

Entre la voluntad popular y la unidad estatal. Hermann Heller, Arnold Köttgen y el funcionariado público profesional en la Alemania de Weimar*

Between people's will and the unity of the State. Hermann Heller, Arnold Köttgen, and the professional civil service in Weimar Germany

Nicolás Fraile

Universidad de Buenos Aires

ORCID ID 0000-0002-1133-4255

nfraile@sociales.uba.ar

Cita recomendada:

Fraile, N. (2026). Entre la voluntad popular y la unidad estatal. Hermann Heller, Arnold Köttgen y el funcionariado público profesional en la Alemania de Weimar. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 30, pp. 35-56.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2026.10373>

Recibido / received: 08/05/2025
Aceptado / accepted: 23/01/2026

Resumen

Este artículo se propone contribuir a la reflexión teórico-política en torno al funcionariado público a partir de la obra de dos importantes juristas y teóricos del Estado de la Alemania de Weimar: Hermann Heller y Arnold Köttgen. En particular, se analizan sus concepciones divergentes acerca de si el cuadro administrativo debe hallarse al servicio de la voluntad popular, tal como esta se expresa gubernamentalmente, o si, antes bien, debe servir al Estado entendido como una magnitud unitaria conforme a su expresión institucional. A tales efectos, se restituyen los principales lineamientos del debate weimariano en torno a la relación entre voluntad popular y Estado, atendiendo especialmente al artículo 130 de la Constitución, en el que se regulaba al funcionariado público. Seguidamente, se examinan las contribuciones de ambos autores y se

* Este trabajo fue realizado gracias a una estancia de investigación en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Gotinga, financiada por una beca del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). El autor agradece especialmente a la Prof. Dra. Tine Stein y a la Dra. Verena Frick, así como al par evaluador por sus comentarios.

muestran las consecuencias teórico-políticas de sus posiciones, para finalmente extraer algunas consideraciones acerca de su actualidad.

Palabras clave

Burocracia, teoría del estado, democracia, estatismo, administración pública.

Abstract

This article aims to contribute to the political-theoretical consideration of the professional civil service, drawing on the work of two significant jurists and state theorists from Weimar Germany: Hermann Heller and Arnold Köttgen. Their contrasting views are analysed regarding whether the administrative body should serve the popular will as expressed by the government, or whether it should instead serve the state as a unitary entity as defined institutionally. To this end, the main guidelines of the Weimar debate on the relationship between the will of the people and the state are revisited, with particular focus on Article 130 of the constitution, which regulated public service. The contributions of both authors are then examined, revealing the theoretical and political consequences of their positions. Finally, some conclusions are drawn about their relevance today.

Keywords

Bureaucracy, state theory, democracy, statism, public administration.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Consideraciones preliminares sobre la voluntad popular y el funcionariado público en la Alemania de Weimar. 3. Hermann Heller y la neutralidad del funcionariado. 3.1. Imposibilidad del carácter suprapartidario del Estado. 3.2. Subordinación del funcionariado público a las directivas gubernamentales. 3.3. Neutralización del cuadro administrativo. 4. Arnold Köttgen y el funcionariado como protector de la unidad estatal. 4.1. Protección de la unidad estatal como tarea del funcionariado. 4.2. La comunidad estatal como universal. 4.3. Carácter representativo del funcionariado. 5. Reflexiones finales.

1. Introducción

A pesar del creciente interés por el Estado que se ha suscitado en los últimos años en el campo disciplinar de la filosofía y la teoría política, las cuestiones relativas a la administración pública han quedado mayormente relegadas. Descontando algunas excepciones (Abad & Amador, 2017; Eiff, 2024; Noretto, 2024b), el diagnóstico de Wolfgang Seibel (2017) puede extenderse a la teoría política contemporánea: aquí también el cuadro administrativo estatal es considerado, «en el mejor de los casos, poco interesante o, al menos, un asunto de expertos» (p. 15). Ciertamente, puede argüirse que el acercamiento a este tópico se vio dificultado por el carácter ontológico que asumió la reflexión teórico-política en los últimos años (Biset & Farrán, 2011, 2017; Marchart, 2009), así como por la hegemonía de las agendas de la ciencia política empírica en los asuntos relativos a la administración pública (Oszlak, 2006). Sin embargo, ello no excusa a la teoría política de haber recaído en lo que Esteban Amador (2017) denomina «fantasía tecnocrática». Esto es, servirse de una concepción de la burocracia como una máquina ciega que puede prescindir de reflexión teórica o conceptual, pues sólo es susceptible de intervenciones técnicas. A juicio de este autor, cada vez que la filosofía y la teoría política indagan el cuadro administrativo del Estado

entra en juego el viejo prejuicio mecanicista que arrastra la palabra burocracia, según el cual en el Estado implementar es aplicar ciegamente un procedimiento. «Ciegamente» quiere decir «automáticamente», y por eso se critica la «obediencia

ciega» como algo indigno de un ser humano. El burócrata es parte de una máquina que, como suele ocurrir con las máquinas, no piensa. Los decisores deciden y los agentes «aplican». Éstos son correas de distribución, piedras de un edificio, pero no «piedras vivas» (2017, p. 58).

Si esto es correcto, puede afirmarse que, en la filosofía y la teoría política, el funcionariado es considerado una instancia meramente ejecutiva, que se limita a obedecer y aplicar mecánicamente órdenes que le vienen dadas. Ahora bien, cabe preguntarse: el cuadro administrativo del Estado, ¿se encuentra condenado a aquellas consideraciones maquinales? ¿Es posible indagar otras vías de reflexión y modos de concebir el cuadro administrativo? En caso afirmativo, ¿cuáles son?

Este trabajo indaga la posibilidad de reflexionar teórico-políticamente sobre el funcionariado estatal. Para ello, se propone recuperar la obra de dos juristas que, a pesar de sus significativas diferencias, coinciden en que el cuadro administrativo no es una máquina ni un aparato, sino un cuerpo político cuyo papel y sentido deben ser examinados: Hermann Heller y Arnold Köttgen. Aunque sus trabajos no han sido objeto de mayor indagación en el mundo hispanoparlante,¹ sus consideraciones pueden contribuir a la delimitación y comprensión de un problema significativo para los cuadros administrativos, a saber: si se tratan de una herramienta subordinada a las fluctuaciones de la voluntad popular –tal como esta se expresa sucesivamente en los comicios electorales y en las formaciones gubernamentales que surgen de ellos–, o si, en cambio, expresan un punto de vista que, aunque fundado en la soberanía del pueblo, debe preocuparse por la preservación de la unidad política. Estas dos comprensiones del papel del funcionariado público, que pueden colegirse de las posiciones de Heller y Köttgen, constituyen el objeto de este artículo.

A riesgo de adelantar los argumentos, me permito indicar que el trasfondo de esta tensión es el artículo 130 de la extinta Constitución de la República de Weimar, que declaraba a los agentes estatales «funcionarios al servicio de toda la comunidad». ¿Qué significa esto? Por un lado, Heller entendía que este artículo llamaba al cuadro administrativo a subordinarse a la voluntad popular, tal como esta era expresada por el gobierno. Sin embargo, dadas las tendencias imperantes a la partidización y politización en las filas de la burocracia, esta subordinación no resultaba tan sencilla, sino que requería un complejo trabajo de despolitización por parte del cuadro administrativo a fin de constituirse como un cuerpo neutral. Por otro lado, Köttgen tenía una comprensión distinta del mismo artículo. A su juicio, el problema más acuciante eran las tendencias centrifugas y facciosas que se expresaban en el pluralismo político-partidario de la República de Weimar. Dado que estas fuerzas pluralistas eran representadas en el parlamento y que, a su vez, este órgano era el que proponía el gobierno, la subordinación del cuadro administrativo a las directivas gubernamentales podía redundar en la reproducción del carácter centrifugo y faccioso de la sociedad en el interior del Estado. En vista de ello, el servicio a la comunidad debía adquirir un sentido diferente, a saber: el de proteger la unidad estatal frente a dicho pluralismo y preservarla como un órgano suprapartidario. Así, mientras Heller se inclina por una comprensión según la cual el funcionariado público debe resguardar la voluntad popular tal como esta se expresa de manera pluralista, Köttgen se inclina por una en la que el funcionariado debe resguardar la unidad del Estado.

¹ Ciertamente, la obra de Heller ha recibido una atención considerable en el mundo hispanoamericano: así lo muestra su recepción en España (López Pina, 1984) y, por ejemplo, la temprana lectura de su obra que hizo Arturo Sampay en Argentina. Sin embargo, sus reflexiones sobre el cuadro administrativo estatal no encontraron mayores comentarios. El caso de Köttgen es distinto, ya que la totalidad de su obra permanece prácticamente desconocida en el ámbito hispanoparlante.

En lo que sigue, interesa acercarse a esta tensión y ganar claridad sobre el papel y el sentido que ambos autores le atribuyeron al funcionariado público. A estos efectos, en el apartado 2 contextualizo los conceptos y debates de la época que resultan relevantes para la cuestión aquí tratada. En particular, destaco las discusiones existentes en torno a la voluntad popular y clarifico el significado de la noción «funcionariado público profesional» [*Berufsbeamtentum*], utilizada tanto por Heller como por Köttgen para referirse al cuadro administrativo del Estado. Seguidamente, en los apartados 3 y 4, indago los escritos de estos dos autores en los que se planteó abiertamente la pregunta por el cuadro administrativo estatal, a la vez que destaco el modo en que interpretaron la relación entre voluntad popular y unidad estatal. Por último, en el apartado 5, recapitulo los argumentos y formulo algunas reflexiones generales en torno a la actualidad de estas obras.

2. Consideraciones preliminares sobre la voluntad popular y el funcionariado público en la Alemania de Weimar

La noción de voluntad popular debe ser remitida, tanto filosófica como jurídicamente, a la soberanía del pueblo. Esto es, a la constatación de que el poder político procede del pueblo y que es este, entonces, el autor de las normas y de las decisiones que se adoptan. La Constitución de la República de Weimar reconocía ese origen en su artículo primero. No obstante, su expresión no estaba exenta de problemas. Si bien aquella constitución preveía mecanismos de democracia directa, como el referéndum y el plebiscito, lo cierto es que, por lo regular, el querer del pueblo se expresaba mediante la representación política. Por lo tanto, quienes se encontraban a cargo de ella se veían ante la exigente tarea de conocer y expresar la voluntad popular. Ahora bien, el órgano representativo por excelencia de la Alemania de Weimar era el parlamento, el *Reichstag*. Sus representantes, si bien sometidos únicamente a su propia consciencia, accedían a sus cargos a través de los partidos políticos y se encontraban fácticamente vinculados a ellos. En consecuencia, sus decisiones e intervenciones, así como su interpretación de la voluntad popular se hallaban mediadas por los propósitos e intereses partidarios. Con esto, eran las organizaciones políticas –los partidos, especialmente– las encargadas de expresar la voluntad del pueblo.

A diferencia de lo que ocurrió en la segunda mitad del siglo XX (Leibholz, 1980), cuando los partidos políticos fueron reconocidos como transmisores de la voluntad popular, su papel en la República de Weimar distaba de ser claro. En principio, existía una serie de prejuicios ampliamente extendidos contra estas organizaciones: dado que se consideraba que perseguían intereses particulares, se las hacía responsables de fragmentar la representación popular y, así, su aceptación por buena parte de los juristas e intelectuales de la época se vio dificultada.² A su vez, a pesar de que apenas se los mencionaba en la Constitución, desempeñaron un papel central en los asuntos públicos, principalmente en la vida parlamentaria y en la

² A juicio de Christoph Gusy (1993), existieron tres maneras típicas en las que la teoría del Estado se posicionó ante los partidos políticos. La primera, que puede considerarse minoritaria, es aquella que se mostraba optimista con respecto a la relación entre Estado y partidos. Representantes de esta posición fueron juristas como Richard Thoma, Hans Kelsen o el propio Hermann Heller, de quien nos ocupamos detalladamente más abajo. Según indica Gusy, el denominador común es la concepción del pueblo como una magnitud plural, atravesada por distintas direcciones de voluntad, a cuya naturaleza se correspondía el Estado de partidos. La segunda es aquella que rechazaba el carácter partidario del Estado alemán y velaba, más bien, por su carácter suprapartidario. Autores como Carl Schmitt, Gerhard Leibholz o el propio Arnold Köttgen pueden ser ubicados en esta dirección. La última, en cambio, es aquella que, si bien rechazaba el pluralismo político-partidario, entendía que se requería de una organización partidaria para expresar al «pueblo verdadero». Representante de esta concepción fueron aquellos intelectuales de ideología *völkisch* que pavimentaron el camino para el nacional socialismo.

formación de gobierno. Heinrich Triepel (1927), quien exploró con mayor sistematicidad el papel de los partidos en la República de Weimar, indicó que, a pesar de ser prácticamente ignorados por el texto constitucional, eran ellos quienes «ponen las cabezas dirigentes del gobierno, los que llenan los puestos ministeriales, los que apoyan los gabinetes, los vigilan, los patrocinan, los apuntalan» (pp. 26-27). A resultas de ello, y pese a los prejuicios existentes, desempeñaban un papel político central.

El carácter partidario del Estado alemán no se expresaba únicamente en el gobierno, sino que alcanzaba también a la función pública. En una reconocida conferencia de 1932, Carl Schmitt traza un cuadro lapidario sobre la situación del funcionariado profesional. En «Estado fuerte y economía sana» [*Starker Staat und gesunde Wirtschaft*] este jurista indica que «Alemania puede ser definida como la tierra de las compatibilidades ilimitadas en la que todo puede conciliarse con todo y donde una persona puede ser simultáneamente miembro del *Reichstag* o del *Landtag*, plenipotenciario del *Reichsrat*, alto funcionario y presidente del partido, entre otros muchos roles» (1995, p. 77). Si bien este testimonio data de un momento en el que la penetración de las organizaciones partidarias en el aparato estatal se encontraba ya avanzada, lo cierto es que expone un problema político-constitucional que se sitúa en el núcleo de las preocupaciones de este trabajo, a saber: la tensión entre la orientación universal del funcionariado y la posibilidad de que asuma puntos de vista político-partidarios. El trasfondo de esta tensión era el ya mencionado artículo 130, que legislaba sobre el funcionariado público. Dada su relevancia, conviene examinar la formulación de este artículo en la Constitución de la Alemania de Weimar.

De los tres párrafos que componen el artículo 130, los más significativos son los dos primeros, cuya formulación resulta contradictoria. El primero concibe al funcionariado público como una clase a cargo de los intereses universales del pueblo al establecer lo siguiente: «Los funcionarios son servidores de la comunidad, no de un partido». El segundo, en cambio, asume un punto de vista diferente al indicar que «[s]e garantiza a todos los funcionarios la libertad de opinión política y de asociación». Como puede observarse, este segundo párrafo reconoce que el funcionario puede tener preferencias políticas particulares. Con ello, no sólo se abre la puerta a la partidización del funcionariado, sino que además se incurre en un punto de vista opuesto al del párrafo inmediatamente anterior. Esta dificultad se vio agravada, además, por el hecho de que a los funcionarios se les reconocían derechos electorales pasivos. Es decir, la posibilidad de postularse a cargos electivos. Como resultado, se produjo una situación político-constitucional en la que no era claro si el funcionariado estaba llamado a asumir aquel punto de vista universal o si, antes bien, podía partidizarse y competir electoralmente. En 1927, un fallo del Tribunal Superior en lo Contencioso-Administrativo de Prusia estableció que las libertades de asociación y opinión mencionadas en el segundo párrafo del artículo 130 podían resultar, en algunos casos, contrarias a los deberes del funcionario. La ambigüedad del fallo, sin embargo, diluyó sus efectos ordenadores y abrió la puerta a una polémica jurídico-constitucional en torno a la siguiente pregunta: ¿puede un funcionario pertenecer a un partido revolucionario?

A efectos de clarificar estas dificultades, conviene introducir el otro concepto que hace a este apartado, el cuadro administrativo. Sobre este punto, en primer lugar, debe destacarse que el cuadro administrativo del Estado ha sido objeto de diversas denominaciones: administración pública, burocracia, servicio civil, entre otras. Quien las examine con mayor detenimiento, puede descubrir que, al menos en el ámbito germanoparlante, estas variaciones no reflejan únicamente la riqueza nominal de la lengua, sino que además traslucen distintas concepciones y valoraciones. Por ejemplo, conforme a la entrada dedicada a estas nociones en el diccionario *Conceptos históricos fundamentales* (Fusco et al., 2004), compilado por Reinhart Koselleck, Otto

Brunner y Werner Conze, la noción de administración pública destaca un sector de la actividad estatal. En particular, aquel que se opone a la legislación y a la judicatura y que persigue como propósito la puesta en acto de las directivas políticas. La noción de burocracia, en cambio, fue objeto de diversos usos polémicos que datan, al menos, de finales del siglo XVIII. Si bien con Max Weber ingresó al campo discursivo de las ciencias sociales, lo cierto es que había sido utilizada originalmente para denunciar el centralismo administrativo napoleónico que había reemplazado al sistema colegiado alemán. Heller y Köttgen, sin embargo, para referirse al cuadro administrativo estatal se sirven de una noción distinta: la de funcionariado público profesional [*Berufsbeamtentum*]. En lo que sigue, conviene avanzar sus características principales.

El contenido semántico del concepto de funcionariado público profesional está lejos de los de administración pública y burocracia. Emparentada con las de cargo [*Amt*] y funcionario [*Beamter*], es posible reconocer tres características en esta noción. La primera es la expresión del Estado como una totalidad. Si bien en sus orígenes el funcionariado era un cuerpo que le debía lealtad personal al príncipe, tras la racionalización moderna terminó por convertirse en un órgano que sirve al Estado entendido como una idea abstracta. Esta idea, justamente, es la que representa la estatalidad como un todo, independientemente de que se encuentre fácticamente fragmentada en una cantidad de oficinas, agentes decisores, poderes, etc. Esta despersonalización también se extendió a la idea del cargo. Este, más que un recipiente a ser ocupado por una persona, comenzó a ser entendido como una magnitud objetiva, a la cual le era propia un conjunto de deberes e, incluso, una dignidad que recibía quien lo desempeñaba. Por lo tanto, la segunda característica de la noción de funcionariado público profesional es la objetividad del cargo. La tercera y última es su naturaleza estabilizadora. Este cuerpo, dada su objetividad y capacidad para expresar la estatalidad como un todo, fue percibido como un órgano que otorgaba durabilidad y estabilidad al Estado. Es esto lo que puede leerse, por ejemplo, en *Doctrina de la administración*, de Lorenz von Stein: «El gobierno requiere de un órgano duradero que ejecute la siempre consistente voluntad del Estado en el cambio de las situaciones externas» (1869, p. 205). Así, a la noción de funcionariado público profesional le son propias las tres características destacadas: la expresión de la estatalidad como un todo, la objetividad del cargo y la estabilización del Estado.

El lector bien puede sospechar que esta noción de funcionariado público es plausible de ser retrotraída a la obra de Georg Wilhelm Friedrich Hegel, uno de los mayores apologetas de la función pública. En efecto, en sus *Principios de la filosofía del derecho* (2004), los servidores del Estado son reconocidos como una clase universal. Esto es, como una que, «de modo inmediato, tiene en su determinación lo universal como fin de su actividad esencial» (p. 248). Esto presupone no sólo que el Estado expresa el interés y la voluntad general, sino, principalmente, que son sus funcionarios quienes lo corporizan y quienes tienen por tarea mediarlo frente a la sociedad civil, entendida como sede de lo particular (Assalone, 2012). En buena medida, esta comprensión es la que se encuentra anunciada en el primer párrafo del artículo 130 de la Constitución de la República de Weimar. Al considerar a los agentes estatales «funcionarios al servicio de toda la comunidad», se expresa que son ellos quienes están a cargo de los intereses de la totalidad del pueblo. Desde esta perspectiva, la contradicción con el segundo párrafo –en el que se garantiza a los funcionarios la libertad de opinión y asociación– resulta mucho más aguda. Conforme al recorrido trazado aquí, bien puede señalarse que, si la primera parte del artículo remite a la tradición del funcionariado público profesional, la segunda remite a la realidad del pluralismo partidario. Es en este punto donde se configura la tensión central: si el gobierno se forma a partir de mayorías político-partidarias y el funcionariado sigue sus mandatos, ¿actúa este en nombre de la voluntad popular o,

antes bien, en nombre de un partido o una fracción? Para servir a la comunidad en su conjunto, ¿puede el funcionariado reservarse para sí cierta autonomía o esto supondría una lesión de la voluntad del pueblo tal como se expresa electoralmente? A fin de avanzar sobre estos interrogantes, voy a examinar la obra de los autores que aquí interesan.

3. Hermann Heller y la neutralidad del funcionariado

Heller, nacido en 1891 en el Imperio austrohúngaro, se destacó como uno de los grandes profesores de derecho público de la Alemania de Weimar (Meyer, 1984). Si bien de convicciones socialistas, desde su juventud mostró una fuerte predilección por el Estado, la democracia y la vida nacional. Las fuertes críticas a la tradición política bismarckiana expresadas en su tesis de habilitación, *Hegel y el pensamiento nacional del Estado de poder en Alemania* (1992e), no fueron óbice para su valoración del funcionariado público. A su juicio, aquellas corrientes que entienden que el cuadro administrativo debe ser un cuerpo de entusiastas del gobierno o un conjunto de delegados de las bases no resultan admisibles para un Estado de las dimensiones del alemán. Antes bien, considera necesario un cuerpo profesionalizado que, en virtud de su fuerte incidencia política, no puede tener los mismos derechos electorales que el resto de los ciudadanos. Su empresa teórica en torno a esta cuestión discurre, precisamente, sobre la despolitización del cuadro administrativo a fin de configurarlo como un cuerpo neutral, imposibilitado de participar electoralmente y comprometido con la voluntad del pueblo.

A fin de obtener una mirada global sobre los escritos en los que Heller se ocupa del funcionariado, conviene atender lo señalado por Marcus Llanque (2022). Según este importante especialista, existen tres trabajos en los que aquel autor se interesó por el funcionariado público. El primero de ellos, publicado en 1924, se titula «Derechos y obligaciones fundamentales» [*Grundrechte und Grundpflichten*] (1992d) y tiene como objetivo recuperar las principales ideas políticas que informaron el debate constituyente en la República de Weimar, así como explicitar el modo en que ellas se plasmaron en los distintos artículos de la Constitución.³ Si bien el autor se detiene en el artículo 130, lo cierto es que no brinda mayores certezas sobre el problema que aquí interesa: el del funcionariado público y las concepciones subyacentes sobre el Estado y la voluntad popular.

El segundo escrito se titula «El funcionariado en el Estado popular social» [*Der Beamte im sozialen Volksstaat*]. Fechado en 1929, se trata de una conferencia pronunciada en el auditorio de un sindicato de servidores públicos.⁴ En él, si bien se avanzan algunas observaciones acerca de la problemática que aquí resulta de interés, las principales contribuciones giran en torno a asuntos gremiales del cuadro administrativo. Por ejemplo, sus condiciones de contratación y salarios. Dado que estos aspectos exceden el objeto de este trabajo, el texto en cuestión no será el centro del análisis, aunque oportunamente puedan establecerse algunas referencias a él.

Distinto es lo que ocurre con el último escrito que Heller dedicó a esta cuestión. Publicado en 1930 y titulado «El funcionariado público profesional en la democracia alemana» [*Das Berufsbeamtenentum in der deutschen Demokratie*], la reflexión en torno

³ Las ideas políticas a las que hace referencia Heller son tres: la idea liberal, la idea democrática y la idea socialista. Puede comprobarse que el esbozo típico-ideal que realiza el autor en este artículo es desarrollado con mayor exhaustividad en su clásico libro de 1926, *Las ideas políticas contemporáneas* (1992b). En este, a los tres círculos de ideas mencionados, agrega el relativo a la idea nacional.

⁴ Puntualmente, la conferencia fue brindada en el auditorio del Allgemeine deutsche Beamtenbund (ADB), organización creada en 1922 tras una escisión del tradicional sindicato Deutschen Beamtenbund (DBB).

a la voluntad popular y su relación con el Estado se encuentra presente ya desde el título. Justamente, es en sus páginas donde puede encontrarse expuesta de manera sistemática la propuesta central de este autor, a la que se hizo referencia previamente. A fin de exponerla con claridad, me permito presentar tres argumentos sobre los que Heller se apoya. Si bien no fueron desarrollados en este orden, entiendo que pueden sistematizarse de la siguiente manera: 1) imposibilidad del carácter suprapartidario del Estado; 2) subordinación del funcionariado público a las directivas gubernamentales; 3) neutralización del cuadro administrativo.

3.1. Imposibilidad del carácter suprapartidario del Estado

El punto de partida de la argumentación de Heller está dado por la naturaleza contenciosa del ser humano y de las sociedades.⁵ A su juicio, allí donde hay vida en común, hay lucha entre facciones y tendencias políticas opuestas. Sin ir más lejos, la comunidad en la que los Estados modernos anclan su soberanía carece de unidad. Esta, en verdad, es un producto artificial de la misma representación política. Ahora bien, a diferencia de la tradición hegeliana antes referida, Heller no considera que el Estado pueda sustraerse a los conflictos que se suscitan en la sociedad y expresar un interés que se encuentra por encima de las partes. Por el contrario, al dirimir públicamente un asunto, recae de manera inevitable en alguna de las corrientes políticas existentes en el sustrato societal. En consecuencia, los juicios, decisiones y tomas de posición estatales revelarían siempre una postura política particular. Si esto es así, el Estado no puede asumir un carácter universal o suprapartidario.

Este rechazo de la universalidad estatal no constituye, ciertamente, una originalidad de Heller. Una posición similar puede encontrarse en la obra de quien fuera uno de sus maestros: Gustav Radbruch.⁶ Este jurista, que se desempeñó como ministro de Justicia del *Reich*, publicó algunos escritos que resultan de gran importancia para la postura de Heller. Dado que permiten exponerla con mayor facilidad, conviene recuperar aquí dos de ellos: «Estado de partidos y comunidad popular» [*Parteienstaat und Volksgemeinschaft*] de 1929 y «Los partidos políticos en el sistema del derecho constitucional alemán» [*Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts*], publicado un año después, en 1930. A juicio de Radbruch, la expresión de un punto de vista suprapartidario no sólo constituye una imposibilidad para el Estado. Además, la postulación de aquel punto de vista es uno de los rasgos distintivos de la ideología autoritaria que, al atribuirle carácter universal a la estatalidad, pretende desligarla del mandato popular. Más precisamente, de su interpretación a manos de los partidos políticos. Según puede leerse en su escrito de 1930,

la indiferencia hacia los partidos en la Constitución del *Reich*, más que en la ideología de la democracia, tiene sus raíces en la tradicional ideología del Estado autoritario

⁵ En la bibliografía secundaria existe una controversia en torno al fundamento de este aserto helleriano. Según Gerhard Robbers (1983), el carácter contencioso del ser humano se fundamenta en su propia naturaleza. Es decir, antropológicamente. Según Wolfgang Schluchter (1968), por el contrario, es la cultura moderna la que vuelve contenciosa a la criatura humana. Quien dio cuenta de esta controversia fue Maximiliano Hernández Marcos (1998), quien indicó que, si bien ambos comentaristas son conscientes de la importancia que tiene la antropología y la cultura para la teoría del Estado helleriana, difieren en el orden de prelación que existe entre ellas.

⁶ La relación entre Heller y Radbruch se remonta a los primeros años de la República de Weimar. Según documenta Hans-Peter Schneider (1984), su vínculo se apoyó, principalmente, en las convicciones políticas compartidas –ambos se enrolaron en el Partido Socialdemócrata Alemán en 1919–, así como sobre el trabajo que realizaron juntos en torno a la educación de adultos. Con el correr de los años, compartieron también una serie de preocupaciones metodológicas y teóricas en torno a la reflexión estatal. Probablemente, el testimonio más claro de la amistad lo constituye el que Heller le haya dedicado a Radbruch su libro *Las ideas políticas contemporáneas*.

[*Obrigkeitsstaaf*], consecuentemente asumida en el nuevo Estado. El Estado autoritario, cuyo gobierno no se apoya en la mayoría parlamentaria, tuvo como fundamento necesario la creencia ideológica en la posibilidad de un punto de vista por encima de los partidos: «La patria sobre el partido». El carácter suprapartidario del gobierno fue, entonces, la leyenda, la mentira vital del Estado autoritario (1930, p. 289).

Como puede seguirse de esta cita, el pretendido carácter suprapartidario encubre, bajo una prédica universalista, el desapego estatal respecto de la voluntad popular, al menos, tal como esta se expresa a través del parlamento y los partidos políticos. A juicio de Radbruch, los actos gubernamentales de un Estado de esta índole son tan particulares y partidarios como los de cualquier otro. Sin embargo, mientras que en los Estados de carácter democrático ese signo partidista es público, en los de carácter autoritario se lo oculta bajo la mencionada pretensión de universalidad. Unas líneas más abajo, con suma plasticidad, Radbruch indica que el gobierno suprapartidario del Estado autoritario se trata, en realidad, de «un gobierno criptopartidario que se distingue del verdadero gobierno partidario únicamente en que sus pilares políticos no son visibles ante los ojos de la esfera pública [*Öffentlichkeit*], sino que son objeto de una diplomacia secreta interna» (1930, p. 289). Si esto es así, el carácter suprapartidario funciona como un velo que encubre el signo político del gobierno y que lo exime de responsabilidad frente a la voluntad popular.

A pesar de no haber utilizado la expresión «criptopartidario», es dable que Heller siguió de cerca el razonamiento de Radbruch. Su acuerdo con la imposibilidad de un punto de vista suprapartidario es clarificado a través de la referencia que hace a la noción «política de Estado» [*Staatspolitik*], es decir, a aquellas directivas políticas que tienen como propósito la salvaguarda del bien estatal o el bien común. Según puede leerse en el escrito «El funcionariado público profesional en la democracia alemana», Heller considera que nociones universalistas como las de bien estatal o común sólo pueden ser comprendidas de manera «perspectivista». Es decir, desde un determinado punto de vista que privilegia el bien de un sector del pueblo por sobre el otro. Si esto es así, existen tantas concepciones del bien común como corrientes partidarias y, en consecuencia, Heller deduce que toda política de Estado es, necesariamente, política de partido. Sobre este punto, afirma lo siguiente: «[N]o hay política de Estado objetiva que sea independiente del partido. Más bien, la razón de Estado o el bien estatal son siempre concebidos por todos los seres humanos de manera perspectivista, desde un determinado punto de vista» (1992a, p. 389). Así, las perspectivas que se pretenden suprapartidarias son, en verdad, puntos de vista informados por posiciones políticas particulares. Por lo tanto, al igual que Radbruch, Heller concluye que los discursos en nombre de la universalidad terminan por encubrir el signo partidario que reviste a toda acción estatal. Este es, entonces, el primer argumento sobre el que Heller apoya su postura: la imposibilidad del Estado de trascender los puntos de vista partidarios y alcanzar la universalidad.

3.2. Subordinación del funcionariado público a las directivas gubernamentales

Si la política suprapartidaria no es posible, ¿entonces el funcionariado público se encuentra inevitablemente partidizado, es decir, incurre en algún tipo de orientación política particular? De ser esto correcto, existiría una contradicción flagrante con lo que fue señalado arriba como la propuesta central de Heller: la despolitización y neutralización del cuadro administrativo. A efectos de desplegar esta propuesta, conviene indicar que la imposibilidad de la política suprapartidaria no conduce, en Heller, al rechazo de toda universalidad. Antes bien, este autor considera que, en un Estado democrático, existe un universal que debe orientar la acción política, a saber:

la voluntad popular.⁷ Es decir, el querer del pueblo en el que se enraíza la soberanía. Si esto es así, si la universalidad existe, entonces es posible que el cuadro administrativo contribuya a ella. Más concretamente, si se pone al servicio de la voluntad popular, el funcionariado se configura, tal como indica la tradición del *Berufsbeamtentum*, como una clase universal.

Ahora bien, a efectos de que esto ocurra, hay dos extremos que el funcionariado debe evitar. El primero es el de la dependencia absoluta del gobierno. A pesar de que Heller entiende que es este el que expresa la voluntad del pueblo, desconfía de aquellos sistemas que, como el *spoils system* norteamericano o el sistema soviético de consejos, convierten la administración en un cuerpo dependiente del favor gubernamental. En su lugar, considera que el funcionariado debe tratarse de un cuerpo estable y profesionalizado. El otro extremo por evitar es el de una autonomía absoluta que redunde en un desapego democrático. Si bien el autor considera que el funcionariado debe contar con cierta independencia en virtud de sus preceptos profesionales, ello no es óbice para señalar que la radicalización de esa tendencia puede conducir a un alejamiento respecto de la voluntad del pueblo. Esto es lo que Heller advierte en su conferencia de 1929, titulada «El funcionariado en el Estado popular social», en la que del propio Köttgen aparece como interlocutor. Quien se acerque a ese texto, puede encontrar la siguiente afirmación: «[D]e ningún modo se debe crear una burocracia independiente, clausurada al resto del pueblo y que, en el sentido de los conocidos consejos de Köttgen, lleve la conducción de los asuntos estatales porque eso sería el inicio de la dictadura» (2023, p. 93). En otras palabras, si el funcionariado se abstrae del pueblo y de su voluntad para tomar decisiones de manera autónoma, se estaría produciendo un quiebre con el principio de la soberanía popular. ¿De qué manera, entonces, el funcionariado público debe ponerse al servicio de la voluntad del pueblo?

La respuesta que brinda este autor toma como punto de partida la distinción entre la decisión política y su realización. En vista de ella, estima que, si el soberano es el pueblo, el funcionariado debe estar excluido de la toma de decisiones y dedicarse exclusivamente a la realización de las directivas políticas. La prerrogativa sobre estas pertenece exclusivamente al legítimo representante popular: el gobierno, órgano electo por el parlamento y nombrado por el presidente del *Reich* para llevar adelante la conducción del Estado. Si el cuadro administrativo se ocupara de la decisión y formulación de políticas, no sólo se estaría violando el precepto de la soberanía popular, sino que además se estaría atribuyendo responsabilidad sobre tareas políticas a cuadros técnicos. La postura de Heller puede leerse con claridad en el siguiente fragmento:

En la democracia es necesaria la subordinación del funcionariado público a la totalidad política del pueblo, sobre todo en lo que hace a que la burocracia encuentre su tarea no en la conducción política, sino en su ejecución [...] Las mejores virtudes de los funcionarios —su precisión meticulosa, su rutina administrativa, su subordinación desinteresada en la realización de encargos concretos y relativamente delimitados, cuya responsabilidad recae sobre sus superiores— devienen peligrosos vicios de conductor político, cuyas decisiones deben ser tomadas por sí mismo, sobre su propia

⁷ Para mostrar, valgan sus reflexiones en *La soberanía* (1992c). Allí, precisamente, estima que lo que fundamenta la vida estatal es la voluntad del pueblo entendido como un cuerpo político unitario y no como un agregado de corrientes de dirección política. Esta consideración, sin embargo, fue atenuada en su obra publicada póstumamente, *Teoría del Estado* (1992f). En ella, tal como sostienen Sergio Raúl Castaño y Cristina Sereni (2016), la decisión estatal, si aspira a la rectitud, requiere de principios jurídicos que exceden el querer del pueblo. La definición relativa a si estos principios suprapositivos son naturales (Castaño, 2017) o culturales (Vita, 2015) se trata de una controversia en la literatura secundaria, como bien señaló Meinck (1984).

responsabilidad, sin el apoyo de sus superiores y frente a las nunca delimitadas posibilidades políticas (1992a, p. 385).

Si esta interpretación es correcta, entonces puede afirmarse que, a efectos de que el funcionariado recupere aquel papel universal y se ponga al servicio de la voluntad del pueblo, el funcionariado debe subordinarse a las directivas gubernamentales. Si, como se sostuvo en el apartado anterior, toda política estatal es política partidaria, la responsabilidad sobre su definición recae enteramente, conforme a Heller, en el gobierno, en tanto representante legítimo de la voluntad popular. Al cuadro administrativo, por su parte, le corresponde una tarea secundaria, pero no por ello menos importante: la de subordinarse a las directivas gubernamentales. Es este, entonces, el segundo argumento sobre el que el autor apoya su postura: la subordinación del funcionariado público al gobierno.

3.3. Neutralización del cuadro administrativo

La subordinación al gobierno, sin embargo, no puede darse de manera inmediata. Antes bien, para que ello sea posible, debe llevarse a cabo un proceso de neutralización y despolitización del funcionariado, orientado a depurarlo de todo interés político o económico extraño a su cargo. A juicio de Heller, existen dos fuentes de politización en el interior de la administración pública. La primera es el patronazgo partidario. Es decir, aquel mecanismo que, a través de los partidos políticos, promueve agentes estatales a efectos de que los intereses particulares de la organización cuenten con un protector en el interior del Estado. La segunda es el patronazgo económico. Con esta, Heller hace referencia a la injerencia que tenían los capitales privados en el funcionariado público. Para su caracterización, conviene recuperar el siguiente pasaje de su artículo de 1930, «El funcionariado público profesional en la democracia alemana»:

Todavía más peligroso es el patronazgo de clase que promueve hombres de Estado de manera anónima e irresponsable. Dado que, en la actualidad, las asociaciones industriales —a fin de asegurar su influjo político— apoyan financieramente las cajas electorales de todos los partidos burgueses, empiezan ellas también a presentar candidatos a funcionarios que tienen que promover intereses empresariales independientemente de su pertenencia partidaria (1992a, p. 387).

Como puede seguirse, no sólo el patronazgo partidario impide la neutralidad del funcionariado público, sino también —e, incluso, con mayor incidencia— el patronazgo económico o de clase llevado adelante por los capitales privados. Tanto uno como otro introducen en el cuadro administrativo intereses ajenos al servicio de la voluntad popular e imposibilitan, consecuentemente, la neutralidad y subordinación del funcionariado al gobierno.

A pesar de distinguir una doble fuente de politización, Heller entiende que aquello que impide la neutralidad de los funcionarios posee un carácter unitario: el mencionado artículo 130 de la Constitución del *Reich*. Conforme a lo sostenido anteriormente, el texto de ese artículo resulta contradictorio, pues, al mismo tiempo que establece que los funcionarios son «servidores de la totalidad», abre la puerta al derecho electoral pasivo y a la libertad de asociación. Es aquí, a juicio de Heller, donde se permite jurídico-constitucionalmente la connivencia con los intereses partidarios y económicos ajenos al servicio público. No sorprende, entonces, que, tanto en el texto de 1929 como en el de 1930, la imparcialidad y neutralidad del cuadro administrativo sean presentadas como las cuestiones más sensibles en la reflexión sobre el funcionariado público. Según puede leerse en la conferencia de 1929, «la más seria de todas las cuestiones concernientes al funcionariado público profesional

es la pregunta por cómo puede evitarse que continúe desapareciendo la confianza en su imparcialidad» (2023, p. 94). Así, frente a la injerencia de intereses partidarios y económicos que minan la subordinación a las directivas gubernamentales, Heller considera que la neutralización y despolitización del cuadro administrativo se vuelven una tarea urgente.

La pregunta que se impone, entonces, es la siguiente: ¿cómo llevar a cabo la neutralización del funcionariado? Dado que la limitación del derecho de asociación puede interferir con las libertades sindicales, Heller establece que, a efectos de neutralizarlo, la supresión del derecho electoral pasivo resulta suficiente. El motivo es que el autor encuentra que el principal peligro para la neutralidad estriba en la posibilidad de que los funcionarios se sometan al voto popular. Si se atiende el tramo final del escrito de 1930, puede leerse con claridad su propuesta: «Sobre los motivos expuestos, la supresión del derecho electoral pasivo me parece una medida soportable para el funcionario y necesaria para el Estado, aunque, por supuesto, no cure todos los males mostrados» (1992a, p. 390). Esta supresión, sin embargo, no debe avanzar sobre el derecho electoral activo, es decir, el derecho a votar. A su juicio, más que limitar la partidización, una medida de esa índole podría acarrear un perjuicio doble. Por un lado, de vetar su participación en las decisiones comunitarias, el cuadro administrativo podría «desinteresarse por la política y, a fin de cuentas, por el Estado» (1992a, p. 390). Por otro lado, la democracia se privaría de una «de las partes del pueblo que se encuentra particularmente familiarizada con las relaciones estatales» (1992a, p. 390). Así, la supresión del derecho electoral pasivo se trata, a juicio de este autor, del requisito para la neutralización del cuadro administrativo. Este es, justamente, el tercer y último argumento sobre el cual Heller apoya su postura.

Aquí encuentra su término el presente apartado. A lo largo de estas páginas he identificado tres argumentos que informan la postura del autor abordado. Según se indicó, Heller considera que las posiciones suprapartidarias no son posibles. Antes bien, quien afirma representar puntos de vista universales tiende a encubrir su particularidad. Esto, sin embargo, no significa que todo sea partidario y que, consecuentemente, el funcionariado público deba politizarse. Si bien las políticas estatales cuentan siempre con un signo partidario, la voluntad popular se presenta, a juicio de Heller, como el universal propio de todo Estado democrático. Con esto, Heller entiende que la posibilidad de que el funcionariado público actúe como una clase universal estriba en su neutralidad e imparcialidad frente a las directivas gubernamentales. Ciertamente, neutralidad no significa convertirse en un aparato técnico: como se señaló recién, el cuadro administrativo debe participar de las decisiones públicas y mantener su interés en los asuntos comunes. Sin embargo, dada su considerable incidencia en los asuntos estatales, debe evitar las politizaciones internas y depurarse de todo interés ajeno a su cargo. Así, en la medida en que el cuadro administrativo estatal se subordine a la voluntad popular, tal como esta es expresada en el gobierno, es posible dar cumplimiento a aquello que prescribe el artículo 130 de la Constitución de Weimar: servir a toda la comunidad y no a un partido.

4. Arnold Köttgen y el funcionariado como protector de la unidad estatal

Köttgen, nacido en 1902, en Bonn, se habilitó en 1928 en derecho público con una tesis que luego sería convertida en libro y que aquí resulta de particular interés: *El funcionariado público profesional alemán y la democracia parlamentaria* [*Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*]. A pesar de que el autor se mantuvo vinculado al derecho administrativo y funcional hasta el final de sus días, en 1967, y de que se reconvirtió en discípulo de Rudolf Smend durante la segunda posguerra (Notthoff, 2008), lo cierto es que nunca alcanzó tanto

reconocimiento como con aquel primer libro. A juicio de Peter Badura (2018), además de la originalidad de sus argumentos, fue el contexto histórico —el fin de la Primera Guerra Mundial y, en particular, el pasaje de la monarquía a la democracia— lo que le otorgó un carácter distintivo. En lo que sigue, interesa recuperar aquel texto, así como otros escritos publicados por este autor durante los tiempos de la República de Weimar a fin de continuar con la reflexión en torno al funcionariado público. A grandes rasgos, puede adelantarse que la posición de Köttgen se destaca por considerar al cuadro administrativo como una fuerza protectora de la unidad política. Más precisamente, como una instancia que, en tiempos de alta fragmentación y atomización parlamentaria, se revela como el soporte por excelencia para el resguardo de la unidad y la actualización de la comunidad estatal entendida como un todo. A efectos de explicitar este posicionamiento, distingo aquí también tres argumentos centrales: 1) protección de la unidad estatal como tarea del funcionariado; 2) la comunidad estatal como universal; 3) carácter representativo del funcionariado.

4.1. Protección de la unidad estatal como tarea del funcionariado

Lo primero que debe considerarse es que, al igual que Heller, Köttgen entiende que el cuadro administrativo no debe involucrarse en la política partidaria. En el texto mencionado, *El funcionariado público profesional alemán y la democracia parlamentaria*, es terminante al respecto: «La política partidaria está vedada para el funcionariado» (1928, p. 115). Ahora bien, la clausura de la política partidaria no implica, inmediatamente, la clausura de la política en general. Por el contrario, entiende el autor que, en virtud de su permanencia y de que carece de vínculos partidarios, el cuadro administrativo se encuentra en condiciones de ser soporte de una política de otra índole, a saber: una política estatal, aquella que Heller había rechazado de plano.

¿Qué entiende Köttgen por política estatal? De su obra puede seguirse que una política estatal es aquella que posibilita y protege la existencia del Estado. Ahora bien, para comprender cabalmente esta postura, es necesario advertir que Köttgen consideraba que, en tiempos de la República de Weimar, un severo peligro se cernía sobre la vida estatal, a saber: el de su disolución. Según puede colegirse, el autor era de la opinión de que la estatalidad alemana tenía su unidad nacional en riesgo y que enfrentaba un proceso avanzado de atomización y disolución social. En su escrito «Escuela y docente en el Estado moderno» [*Schule und Lehrer im modernen Staat*], publicado en 1929, reconoce como «en sí mismo correcto el que la vida política alemana se encuentra, en este momento, bajo el signo de una fuerte atomización social» (1929, p. 254). Un año antes, en el libro mencionado arriba, la responsabilidad sobre esta atomización social era atribuida a los partidos políticos. Más precisamente, a la pluralidad de organizaciones político-partidarias que, con sus intereses egoístas y su diversidad de perspectivas, amenazaban la unidad estatal. A su juicio, esto ponía a Alemania a las puertas del dominio de una pluralidad anárquica de direcciones de voluntad, carente de cualquier noción de orden:

En caso de que la nación sea rechazada, en el lugar que había tomado la idea de Estado de la monarquía absoluta, nutrida de todo su poder autoritativo, se tiene que encontrar una multiplicidad de perspectivas subjetivas, cuya naturaleza privada no puede ser negada por nadie. Bajo estas circunstancias, la unidad anímica del Estado ya no se encuentra asegurada (1928, p. 70).

El diagnóstico aquí expresado, relativo a que la caída del Estado nacional supondría el dominio de aquella multiplicidad de perspectivas subjetivas, guarda un significado fundamental para su noción de política estatal. En efecto, Köttgen entiende por política estatal todo aquello que posibilite la existencia del Estado como una

magnitud unitaria. Dicho de otro modo, se trata de un curso de acción opuesto a la fragmentación y atomización que primaba en aquel momento. Por lo tanto, la política estatal puede definirse como aquella política que se ocupa de las condiciones de posibilidad del Estado y que tiene como propósito trabajar por la preservación de su unidad.

La pregunta que surge, entonces, es cómo se vincula esta noción de política estatal con el funcionariado, a quien el autor identifica como su soporte por excelencia. Ciertamente, al igual que Heller y que la mayor parte de sus colegas, Köttgen entiende que la tarea principal del cuadro administrativo es realizar las directivas gubernamentales. Por este motivo, en su libro de 1928 indica que, «fundamentalmente, como en los tiempos constitucionales, en el Estado parlamentario el funcionariado tiene que sostener al gabinete» (1928, p. 122). Ahora bien, el que esta sea su tarea fundamental no significa que el cuadro administrativo carezca de otras responsabilidades. Justamente, en virtud de la permanencia del funcionariado y de su carencia de vínculos político-partidarios, Köttgen reconoce la existencia de una «misión burocrática» que le es propia. Según indica, el funcionariado

no tiene que preocuparse sólo por los asuntos del gobierno, sino que además tiene que cumplir una misión burocrática propia. Esta misión no está dada al funcionario individual de manera personal, sino que es tomada por la institución burocrática como tal, que así devino en una fuerza política propia y unitaria (1928, p. 122).

Como puede verse, al funcionariado le es propia una misión burocrática. Y bien, ¿en qué consiste dicha misión? A esta altura, el lector se encuentra en condiciones de presumir que esa tarea es la realización de la política estatal. Es decir, de aquellas acciones orientadas a preservar la existencia del Estado como un todo unitario. De esta manera, Köttgen llama al funcionariado «a construir el contrapeso a las fuerzas políticas fluctuantes, tal como están representadas en los partidos» (1928, p. 123). En suma, el primer argumento consiste en la consagración del funcionariado como una fuerza protectora de la unidad estatal.

4.2. La comunidad estatal como universal

¿En nombre de qué debe actuar el funcionariado como contrapeso frente al pluralismo político-partidario? Si lo hace en nombre de intereses burocráticos propios, incurriría en aquello que Heller señalaba como un extremo peligroso: la autonomización y el desapego democrático del cuadro administrativo. Köttgen, sin embargo, entiende que existe una idea universal que puede informar la misión burocrática: la comunidad estatal. A diferencia de Heller, que encontraba la universalidad en la voluntad del pueblo, este jurista entiende que aquello que reviste valor universal es la propia comunidad del Estado. No tanto su voluntad, sino la protección de su fisonomía unitaria, en tanto es ella la que posibilita la decisión y acción conjunta del cuerpo político. En *El funcionariado público profesional alemán y la democracia parlamentaria*, esta comunidad asume un carácter explícitamente nacional. Según indica, «[s]ólo una nación está en condiciones de otorgarle al Estado moderno su consistencia interna, sin la cual nunca fue pensable un accionar político exitoso» (1928, p. 70). Esta idea, precisamente, es la que se opone a la mencionada multiplicidad de perspectivas partidarias que amenazan con la disolución estatal. Tan nítida le resulta esta oposición, que Köttgen no duda en explicitar que, «hoy en día, en la esfera política, el gran rival de la nación es el partido» (1928, p. 69). Como puede verse, la nación –entendida como la comunidad unitaria del Estado– es el universal que se enfrenta al particularismo político-partidario.

El papel de la nación en la protección de la unidad estatal también es destacado en «Escuela y docente en el Estado moderno», de 1929. En ese texto, orientado a justificar la necesidad de una educación de la ciudadanía en instituciones escolares de tipo estatal, Köttgen establece algunos de los lineamientos principales sobre el carácter cultural-nacional que, a su juicio, era propio del Estado alemán. Conviene recuperar el siguiente pasaje:

El Estado alemán se ha replegado hoy en día detrás de la nación, se subordina a ella y encuentra allí su legitimación. Dado que la cultura compartida cultiva el fermento de la comunidad nacional, este factor cultural se ha convertido en la fuerza central del Estado alemán. En mayor medida que antes, el Estado moderno es un Estado cultural. Con ello, la actividad político-cultural no se trata únicamente de una función estatal sobre cuya utilidad pueda discutirse, sino la tarea central a la que no se puede renunciar sin cambiar la esencia del Estado en su fundamento (1929, p. 253).

Como puede advertirse, en este artículo Köttgen no sólo destaca la importancia de la política cultural, sino que además reconoce en la idea nacional –y, particularmente, en la comunidad que funda la nación– aquello que legitima al Estado moderno. De esta manera, la unidad estatal encuentra su sostén en la comunidad nacional.

Ahora bien, dos años más tarde, en 1931, el papel de la nación merma. En el artículo titulado «Kelsen y la democracia» [*Kelsen und die Demokratie*], la comunidad –cuya importancia permanece indiscutida– pierde carácter nacional y se la afirma simplemente como una comunidad estatal. Ante la fragmentación e intensidad propia de aquellos tiempos, la democracia sólo resulta posible si se afirma de nuevo esa comunidad que se deduce de la idea de Estado:

En los tiempos actuales la democracia sólo podrá ser afirmada si se toman en cuenta las presiones de la época a fin de construir, en alguna forma, comunidad; sólo podrá ser afirmada si se deja de negar la idea estatal para poner nuevamente valores comunitarios, quizá no absolutos, pero sí objetivos, en el centro del Estado (1931, p. 106).

Como puede apreciarse, no hay aquí mención alguna a la idea nacional. Sin embargo, la figura de la comunidad estatal opera como un universal análogo a la nación. En particular, es ella la que actúa como un principio universal contra las tendencias atomizadoras y fragmentadoras de la época.

Un año más tarde, en 1932, Köttgen contribuyó al segundo volumen del *Manual de derecho estatal alemán* compilado por Gerhard Anschütz y Richard Thoma. En una de las entradas a su cargo, titulada «El desarrollo del derecho funcional alemán y el significado del funcionariado en el Estado contemporáneo» [*Die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts und die Bedeutung des Beamtentums im Staat der Gegenwart*], la comunidad estatal opera no sólo como fundamento de la organización estatal, sino también como sustento de su carácter democrático. Allí, Köttgen establece que el Estado moderno

descansa sobre una comunidad en sentido propio, que, como tal, tiene en su centro representaciones de valores ideales de algún tipo. El Estado moderno, por lo tanto, no surge del ámbito de un sistema de valores absoluto en sí y por sí, sino que se produce desde las experiencias comunitarias de la corporación y se corresponde con aquellos valores ya mencionados, que conforman el centro de la comunidad estatal (1932, p. 18).

Como puede verse, este fundamento comunitario parece darle unidad al Estado, al mismo tiempo que vincula su organización con las experiencias populares.

De esta manera, más allá de los desplazamientos y figuras diversas –nación, comunidad estatal– a las que apela Köttgen, lo que otorga continuidad a sus esfuerzos teóricos es la noción de comunidad, entendida como un valor universal que justifica la protección del Estado. Así, el segundo argumento se expresa en la idea de la comunidad estatal como un universal.

4.3. Carácter representativo del funcionariado

La pregunta que queda pendiente es la relativa al modo en que se vinculan la idea universal –la comunidad estatal– y el funcionariado. A fin de responderla, conviene detenerse en el último texto al que se hizo mención, la entrada de 1932 titulada «El desarrollo del derecho funcional alemán y el significado del funcionariado en el Estado contemporáneo». En ella, Köttgen establece que el funcionariado, a fin de dar cumplimiento a la misión burocrática que mencionamos arriba, desempeña un papel representativo. Es decir, se ve involucrado en la representación político-estatal que, habitualmente, había sido atribuida al parlamento y la jefatura de Estado. A juicio del autor, aun cuando no se trate de un cuerpo electo, el funcionariado se encuentra en condiciones de expresar aquella idea del Estado como una comunidad. Por lo tanto, a fin de justificar ese carácter representativo, el autor dialoga con el trabajo de dos de los teóricos de la representación más importantes de su época: Carl Schmitt y Gerhard Leibholz.

Es sabido el influjo que tuvo la teoría de la representación de Schmitt durante la República de Weimar (Accarino, 2003; Duso, 2019; Novaro, 2000). Además de tratarse de una de las principales contribuciones al así denominado «debate alemán» o «berlinés» sobre la representación política, sintetizó una fórmula clásica sobre la tarea representativa.⁸ Frente a aquellas corrientes que entendían la representación como la expresión de determinados intereses y preferencias de los electores, Schmitt sostiene en su *Teoría de la constitución* que representar es «hacer visible y presente un ser invisible a través de un ser públicamente presente» (2017, p. 210). En otras palabras, se trata de llevar a la escena pública una idea que no es inmediatamente visible y que, en condiciones democráticas, es la del pueblo como unidad. Esto mismo constituye el núcleo de la conceptualización de Gerhard Leibholz. En su libro *La esencia de la representación*, este autor establece que representar consiste en que «algo que realmente no está devenga presente, existente», en «hacer concurrir nuevamente algo que no está en el tiempo actual» (1966, p. 26). Al igual que Schmitt, entonces, Leibholz entiende que la representación supone hacer visible un cuerpo político en la vida pública. Más precisamente, supone hacer presente la imagen del pueblo como unidad.

Esta mención a la teoría de la representación de Schmitt y Leibholz reviste importancia dado que Köttgen la recupera inmediatamente. A su juicio, que el funcionariado posea carácter representativo implica que también se encarga de hacer presente y visible una idea que, por sí misma, está ausente: la idea de la comunidad estatal, tal como fue tratada arriba. Según puede leerse en la entrada de 1932, este autor postula que

desde los días de la monarquía, el funcionariado alemán puede ser reconocido a través del permanente fundirse de la persona del funcionario en una idea representada

⁸ El debate alemán sobre la representación política refiere al conjunto de discusiones que mantuvieron autores como Carl Schmitt, Gerhard Leibholz, Rudolf Smend, Hermann Heller o Friedrich Glüm a finales de la década de 1920. En ocasiones, ha sido denominado directamente «debate berlinés» (Henkel, 2011, p. 351) en virtud de que todos ellos se desempeñaban en instituciones y facultades de la capital alemana. Algunas de las principales contribuciones de este debate fueron sumariadas por Cristina Senigaglia (2022).

por el Estado [...] Si, como han dejado en claro los trabajos de Leibholz y Carl Schmitt, a la esencia de la representación le corresponde el devenir visible a través de un representante de un valor ideal que, por sí mismo, no está realmente presente, entonces el funcionario alemán pertenece a las figuras representativas dentro de la organización del Estado (1932, p. 6).

Con estas palabras, Köttgen declara al cuadro administrativo estatal como un cuerpo representativo. Si bien en la cita recién referida no se explicita cuál es la idea que se hace presente en la representación, hacia el final del artículo precisa sin ambigüedades. Aquello que el funcionariado representa es la idea misma de Estado: «[E]l carácter del funcionariado alemán está dado [...] por aquel sistema de valores que, en el centro del Estado, determina los puntos rectores de la acción estatal: la idea de Estado» (1932, p. 19). Así, a juicio de Köttgen, es esta idea comunitaria la que el funcionariado presenta en el espacio público.

Existe, sin embargo, una dificultad no menor en el planteo de este autor respecto del carácter representativo del funcionariado. Según puede colegirse, uno de los requisitos que tanto Schmitt como Leibholz señalan para la representación política es la independencia jurídica y el mandato libre. A juicio de estos teóricos, quien representa no puede hallarse sujeto a delegación previa o comisión alguna que restrinja su margen de acción. Antes bien, debe encontrarse en condiciones de ejercer plenamente su libertad y no hallarse sometido más que a su propia conciencia. Ciertamente, tanto la independencia jurídica como el mandato libre pueden constatarse en las figuras de los escaños parlamentarios o, incluso, en la del presidente del *Reich*. No ocurre lo mismo con el funcionariado. En tanto se encuentra subordinado a las directivas gubernamentales, se trata de un cuerpo político dependiente de otro y que, como tal, carece de autonomía. Por lo tanto, si se atienden los requisitos señalados por Schmitt y Leibholz, el carácter representativo del funcionariado resulta difícil de sostener.

A pesar de ello, Köttgen se permite introducir una diferencia significativa en su comprensión de la representación política, destinada a resolver esta dificultad. Según indica, no puede negarse que la independencia y libertad de conciencia se tratan de condiciones necesarias para la representación. Sin embargo, a su juicio, estos requisitos no necesariamente deben traducirse en independencia jurídica. Dicho de otro modo, la posición legal del cuerpo político no determina de manera inmediata su libertad espiritual. Antes bien, el funcionariado demuestra que, aun hallándose jurídicamente vinculado al gobierno, puede contar con una independencia espiritual propia. Precisamente, esta independencia es reconocida en la misma Constitución de Weimar, en la primera parte del artículo 130, donde se establece que «los funcionarios son servidores de la comunidad, no de un partido». Por lo tanto, haciendo referencia a aquel artículo, Köttgen reprocha a Schmitt y Leibholz una interpretación errónea de la independencia del representante:

En lo que hace a este asunto, la independencia interna del representante es ciertamente una *conditio sine qua non* de toda representación. Sin embargo, esta independencia interna es interpretada de manera incorrecta por Schmitt y Leibholz como independencia jurídico-formal. Con esto se pasa por alto que aquella absorción de la persona en determinadas imágenes ideales de valores, propia de la representación, no tiene que ver en lo más mínimo, en el seno de la organización estatal, con la posición jurídica de la persona [...] Al establecer al funcionario como «servidor de la comunidad» en oposición al partido político, la constitución quiso evitar una dependencia interna de esa índole (1932, p. 8).

Como puede observarse, para Köttgen es la independencia espiritual del funcionariado, garantizada por la propia constitución, la que resulta decisiva. En virtud

de ella, puede afirmar –contra la interpretación de Schmitt y Leibholz– que el cuadro administrativo se trata de un cuerpo representativo. Es decir, que se encuentra en condiciones de expresar una idea que no se halla inmediatamente visible: la de la comunidad estatal. Con esto, entonces, queda desarrollado el tercer y último argumento relativo a la función representativa que Köttgen atribuye al funcionariado.

Este es el fin del presente apartado. A lo largo de estas páginas examiné tres argumentos con los que Köttgen sostiene que el funcionariado público no debe limitarse a ejecutar las directivas gubernamentales, pues cuenta con una misión propia: la protección de la unidad estatal. En tiempos de atomización y fragmentación político-partidaria, es el cuadro administrativo el responsable de representar en el espacio público la idea de la comunidad estatal, en la que Köttgen encuentra cifrado el valor universal de la vida en común. A su juicio, el funcionariado público no debe orientarse exclusivamente por la voluntad popular tal como es expresada en el gobierno, pues este, al hallarse compuesto por partidos y corrientes pluralistas, podría conducir a la disolución de la comunidad. Antes bien, el funcionariado debe hallarse al servicio de la idea de Estado, entendida como aquella comunidad estatal que posibilita la acción y decisión conjunta. De este modo, puede deducirse que la tarea del funcionariado público no consiste en ejecutar ciegamente las directivas gubernamentales, sino en reinterpretarlas y traducirlas conforme las exigencias de la comunidad estatal, actuando como una fuerza preservadora de la unidad del Estado. En opinión de Köttgen, sólo así es posible dar cumplimiento a aquello que indica el artículo 130 de la Constitución de Weimar: servir a toda la comunidad y no a un partido.

5. Reflexiones finales

Se señaló en la introducción de este artículo que, a pesar del creciente interés que se suscitó en los últimos años por el Estado, la administración pública pervive como un objeto relegado y poco interesante. Haciendo uso de la «fantasía tecnocrática» enunciada por Esteban Amador (2017), se indicó que, en la mayoría de los acercamientos, el cuadro administrativo estatal es considerado una máquina que se ajusta de manera automática al ordenamiento institucional y que, en todo caso, es susceptible de capacitaciones y mejoras técnicas. Frente a este diagnóstico, y a fin de dejar de lado aquellas fantasías tecnocráticas que convierten la administración pública en una máquina ciega, el presente artículo tuvo como propósito reflexionar teórico-políticamente sobre el funcionariado público. En particular, sobre la relación entre voluntad popular y unidad estatal tal como aparece formulada en la obra de dos importantes juristas: Hermann Heller y Arnold Köttgen.

Si bien existen menciones y referencias cruzadas entre ambos, el análisis se orientó principalmente a restituir sus comprensiones del funcionariado público profesional sobre el trasfondo del artículo 130 de la Constitución de Weimar. Dicho artículo establece, en su primera parte, que el cuadro administrativo debe actuar al servicio de toda la comunidad y no de un partido, mientras que, en su segunda parte, habilita la libertad de asociación y el derecho electoral pasivo. Es en este punto donde se cifra la diferencia principal en la concepción de la voluntad popular y el Estado: mientras que la primera parte del artículo constitucional pretende dar continuidad a la tradición del funcionariado público profesional, entendido como un cuerpo que expresa los intereses universales de la comunidad política, la segunda parte aproxima el funcionariado público al pluralismo político-partidario que regía sociológicamente en la República de Weimar.

Las obras de Heller y Köttgen manifiestan un acuerdo fundamental: la segunda parte del artículo 130 constituye, ciertamente, una amenaza al carácter universal del

funcionariado. Sin embargo, en el contexto del pluralismo centrífugo que asolaba la Alemania de Weimar, esa universalidad es entendida de manera diametralmente opuesta. Mientras que Heller la remite a la voluntad popular, Köttgen la asimila a la idea de la comunidad estatal. Esta diferencia, que en principio puede parecer nominal e insignificativa, tiene consecuencias políticas y jurídicas sensibles. A juicio de Heller, si el funcionariado pretende actuar como un cuerpo universal, debe depurarse de todo interés político y económico para servir sin reservas las directivas gubernamentales. A juicio de Köttgen, en cambio, la universalidad estriba en la protección de la unidad del Estado, tarea que el funcionariado puede llevar a cabo representando la idea comunitaria. Así, mientras que el primero quiere configurarlo como un cuerpo neutral, el segundo pretende instituirlo como un dique de contención frente al pluralismo. Como puede apreciarse, la comprensión de la universalidad que subyace a uno y otro difiere sustantivamente: en un caso se la identifica con la expresión gubernativa-parlamentaria de la voluntad popular; en el otro, con la unidad institucional del Estado.

Probablemente, la sensibilidad política contemporánea se encuentra mucho más cerca de la concepción de Heller que de la de Köttgen. Durante las últimas décadas, las agendas científicas y políticas sobre el cuadro administrativo han pretendido configurarlo como un cuerpo neutral al servicio del gobierno, subordinado al régimen democrático. Ahora bien, la perspectiva de Köttgen no debería ser descartada tan rápidamente. Si, como indica Wendy Brown (2020, 2023), vivimos en tiempos nihilistas, en los que, en ocasiones, la voluntad popular –entendida como la decisión mayoritaria del pueblo– puede conducir a la destrucción del Estado, de los preceptos de igualdad y de las condiciones mismas que posibilitan la vida en común, entonces la perspectiva de Köttgen encuentra una renovada actualidad. Como fue señalado arriba, este jurista sostiene que el Estado no puede reducirse sin más a la democracia electoral, en virtud de que la idea que lo informa –la de la comunidad estatal– trasciende el pluralismo partidario y las tendencias políticas imperantes. Si esto es así, la concepción de un órgano estatal que opere como una fuerza preservadora, cuya tarea consiste en frenar los efectos destructivos y nihilistas de determinadas expresiones de la voluntad popular, puede constituir un significativo servicio teórico-político frente a los dramas de nuestro tiempo.

Ciertamente, una concepción así podría incurrir en un riesgo que ya fue señalado por Heller: si se desatienden las expresiones pluralistas de la voluntad popular, podría producirse un desapego democrático tan peligroso como el nihilismo activo al que se acaba de hacer referencia. El desafío, entonces, se torna más complejo, en tanto enfrenta dos extremos igualmente problemáticos: por un lado, una reflexión sobre la voluntad popular que desatienda sus condiciones de posibilidad institucionales; por otro, una reflexión sobre la unidad del Estado que prescindiera de su constante legitimación democrática. Ahora bien, a pesar de lo voluminoso del desafío, probablemente aquello que permita enfrentarlo con mayor holgura sea una figura clásica de la tradición jurídico-política: la del Estado democrático de derecho. En la medida en que inscribe el régimen democrático en el interior de un ordenamiento institucional, este cuenta con una variedad de resortes jurídico-políticos a los que apelar y, de ese modo, se encuentra en condiciones de contrapesar el carácter fluctuante de la voluntad popular a través de aquellos elementos permanentes y estabilizadores de la estatalidad. Al conjuntar ambas dimensiones, como ha sido señalado, «los desvaríos nihilistas de la democracia pueden resultar contenidos por la estructura sociológica y jurídica del Estado» (Nosetto, 2024a, p. 71). En suma, si los dramas de nuestro tiempo nos conducen a tomar este camino de reflexión, entonces las contribuciones de Heller y Köttgen, en la medida en que permiten reflexionar sobre el funcionariado público entre la voluntad popular y la unidad estatal, pueden prestar un servicio invaluable a la hora de fortalecer el Estado democrático de derecho.

Bibliografía

- Abad, S., & Amador, E. (2017). *El fantasma en la máquina. Sobre la formación de los agentes estatales*. Hydra.
- Accarino, B. (2003). *Representación. Léxico de política*. Nueva Visión.
- Amador, E. (2017). Marionetas y actores. Sobre la formación, la técnica y el representante. En *El fantasma en la máquina. Sobre la formación de los agentes estatales* (49-88). Hydra.
- Assalone, E. (2012). La caracterización de la burocracia en los Principios de la filosofía del derecho de G. W. F. Hegel. Los inicios de la reflexión filosófica sobre la administración pública. *Revista de Humanidades*, 25, 29-44.
- Badura, P. (2018). Arnold Köttgen (1902-1967). En M. Kilian, H. A. Wolff, & P. Häberle (Eds.), *Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts. Deutschland - Österreich - Schweiz* (731-740). De Gruyter.
- Biset, E., & Farrán, R. (2011). *Ontologías políticas*. Imago Mundi.
- Biset, E., & Farrán, R. (2017). *Estado. Perspectivas posfundacionales*. Prometeo.
- Brown, W. (2020). *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*. Tinta Limón.
- Brown, W. (2023). *Tiempos nihilistas*. Lengua de Trapo.
- Castaño, S. R. (2017). *Hermann Heller y el valor de la vida política*. Centro Iberoamericano de Investigaciones Jurídicas y Sociales.
- Castaño, S. R., & Sereni, A. (2016). La legitimidad del poder en la filosofía política de Hermann Heller. *Philosophia*, 76(1), 9-35.
- Duso, G. (2019). *La representación política*. UNSAM Edita.
- Eiff, L. (2024). *La línea de sombra. Pensar el Estado, reformar la democracia*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fusco, S. A., Koselleck, R., Schindling, A., Walter, U., & Wunder, B. (2004). Verwaltung, Amt, Beamter. En *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 7* (1-96). Klett-Cotta Verlag.
- Gusy, C. (1993). Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik. *Der Staat*, 32(1), 57-86.
- Hegel, F. G. W. (2004). *Principios de la filosofía del derecho*. Sudamericana.
- Heller, H. (1992a). Das Berufsbeamtentum in der deutschen Demokratie. En *Gesammelte Schriften II* (pp. 379-391). J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Heller, H. (1992b). Die politischen Ideenkreise der Gegenwart. En *Gesammelte Schriften I* (pp. 267-412). J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Heller, H. (1992c). Die Souveränität. En *Gesammelte Schriften II* (1927.^a ed., pp. 31-278). J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Heller, H. (1992d). Grundrechte und Grundpflichten. En *Gesammelte Schriften II* (pp. 281-317). J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Heller, H. (1992e). Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland. Ein Beitrag zur politischen Geistesgeschichte. En *Gesammelte Schriften I* (21-240). J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Heller, H. (1992f). Staatslehre. En *Gesammelte Schriften III* (81-395). J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Heller, H. (2023). Der Beamte im sozialen Volksstaat. En H. Buchstein & D. Jörke (Eds.), *Hermann Heller. Kämpfen für die Demokratie* (89-96). Europäische Verlagsanstalt.
- Henkel, M. (2011). *Hermann Hellers Theorie der Politik und des Staates. Die Geburt der Politikwissenschaft aus dem Geiste der Soziologie*. Mohr Siebeck.
- Hernández Marcos, M. (1998). El problema de la política como ciencia en Hermann Heller. *Res Publica. Revista de Historia de las Ideas Políticas*, 2, 69-107.

- Köttgen, A. (1928). *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*. Walter de Gruyter & Co.
- Köttgen, A. (1929). Schule und Lehrer im modernen Staat. *Deutsche Blätter für erziehenden Unterricht*, 56(32-34), 245-265.
- Köttgen, A. (1931). Kelsen und die Demokratie. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 90(1), 97-107.
- Köttgen, A. (1932). Die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts und die Bedeutung des Beamtentum im Staat der Gegenwart. En R. Thoma & G. Anschütz (Eds.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts, II* (1-19). J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Leibholz, G. (1966). *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie in 20. Jahrhundert*. Walter de Gruyter & Co.
- Leibholz, G. (1980). Representación e identidad. En K. Lenk & F. Neumann (Eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos* (205-227). Anagrama.
- Llanque, M. (2022). Hermann Heller, das Berufsbeamtentum und das etatistische Politikverständnis. En *Hermann Hellers demokratischer Konstitutionalismus* (119-143). Springer-Verlag.
- López Pina, A. (1984). Wiederbegegnung mit Hermann Heller. Ideologische Basis und materiell-ökonomische Bedingungen der Rezeption in Spanien und Lateinamerika. En C. Müller & I. Staff (Eds.), *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933* (153-182). Nomos Verlagsgesellschaft.
- Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Fondo de Cultura Económica.
- Meinck, J. (1984). Rechtsnorm und allgemeiner Rechtsgrundsatz. Die Rechts- und Souveränitätslehre Hermann Hellers im Richtungsstreit der deutschen Staatsrechtslehre. En C. Müller & I. Staff (Eds.), *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933* (621-653). Nomos Verlagsgesellschaft.
- Meyer, K. (1984). Hermann Heller. Eine biographische Skizze. En C. Müller & I. Staff (Eds.), *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933* (65-87). Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nosetto, L. (2024a). Poderes públicos, territorio, población. La democracia en la teoría del Estado. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 9(35), 63-71.
- Nosetto, L. (2024b). *Respublica christiana. Arqueología de la autoridad*. Las Cuarenta.
- Notthoff, T. (2008). *Der Staat als «geistige Wirklichkeit». Der philosophisch-anthropologische Aspekt der Verfassungsdenkens Rudolf Smend*. Duncker & Humblot.
- Novaro, M. (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens Ediciones.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData*, 11, 11-56.
- Radbruch, G. (1930). Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts. En *Handbuch des deutschen Staatsrechts, I* (285-294). J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Robbers, G. (1983). *Hermann Heller: Staat und Kultur*. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schluchter, W. (1968). *Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat. Hermann Heller und die staatsrechtliche Diskussion in der Weimarer Republik*. Kiepenheuer & Witsch.
- Schmitt, C. (1995). Starker Staat und gesunde Wirtschaft. En *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916-1969* (71-85). Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (2017). *Verfassungslehre*. Duncker & Humblot.
- Schneider, H.-P. (1984). Positivismus, Nation und Souveränität. Über die Beziehung zwischen Heller und Radbruch. En *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933* (585-602). Nomos Verlagsgesellschaft.

- Seibel, W. (2017). *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Suhrkamp.
- Senigaglia, C. (2022). El concepto de representación en la República de Weimar. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 7(14), 57-76.
- Triepel, H. (1927). *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*. Verlags-Aktiengesellschaft.
- Vita, L. (2015). La noción de principios jurídicos en la teoría del derecho de Hermann Heller. *Isonomía*, 43, 49-75.
- Von Stein, L. (1869). *Die Verwaltungslehre*. Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.