analizado antes, a propósito de las pautas culturales burocráticas y de las relaciones entre los hombres de gobierno y el público.

Resumen

En este capítulo, hemos pasado revista a las transformaciones sufridas por las sociedades de Europa occidental con referencia a la autoridad pública, complementando así nuestro análisis anterior de las relaciones sociales en el contexto del cambio en las estructuras políticas.

En la primera parte del capítulo se ha ejemplificado el uso de conceptos de limitada aplicación. En los estudios sobre el cambio habi-

55 Max Weber, *Law...*, op. cit., págs. 145-46.