

## EL ESTADO FEUDAL Y EL ESTADO BUROCRÁTICO \*

Gaetano Mosca

Antes de comenzar creemos oportuno, con objeto de facilitar la exposición que haremos a continuación, dar un breve esbozo acerca de los dos tipos según los cuales nos parece se pueden clasificar todos los organismos políticos. Dichos tipos son el feudal y el burocrático.

Comenzaremos por hacer notar que nuestra clasificación no está basada en criterios inmutables y esenciales; por ello, no creemos que exista alguna ley psicológica que sea especial para alguno de los dos tipos y desconocida para el otro. Nos parece, más bien, que los dos tipos no son más que la manifestación, en momentos diferentes, de una sola tendencia constante por lo cual la organización política de la sociedad humana se hace menos sencilla, es decir, más complicada, en forma paralela al aumento en grandeza y civilización de cada sociedad. La segunda de estas condiciones es más indispensable y de carácter más general que la primera, porque, a decir verdad, también los estados muy grandes pueden estar organizados feudalmente. En el fondo, un Estado burocrático no es sino un Estado feudal cuya organización va progresando y desarrollándose, se ha hecho más complejo; también

un Estado feudal puede provenir de una sociedad ya burocratizada, cuya civilización decadente y constantemente fragmentada, se vio obligada a regresar a un orden político más sencillo y primitivo.

### El Estado feudal

Dicho esto, diremos que por Estado feudal entendemos aquel tipo de organización política en la cual todas las funciones directivas de una sociedad, como las económicas, las jurídico-administrativas y las militares, son ejercidas por los mismos individuos y al mismo tiempo, el Estado se compone de pequeños agregados sociales, cada uno de los cuales posee todos los organismos necesarios para bastarse a sí mismo. La Europa medieval nos ofrece el ejemplo más conocido de la especie de orden que hemos llamado feudal, pero, estudiando la historia de otros pueblos y leyendo los cuentos de viajeros contemporáneos, nos podemos fácilmente dar cuenta que este tipo de orden estaba muy difundido. Así como vemos cómo el barón medieval era propietario de la tierra, comandante de las fuerzas armadas, juez y administrador de su feudo, así también el *Ras* abisinio comparte la justicia, manda a los guerreros y recoge los tributos, o sea, quita al campesino (cultivador) todo lo que sea estrictamente necesario

\* Este artículo comprende las secciones VI, VII y VIII del Cap. III, de la obra *Elementi di Scienza Politica*, de Gaetano Mosca.

para su manutención. En ciertas épocas del antiguo Egipto el *Hig* o gobernador local, cuidaba el mantenimiento de los canales, dirigía los cultivos, administraba la justicia, exigía los tributos y mandaba las fuerzas armadas;<sup>1</sup> también el *curaca* del Perú, bajo el Imperio de los incas, era el jefe de su tribu y por eso administraba la propiedad rural colectiva, ejerciendo las funciones judiciales y, a nombre del Hijo del Sol, mandaba al contingente armado.<sup>2</sup>

Algunas veces también las funciones religiosas eran desempeñadas por el mismo jefe que dirigía las otras actividades sociales, como sucedía cuando, en el medioevo europeo, los abades y obispos eran también señores feudales. Hay que tener presente que, para que viva una orden federal, no es necesario que la tierra, fuente casi exclusiva de la riqueza en las sociedades poco avanzadas, esté jurídicamente en propiedad absoluta de la clase gobernante. Aunque los campesinos no sean legalmente vasallos o esclavos y que sean nominalmente propietarios del campo que cultivan, cierto es que el jefe local y sus ayudantes, teniendo pleno poder de imponer tributos, dejaron a los trabajadores de los campos sólo aquello estrictamente necesario para su subsistencia.

<sup>1</sup> Esto sucedía, sobre todo, en la época de las dinastías más antiguas y también durante algunas de las más recientes. Hay que tener presente que la historia del antiguo Egipto dura casi treinta siglos, tiempo en el cual, a pesar del pretendido estancamiento oriental, una sociedad tiene cómodamente la ocasión de pasar muchas veces del Estado feudal al burocrático y de éste regresar al orden feudal.

<sup>2</sup> También China atravesó su periodo feudal y en Japón este orden duró hasta hace pocos años. Es todavía feudal la organización en Afganistán y lo era gran parte de la India cuando fue conquistada por los europeos. Se puede decir que cada gran sociedad ha tenido que pasar una o más veces por el periodo feudal.

Han tenido carácter fuertemente feudal también pequeños organismos políticos, en los cuales la producción de la riqueza no se encontraba solamente en el cultivo de la tierra, sino también en el comercio y la industria, ya que las funciones de dirección política y económica estaban en las mismas personas. Así, los jefes de las comunas medievales eran al mismo tiempo jefes de las corporaciones de artes y oficios. Lo negociantes de Tiro y Sidón —como los de Génova y Venecia, de Bremen y Hamburgo— dirigían los bancos, las haciendas y las fábricas establecidas en los países bárbaros, y dirigían las naves que unas veces servían para el comercio y otras para la guerra; y, con todo ello, también gobernaban sus ciudades. Esto sucedía especialmente cuando la ciudad vivía del comercio marítimo, durante el cual, quien comandaba la nave en la función comercial, tenía también la dirección política y militar. En otros lados, Florencia por ejemplo, donde gran parte de las rentas se obtenían de la industria y de los bancos, la clase dirigente rápidamente perdió las costumbres guerreras y, por tanto, la dirección militar.<sup>3</sup> Tal vez a eso se debió en parte la vida agitada que vivió la oligarquía mercantil de Florencia desde la salida del duque de Atenas hasta Cósimo de Médici.

### El Estado burocrático

En el Estado burocrático no necesariamente todas las funciones directivas deben estar concentradas en la burocracia y ser por ellas ejercidas; es más, podemos afirmar que hasta el presente, ello tal vez nunca ha sucedido. La

<sup>3</sup> Según Gino Capponi (*Historia de la república de Florencia*, Florencia, Barbera, 1876), las últimas cabalgatas, o sea, expediciones militares en las cuales participaron los nobles y los ricos mercaderes, se remontan a 1325.

característica principal de este tipo de organización social, creemos que está en el hecho de que, donde ella existe, el poder central recoge por vía de impuestos una parte importante de la riqueza social, lo cual sirve sobre todo para el mantenimiento de la organización militar y, después, para satisfacer una cantidad más o menos grande de funciones civiles. De este modo, una sociedad está más burocratizada por cuanto mayor es la cantidad de funcionarios que desempeñan cargos públicos y viven recibiendo un salario del gobierno central o de las agencias locales.

En un Estado burocrático la especialización de las funciones administrativas es mayor que en los Estados feudales: la primera y más elemental división es la que retira al elemento militar las facultades administrativas y judiciales. Es también evidente que en los Estados burocráticos la disciplina en todos los grados de la jerarquía política, administrativa y militar, se asegura mucho más. La comparación entre un conde del medioevo, rodeado de vasallos, por siglos servidores de su familia y mantenidos con los productos de las tierras del señor, y un gobernador civil o un general modernos, a los cuales un cable telegráfico puede retirarle de golpe toda autoridad y hasta el sueldo, nos inspira en seguida una idea: en el Estado feudal se requiere una gran energía, un gran sentido político en quien o quienes que están en el vértice de la escala social para tener organizados, compactos, obedientes, en un único impulso, los diferentes grupos sociales que tenderían a la dispersión y a la autonomía, y esto es tan cierto que, frecuentemente, con la muerte de un jefe autoritario se termina la fuerza de un Estado. Sólo una gran unidad moral, el pertenecer a un tipo social muy elevado, puede salvar por mucho

tiempo la existencia de un pueblo feudalmente organizado; y ciertamente se necesitó del cristianismo para aislar y salvar la autonomía de los abisinios, rodeados de paganos y mahometanos. Cuando esta fuerza de cohibición actúa de modo débil y cuando el Estado feudal se encuentra en contacto con pueblos más sólidamente organizados, es entonces muy fácil que sea absorbida y desaparezca en una de las tantas crisis periódicas a las cuales el poder central está fatalmente sujeto.<sup>4</sup> Por el contrario, las cualidades personales del jefe supremo influyen relativamente poco en la duración de un Estado burocrático y una sociedad burocráticamente organizada puede conservar su autonomía, aun cuando repudie una antigua fórmula política y adopte una nueva, o bien cuando modifique su tipo social en forma radical.<sup>5</sup>

### Burocratismo y centralización

La organización burocrática no debe ser necesariamente centralizada, en el sentido que por lo común suele darse a esta expresión; con frecuencia, la burocratización se puede conciliar con una gran autonomía provincial, como sucede, por ejemplo, en China, donde las dieciocho provincias propiamente chinas tienen una gran autonomía, de manera que la capital de cada una de ellas satisface casi todos los asuntos locales.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> El pensamiento nos lleva en seguida al ejemplo de Polonia.

<sup>5</sup> Como sucedió en el Imperio romano, que en occidente sobrevivió siglo y medio, y en oriente más de once siglos a la adopción del cristianismo. Podrían hacerse observaciones análogas sobre las naciones modernas, que del derecho divino pasaron al régimen parlamentario.

<sup>6</sup> Ver Huc, Reclus, Rousset, obras citadas.

Los Estados de civilización europea, aún los más descentralizados, están todos más o menos burocratizados. Como lo habíamos dicho, la característica principal de un organismo burocrático es que en su seno las funciones militares y un número más o menos grande de otros servicios públicos, son ejercidos por empleados asalariados. El hecho de que los salarios sean todos pagados por el gobierno central o que en parte recaigan sobre los organismos locales, que más o menos están bajo el control de aquél, es un detalle que no tiene tanta importancia como se le suele atribuir.

En la historia no faltan casos de organismos políticos muy pequeños, los cuales, teniendo una organización burocrática apenas esbozada o bien completa, han realizado milagros de energía en cada ramo de la actividad humana. Las ciudades helénicas y los municipios italianos de la Edad Media son ejemplos que ni siquiera necesitamos citar. Pero cuando se trata de grandes organismos humanos, que se extienden sobre enormes territorios e incluyen millones y millones de individuos, parece que sólo la organización burocrática consigue reunir bajo un único impulso esos inmensos tesoros de fuerza económica y de energía moral e intelectual, con los cuales la clase dirigente puede lograr modificar de manera profunda las condiciones internas de una sociedad<sup>7</sup> y hacer eficaces y poderosas las acciones más allá de sus confines. El Egipto de los bellos tiempos de las dinastías XVII y XVIII era de hecho burocratizado, cuando la

<sup>7</sup> Hay que tener presente que en la organización feudal es más dura, directa y arbitraria la autoridad que un miembro de la clase dirigente puede ejercer sobre uno o muchos de la clase sometida, mientras que en la organización burocrática es más eficaz la acción de la clase política, como un todo, sobre el resto de la sociedad.

civilización de los faraones tuvo uno de los más espléndidos renacimientos y los batallones del Nilo Azul extendieron sus conquistas hasta los pies del Cáucaso.<sup>8</sup> El Imperio romano era un Estado fuertemente burocrático, un sólido organismo social que supo extender la civilización griega y la lengua italiana a muchas partes del mundo, llevando a cabo uno de los más difíciles trabajos de integración social. Burocrática es la China moderna, que ha sabido resistir desde 1840 terribles convulsiones sociales que habrían deshecho un organismo menos fuerte;<sup>9</sup> y burocrática es Rusia, que, a pesar de algunas graves debilidades internas, tiene aún una potente vitalidad y empuja siempre su expansión en los muy vastos territorios de Asia.

A pesar de éstos y muchos otros ejemplos, que fácilmente se podrían encontrar, no hay que olvidar un hecho importante, que ya habíamos mencionado, y es que no encontramos

<sup>8</sup> Es de hacer notar que en el antiguo Egipto, así como en China, no se conocía aún la acuñación de metales preciosos. Los tributos se recogían, por tanto, en productos naturales o bien se calculaban en metales preciosos, que eran pesados. Esto era un obstáculo no indiferente al funcionamiento del régimen burocrático y se suplía con una complicada y minuciosa contabilidad. Es importante, desde el punto de vista psicológico, el hecho de que, cuando las circunstancias sociales son idénticas, el hombre, a miles de años de distancia, se rebela, aun en las pequeñas cosas, siempre ante lo mismo. Existen, en efecto, cartas de oficiales egipcios que describen su disgusto en las lejanas guarniciones en Siria, y otras cartas de funcionarios que se aburren en las pequeñas ciudades de provincia y solicitan la protección de los superiores y el traslado a la capital.

<sup>9</sup> En efecto, de 1840 en adelante se han tenido que librar dos guerras infelices contra potencias europeas; es la acción disolvente de la civilización europea, con la cual ha tenido necesariamente contacto, así como de las sociedades secretas y las tres grandes rebeliones de los Tehang-mao o Taeping de los Níea-fei o de los mahometanos del noroeste. Recientemente las derrotas en la guerra contra el Japón, han convulsionado nuevamente la sociedad china.

en la historia ninguna gran sociedad en la cual todas las actividades humanas hayan estado completamente burocratizadas. Es éste, tal vez, uno de los grandes indicios de la gran complejidad de las leyes sociales, lo cual hace que un orden político que produce buenos resultados cuando es aplicado hasta cierto punto, al momento de ser sistematizado y generalizado se hace improcedente y dañino. En efecto, nosotros vemos a menudo burocratizada la justicia y la administración, aquel gran burocratizador que fue Napoléon I, llevaba a un buen punto la burocratización de la enseñanza y de la jerarquía sacerdotal católica. Vemos a menudo la construcción, por la burocracia, de calles, canales, vías de tren, todos los trabajos públicos que facilitaban la producción de la riqueza, pero a esta misma producción no la vemos nunca enteramente burocratizada. Parece que la dirección de esta rama tan importante de la actividad social se ajusta mal, como muchas otras, a la regularidad burocrática, y para la clase que ella se dedica, la utilidad individual es un provecho más eficaz que cualquier salario estatal.

Pero hay más. Tenemos indicios, bastante fuertes, de que la burocratización, llevada a la producción y a la entera distribución de la riqueza, resultaría funesta. No queremos aludir a los daños económicos del proteccionismo, a la injerencia del gobierno en los bancos y el excesivo desarrollo dado a las obras públicas, hacemos solamente notar un hecho bien comprobado.

El régimen burocrático, en el cual quien dirige la producción es el mismo trabajador, donde éste está protegido contra la confiscación arbitraria por parte de los fuertes y los prepotentes, y la guerra privada está severa-

mente reprimida, ofrece una gran seguridad a la vida humana y también a la propiedad; de esta manera, mediante una cuota fija, que el productor paga en provecho de la organización social, él puede tranquilamente disfrutar del resto de la producción, lo que permite un desarrollo de la riqueza pública y privada, lo que desconocido en los países bárbaros y primitivamente organizados. Puede suceder, y ha sucedido, que debido a que las pretensiones de la clase militar y de otras clases burocráticas son demasiado exageradas, o por los excesivos cargos que la burocracia quiere desempeñar o por las guerras y las deudas que son su consecuencia, la cantidad de riqueza que absorbe y consume la clase que se ocupa de las otras funciones que no son las económicas, se hace demasiado exagerada. Entonces, el impuesto repercutido a las clases productoras de la riqueza que puede aumentar a tal que son su consecuencia, la cantidad de riqueza que absorbe y consume la clase que se ocupa de las otras funciones que no son las económicas, se hace demasiado exagerada. Entonces, el impuesto repercutido a las clases productoras de la riqueza puede aumentar a tal punto de hacer disminuir fuertemente la utilidad individual de la producción y, en este caso, viene a mermar en forma invariable la producción misma. Con la disminución de la riqueza van, en forma paralela, la emigración o una mayor mortalidad en las clases pobres y, finalmente, el agotamiento del organismo social completo. Son éstos, precisamente, los fenómenos que vislumbramos en el declinar de los Estados burocráticos; lo vemos en la época que siguió al máximo desa-

rollo burocrático del antiguo Egipto y, aún más evidentemente durante la decadencia del Imperio romano.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Al final del largo reinado de Ramsés II, con lo cual comienza la decadencia de la tercera civilización egipcia, los impuestos privados que se encuentran descifrados en las obras del Maspero del Lenormant, etc. Es sabido que la verdadera causa de la decadencia del Imperio romano fue la disminución de la población y de la riqueza, que fue principalmente causa por lo pesado de los impuestos y de la ignorante voracidad con que eran exigidos. También en Francia la población y la riqueza disminuyeron al final del largo reinado del gran rey Luis XIV y volvieron a un buen Estado durante el gobierno del pacífico cardenal Fleury. En un gran Estado moderno, que no tiene caso citar, el continuo aumento de los servicios burocratizados y, por tanto, de los impuestos, produjo ya una sensible decadencia de la economía nacional.