

Max  
Weber

①

# Ensayos de sociología contemporánea I

traducción de Mireia Belfil

02294

BARCELONA  
PLANETA-AGOSTINI

1985





mente modernas. También designaremos como partidos los «partidos» antiguos y medievales, pese al hecho de que su estructura difiere básicamente de la de los partidos modernos. Debido a estas diferencias estructurales de dominación resulta imposible decir nada sobre la estructura de los partidos sin discutir las formas estructurales de dominación social *per se*. Los partidos, que siempre son estructuras en lucha por establecer su dominación, con gran frecuencia se hallan organizados de una forma autoritaria muy rigurosa...

Respecto a las «clases», «grupos de status» y «partidos», en general, debemos decir que presuponen necesariamente una «societalización» comprensiva y, sobre todo, un marco político de acción comunal, dentro del cual operan. Ello no significa que los partidos se hallen confinados a los límites de una comunidad política individual. Al contrario, siempre ha sido del orden del día que la «societalización» (incluso cuando va encaminada hacia el uso de la fuerza militar en común) trascienda los límites de la política. Tal ha sido el caso de la solidaridad de intereses entre los oligarcas y entre los demócratas, en Grecia, entre los güelfos y los gibelinos, en la Edad Media, y dentro del partido calvinista, durante el período de luchas religiosas. También ha sido el caso de la solidaridad entre hacendados (congreso internacional de hacendados agrarios) y ha continuado entre los monarcas (Santa Alianza, decretos de Karlsbad), los obreros socialistas, los conservadores (el deseo de los conservadores prusianos de intervenir en Rusia, en 1850). Pero su objetivo no es necesariamente el establecimiento de un nuevo dominio político internacional, o sea, *territorial*. Esencialmente, su finalidad es influir sobre el dominio existente.\*

\* Aquí se interrumpe el texto, publicado a título póstumo. Omitimos un esbozo incompleto de los tipos de «dominios militares».

## Burocracia \*

### 1. Característica de la burocracia

La burocracia moderna funciona de la siguiente forma específica:

- I. Existe el principio de zonas jurisdiccionales fijas y oficiales, generalmente organizadas por normas, esto es, por leyes o regulaciones administrativas.
  1. Las actividades regulares requeridas para los fines de la estructura burocráticamente gobernada se distribuyen en modo fijo, como deberes oficiales.
  2. La autoridad que da las órdenes necesarias para el relevo de esos deberes está distribuida de forma estable y se halla estrictamente delimitada por normas referentes a los medios coercitivos, físicos, sacerdotales o de otro tipo, que pueden ponerse a disposición de los funcionarios.
  3. Se adoptan medidas metódicas para asegurar el cumplimiento regular y continuo de esos deberes y para la ejecución de los correspondientes derechos; sólo se emplean personas que posean las calificaciones generalmente reguladas para servir.

En el gobierno público y legal, estos tres elementos constituyen la «autoridad burocrática». En el dominio económico

\* *Wirtschaft und Gesellschaft*, parte III, cap. 6, pp. 650-78.



co privado, constituyen la «administración» burocrática. La burocracia, así entendida, sólo se halla plenamente desarrollada en comunidades políticas y eclesiásticas dentro del Estado moderno, y, en la economía privada, sólo en las instituciones más avanzadas del capitalismo. Una autoridad burocrática permanente y pública, con una jurisdicción fija, no constituye la norma histórica, sino más bien la excepción. Ello es cierto incluso en grandes estructuras políticas tales como las del antiguo Oriente, los imperios de conquista germano y mongólico, o muchas estructuras de Estado feudales. En todos estos casos, el gobernante ejecuta las medidas más importantes por medio de administradores personales, compañeros de mesa o cortesanos. Sus comisiones y autoridad no se hallan precisamente delimitadas, y se formulan temporalmente para cada caso.

II. Los principios de jerarquía de cargos y de niveles de autoridad graduada suponen un sistema de sobre y subordinación firmemente organizado, en el cual existe una supervisión de los funcionarios inferiores por los superiores. Este sistema ofrece a los gobernados la posibilidad de apelar la decisión de un departamento inferior a su autoridad superior, de forma claramente regulada. Con el pleno desarrollo del tipo burocrático, la jerarquía de cargos se organiza monocráticamente. El principio de autoridad jerárquica de cargo se encuentra en todas las estructuras burocráticas: en las estructuras estatales y eclesiásticas, así como en grandes organizaciones de partido y en empresas privadas. Para el carácter de la burocracia es irrelevante que su autoridad sea considerada «privada» o «pública».

Cuando se pone plenamente en práctica el principio de «competencia» jurisdiccional, la subordinación jerárquica —al menos en los cargos públicos— no significa que la autoridad «superior» simplemente se halle autorizada a hacerse cargo de los asuntos de la «inferior». En realidad, lo contrario es la norma. Una vez establecido y habiendo cumplido su misión, un cargo tiende a seguir existiendo y a ser ocupado por otro titular.

III. La administración del cargo moderno se basa en documentos escritos («los archivos»), los cuales se conservan en forma original o como proyectos. Por tanto, existe un personal de funcionarios subalternos y escribas de todo tipo. El conjunto de funcionarios activamente dedicados a un cargo «público», junto con el respectivo aparato de instrumentos materiales y los archivos constituyen un «negociado». En la empresa privada, «el negociado» a menudo se denomina «la oficina».

En principio, la organización moderna del servicio civil separa el negociado del domicilio privado del funcionario, y, en general, la burocracia segrega la actividad oficial como algo independiente de la esfera de la vida privada. Los fondos y equipo públicos se hallan separados de la propiedad privada del funcionario. En todas partes, esta condición es producto de una larga evolución. Actualmente se encuentra tanto en las empresas públicas como en las privadas; en estas últimas, el principio se extiende incluso al principal empresario. En principio, la oficina del ejecutivo está separada del hogar, la correspondencia de negocios de la privada y los fondos del negocio de las fortunas privadas. Estas separaciones se efectúan tanto más cuanto más consistente sea la puesta en práctica del tipo de administración empresarial moderna. Los inicios de este proceso ya aparecen en la Edad Media.

Es característico del empresario moderno que actúe como «primer funcionario» de su empresa, del mismo modo como el gobernante de un estado burocrático moderno se refirió a sí mismo como el «primer funcionario» del Estado.<sup>1</sup> La idea de que las actividades de negociado del Estado difieren intrínsecamente, en su carácter, de la administración de las oficinas económicas privadas es una idea europea, y, por vía de comparación, es totalmente ajena al sistema norteamericano.

IV. La administración de un cargo, al menos toda administración especializada de un cargo —y esta administración es claramente moderna— presupone, en general, una prepa-

ración profunda y experta. Esto se aplica cada vez más al ejecutivo moderno y al empleado de las empresas privadas, del mismo modo como se aplica al funcionario público.

V. Cuando el cargo se halla en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad de trabajo, independientemente del hecho de que su tiempo obligatorio en el despacho se halle firmemente delimitado. En casos normales, ello es sólo producto de una larga evolución, tanto en los cargos públicos como en los privados. Anteriormente, en todos los casos, lo normal era lo contrario: las ocupaciones burocráticas se descartaban como una actividad secundaria.

VI. La administración del cargo sigue normas generales, más o menos estables, más o menos exhaustivas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas representa un saber técnico especial que posee el funcionario. Comprende la jurisprudencia, o la administración pública o de empresas.

La reducción a normas de la administración moderna de un cargo se halla profundamente engarzada en su misma naturaleza. Por ejemplo, la teoría de la administración pública moderna da por supuesto que la autoridad para ordenar ciertos asuntos por decreto —legalmente otorgada a las autoridades públicas— no otorga al negociado derecho a regular la materia mediante órdenes formuladas para cada caso, sino sólo a regularla de modo abstracto. Ello forma un contraste extremo con la regulación de todas las relaciones a través de privilegios individuales y favores, que domina absolutamente en el paternalismo, al menos en la medida en que dichas relaciones no están establecidas en la tradición sagrada.

## 2. La posición del funcionario

Todo ello tiene las siguientes consecuencias para la posición interna y externa del funcionario:

I. La ocupación de un cargo es una «vocación». Ello es evidente, primero, en la exigencia de un curso de preparación firmemente prescrito, el cual exige la plena capacidad de trabajo durante un largo período de tiempo, y en los exámenes generalmente prescritos y especiales que constituyen un prerequisite para el empleo. Además, la posición del funcionario posee naturaleza de deber. Ello determina del modo siguiente la estructura interna de sus relaciones: legalmente y de hecho, la ocupación de un cargo no es considerada una fuente de rentas y emolumentos a explotar, como fue normalmente durante la Edad Media y, con frecuencia, hasta el umbral de una época reciente. Tampoco se considera la ocupación de un cargo como un intercambio habitual de servicios por equivalentes, como sucede con los contratos libres de trabajo. El acceso a un cargo, incluidos los de la economía privada, se considera como la aceptación de una obligación específica de administración fiel a cambio de una existencia segura. Es decisivo para la naturaleza específica de la moderna lealtad a un cargo el hecho de que, en el tipo puro, éste no establece una relación con una *persona*, como la fe del vasallo o el discípulo en las relaciones de autoridad feudal o patrimonial. La lealtad moderna se entrega a finalidades impersonales y funcionales. Desde luego, en general, tras los objetivos funcionales se encuentran «ideas de valores culturales». Estas son el *ersatz* para el jefe personal terrenal o supramundano: se considera que ideas tales como «Estado», «Iglesia», «comunidad», «partido» o «empresa» se materializan en una comunidad; proporcionan un halo ideológico al patrón.

El funcionario político —al menos en el Estado moderno plenamente desarrollado— no es considerado el servidor personal de un gobernante. En la actualidad, el obispo, el sacerdote y el predicador ya no ostentan, de hecho, un carisma puramente personal como a principios del Cristianismo. Los valores supramundanos y sagrados que ofrecen son otorgados a todos aquellos que aparentemente los merecen y que los solicitan. Antiguamente, estos dirigentes actuaban bajo órdenes personales de su jefe; en principio, sólo eran res-

pensables ante éste. Hoy en día, pese a la parcial supervivencia de la antigua teoría, estos dirigentes religiosos son funcionarios al servicio de un objetivo funcional, que en la «Iglesia» actual ha llegado a «rutinizarse» y, a su vez, se ha consagrado ideológicamente.

II. La posición personal del funcionario se configura del modo siguiente:

1. Tanto si se halla en una oficina privada como en un negociado público, el funcionario moderno siempre se esfuerza, y en general goza de una clara estima social en comparación con los gobernados. Su posición social está garantizada por las normas prescriptivas de orden de rango y, en el caso del funcionario político, por definiciones particulares del código criminal contra «insultos a funcionarios» y «desacato» a las autoridades del Estado y eclesiásticas.

Normalmente, la posición social real del funcionario es superior cuando prevalecen, como en los antiguos países civilizados, las siguientes condiciones: una poderosa demanda de expertos calificados por parte de la administración; una diferenciación social vigorosa y estable, en la cual el funcionario procede predominantemente de estratos sociales y económicamente privilegiados, debido a la distribución social del poder; o cuando el elevado coste de la preparación y las convenciones de status exigidas actúan de forma coactiva sobre aquél. En general, la posesión de certificados de educación —que discutiremos en otro lugar—<sup>2</sup> se halla ligada a la calificación para el cargo. Naturalmente, estos certificados o patentes dan relevancia al «elemento de status» dentro de la posición social del funcionario. Además, en casos individuales, este factor de status se reconoce explícita e implícitamente; por ejemplo, en la prescripción de que la aceptación o rechazo de un aspirante a una carrera burocrática depende del consentimiento («elección») de los miembros del cuerpo burocrático. Éste es el caso del cuerpo de oficiales en el ejército alemán. Fenómenos similares, que promueven esta cerrazón de la burocracia al estilo de los gremios, se encuentran, de modo característico, en las buro-

cracias patrimoniales y, sobre todo, prebendarias del pasado. El deseo de resucitar estos fenómenos, bajo una forma modificada, no es en modo alguno poco frecuente entre los burocratas modernos. Por ejemplo, han intervenido en las exigencias de los funcionarios bastante proletarios y expertos (el elemento *trétyj*) durante la Revolución rusa.

En general, la estima social de los funcionarios como tales es especialmente reducida cuando la demanda de una administración experta y el predominio de las convenciones de status son débiles. Esto sucede sobre todo en los Estados Unidos; con frecuencia, este caso se presenta en nuevas colonizaciones, en virtud de sus amplias posibilidades de obtención de beneficios y la gran inestabilidad de su estratificación social.

2. El tipo puro de funcionario burocrático es *nombrado* por una autoridad superior. Un funcionario elegido por los gobernados no es una figura puramente burocrática. Desde luego, la existencia formal de una elección no supone de por sí que ésta no encubra un nombramiento —en el Estado, especialmente, nombramiento por parte de los jefes de partido. Que éste sea el caso no depende de estatutos legales, sino de la forma en que funciona el mecanismo de partidos. Una vez firmemente organizados, los partidos pueden convertir una elección formalmente libre en la mera aclamación de un candidato designado por el jefe del partido. Sin embargo, en general, una elección formalmente libre se convierte en una lucha por votos en favor de uno de los dos candidatos designados, lucha que se desarrolla de acuerdo con normas definidas.

En cualquier circunstancia, la designación de funcionarios por medio de una elección entre los gobernados modifica el rigor de la subordinación jerárquica. En principio, un funcionario así elegido posee una posición autónoma frente al funcionario subordinado. El funcionario elegido no deriva su posición «de arriba», sino «de abajo»; o al menos no de una autoridad superior dentro de la jerarquía burocrática, sino de poderosos hombres de partido («caciques»), que también determinan su futura carrera. La carrera del funcio-

nario elegido no depende, al menos no primordialmente, de su jefe dentro de la administración. Normalmente, el funcionario que no es elegido, sino nombrado por un jefe, funciona con mayor exactitud, desde un punto de vista técnico, pues, en igualdad de circunstancias, es más probable que su selección y su carrera vengan determinadas por puntos de consideración y cualidades puramente funcionales. Como legos, los gobernados sólo pueden enterarse de la medida en que el candidato se halla expertamente calificado para el cargo en términos de experiencia y, en consecuencia, sólo después de su servicio. Además, en todo tipo de selección de funcionarios por elección, los partidos, naturalmente, no dan peso decisivo a consideraciones de pericia, sino a los servicios prestados por un seguidor al cacique del partido. Esto se aplica a todo tipo de obtención de funcionarios por medio de elecciones, a la designación de funcionarios, formalmente libres, elegidos por los patrones de los partidos al determinar la lista de candidatos; o el libre nombramiento por parte de un jefe, que él mismo ha sido elegido. Sin embargo, el contraste es relativo: substancialmente prevalecen condiciones similares cuando monarcas legítimos y sus subordinados nombran funcionarios, sólo que, en este caso, la influencia de los séquitos es menos controlable.

Cuando la demanda de expertos preparados por parte de la administración es considerable y los seguidores del partido tienen que aceptar una «opinión pública» intelectualmente evolucionada, educada y de libre orientación, el uso de funcionarios poco calificados repercute, en las próximas elecciones, sobre el partido en el poder. Naturalmente, es más probable que esto suceda cuando los funcionarios son nombrados por el jefe. En los Estados Unidos existe ahora una demanda de una administración bien preparada, pero en las grandes ciudades, donde se hallan «acortados» los votos de los inmigrantes, no existe, naturalmente, una opinión pública educada. Por tanto, las elecciones populares del jefe administrativo, y también de sus funcionarios subordinados, en general afectan la calificación experta del funcionario, así como el funcionamiento preciso del mecanismo bu-

rocrático. También debilitan la dependencia de los funcionarios respecto a la jerarquía. Esto es válido al menos en el caso de los grandes cuerpos administrativos difíciles de supervisar. En los Estados Unidos, es bien conocida la calificación e integridad superior de los jueces federales, nombrados por el presidente, comparados con los jueces elegidos, aunque ambos tipos de funcionarios han sido seleccionados primordialmente en términos de consideraciones de partido. Los grandes cambios dentro de la administración metropolitana norteamericana, exigidos por los reformadores, han sido promovidos esencialmente por alcaldes elegidos, con la colaboración de un aparato de funcionarios nombrados por ellos. Por tanto, estas reformas se han realizado de forma «cesarista». Desde un punto de vista técnico, como forma organizada de autoridad, la eficiencia del «cesarismo», que a menudo surge de la democracia, se basa en general en la posición del «césar» como libre depositario de la voluntad de las masas (del ejército o de los ciudadanos), no sometido a la tradición. Por tanto, el «césar» es el jefe limitado de un cuerpo de oficiales militares o funcionarios altamente calificados, elegidos libre y personalmente por él, sin tener en cuenta la tradición ni ninguna otra consideración. Sin embargo, este «gobierno del genio» se halla en contradicción con el principio formalmente «democrático» de una burocracia universalmente elegida.

3. Normalmente, la posición del funcionario es vitalicia, al menos en las burocracias públicas; y éste va siendo cada vez más el caso en todas las estructuras similares. Como norma de hecho, se presupone la *ocupación vitalicia*, incluso cuando tiene lugar la notificación o el renombramiento periódico. En contraste con el trabajador de una empresa privada, en general, el funcionario goza de derechos de pertenencia. Sin embargo, la ocupación vitalicia, legal o de hecho, no es reconocida como el derecho del funcionario a la posesión del cargo, como sucedía en muchas estructuras de autoridad del pasado. Cuando se establecen garantías legales contra un despido o traslado arbitrario, éstas sólo sirven para garantizar un relevo estrictamente objetivo de los



deberes específicos del cargo, libre de toda consideración personal. En Alemania, éste es el caso de todos los funcionarios jurídicos y, cada vez más, también de los administrativos.

En consecuencia, dentro de la burocracia, el grado de «independencia» legalmente garantizado por la pertenencia no siempre es fuente de mayor status para el funcionario, cuya posición se halla así asegurada. En realidad, a menudo ocurre lo contrario, sobre todo en culturas y comunidades antiguas altamente diferenciadas. En dichas comunidades, cuanto más rigurosa es la subordinación bajo el dominio arbitrario del jefe, tanto más garantiza ésta la conservación del estilo de vida señorial convencional del funcionario. Debido a la ausencia misma de estas garantías legales de pertenencia, la estima convencional del funcionario puede aumentar del mismo modo como, durante la Edad Media, aumentó la estima de la nobleza de oficio,<sup>3</sup> a expensas de la estima por los ciudadanos, y como el juez real superó la del juez popular. En Alemania, el oficial militar o el funcionario administrativo pueden ser retirados de sus cargos en cualquier momento, o al menos con mayor celeridad que el «juez independiente», el cual nunca paga con la pérdida de su cargo ni la más grave ofensa contra el «código de honor» o contra las convenciones sociales del salón. Precisamente por este motivo, si no varían otras cosas, desde el punto de vista del estrato del jefe, el juez es considerado menos apto para las relaciones sociales que los oficiales y funcionarios administrativos, cuya mayor dependencia respecto al jefe constituye mayor garantía de su conformidad con las convenciones de status. Naturalmente, el funcionario medio desea una ley de servicio civil que asegure materialmente su vejez y le proporcione mayores garantías contra un despido arbitrario del cargo. Este esfuerzo tiene empero sus límites. Naturalmente, un progreso muy grande del «derecho al cargo» hace más difícil llenarlos considerando la eficiencia técnica, ya que este progreso disminuye las oportunidades de hacer carrera para los candidatos ambiciosos. Esto explica el hecho de que, en conjunto, los funcionarios no perciban su depen-

dencia respecto a los superiores. Sin embargo, esta ausencia de un sentido de dependencia se basa sobre todo en la inclinación a depender de los propios iguales, más que de los estratos socialmente inferiores y gobernados. El actual movimiento conservador entre el clero de Badenia, ocasionado por la ansiedad de una separación de la Iglesia y el Estado, supuestamente inminente, se ha visto expresamente determinado por el deseo de no convertirse «de jefe en servidor de la parroquia».<sup>4</sup>

4. El funcionario recibe la compensación *pecuniaria* regular de un *suelo* normalmente establecido, y la seguridad de una pensión para la vejez. El suelo no se calcula, como un salario, en términos del trabajo realizado, sino de acuerdo con el «status», esto es, de acuerdo con el tipo de función (la «categoría») y, además, posiblemente, de acuerdo con la duración del servicio. La seguridad relativamente superior de los ingresos del funcionario, así como las recompensas de estima social, hacen del cargo burocrático una posición buscada, sobre todo en países que ya no ofrecen oportunidades de beneficios coloniales. En dichos países, esta situación permite establecer sueldos relativamente bajos para los funcionarios.

5. El funcionario espera realizar una «*carrera*» dentro del orden jerárquico del servicio público. Pasa de las posiciones inferiores, menos importantes y peor pagadas, a las superiores. Naturalmente, el funcionario medio desea una regulación mecánica de las condiciones de promoción: si no de los cargos, al menos de los niveles de sueldo. Desea que estas condiciones se establezcan en términos de «antigüedad», o posiblemente de acuerdo con la graduación alcanzada en un sistema evolucionado de exámenes de pericia. Aquí y acullá, estos exámenes realmente constituyen un rasgo *indelebilis* del funcionario y ejercen un efecto vitalicio sobre su carrera. A ello se suma el deseo de limitar el derecho a ocupar cargos burocráticos y la creciente tendencia hacia una limitación del grupo de status y hacia una seguridad económica. Todo ello crea una tendencia a considerar los cargos públicos como «prebendas» de aquellos habilitados por cer-

tificados de educación. La necesidad de considerar capacidades personales e intelectuales, independientemente del carácter a menudo subalterno del certificado de educación, ha conducido a una condición en la cual los cargos políticos más elevados, sobre todo los de «ministro», se llenan principalmente sin tener en cuenta dichos certificados.

### 3. *Presuposiciones y causas de la burocracia*

Las presuposiciones sociales y económicas de la moderna estructura de la burocracia son las siguientes:

El desarrollo de la *economía monetaria* es una presuposición de la burocracia, en la medida en que se trata de compensar pecuniariamente a los funcionarios. Actualmente, ello no sólo prevalece, sino que es la forma de compensación predominante. Este hecho tiene gran importancia para toda la apariencia de la burocracia, sin embargo, no es en modo alguno decisivo en sí, para la existencia de ésta.

Ejemplos históricos de burocracias desarrolladas de modo bastante claro y cuantitativamente importantes son: (a) Egipto, durante el período del nuevo Imperio, el cual contuvo empero poderosos elementos patrimoniales; (b) el Principado romano de la última época, y sobre todo la monarquía diocleciana y el gobierno bizantino que se formó a partir de ésta, conservando no obstante poderosos elementos feudales y patrimoniales; (c) la Iglesia católica romana, cada vez en mayor grado desde fines del siglo XIII; (d) China, desde la época de Chi Huangti hasta nuestros días, pero con poderosos elementos patrimoniales y prebendarios; (e) en formas aún más puras, los estados europeos modernos y, cada vez más, todas las corporaciones públicas desde la época de los monarcas absolutos; (f) la gran empresa capitalista moderna, tanto más cuanto mayor y más complicada se va haciendo.

En gran medida, en parte incluso predominantemente, los casos del (a) al (d) se han basado en una compensación de los funcionarios en especies. Sin embargo, han presentado

muchos otros rasgos y efectos característicos de la burocracia. El modelo histórico de todas las burocracias posteriores —el nuevo Imperio de Egipto— es, al mismo tiempo, uno de los ejemplos más grandiosos de una economía de subsistencia organizada. No obstante, esta coincidencia de burocracia y economía de subsistencia resulta comprensible si se consideran las condiciones bastante extraordinarias existentes en Egipto. Y las reservas —y éstas son más bien considerables— que deben formularse al clasificar esta estructura egipcia como una burocracia, se hallan condicionadas por la economía de subsistencia. Un cierto grado de economía monetaria desarrollada es la precondition normal para la existencia inmutable y continuada, cuando no para el establecimiento, de administraciones burocráticas puras.

De acuerdo con la experiencia histórica, sin una economía monetaria, la estructura burocrática difícilmente puede evitar modificaciones internas substanciales, e incluso la transformación en otro tipo de estructura. La atribución a los funcionarios de unos ingresos fijos en especies, procedentes de las arcas del monarca o de sus productos inmediatos, puede representar fácilmente el primer paso hacia una apropiación de las fuentes tributarias y su explotación como propiedad privada. Durante milenios, este tipo de asignación fue la norma en Egipto y China y desempeñó un importante papel en la monarquía romana de la última época, y también en otras partes. Los ingresos en especies han protegido al funcionario contra las fluctuaciones, a menudo severas, del poder adquisitivo del dinero. Siempre que se han relajado las prerrogativas del monarca, los impuestos en especies han sido irregulares, en general. En este caso, el oficial recurrió directamente a los tributarios de su distrito, estuviera o no autorizado a ello. De aquí se pasa fácilmente a la idea de asegurar al funcionario contra estas oscilaciones, hipotecando o transfiriendo los tributos, y por tanto el poder de exacción, o cediendo al funcionario tierras rentables del monarca para su propio uso. Toda autoridad central que no se halle rigurosamente organizada se siente tentada a seguir este procedimiento, ya sea voluntariamente o por-

que los funcionarios la obligan a hacerlo. El funcionario puede contentarse con el uso de estos tributos o préstamos hasta el nivel de sus reivindicaciones de sueldo, y luego entregar el excedente. Ello implica una fuerte tentación y, en consecuencia, resulta esencialmente poco satisfactorio para el monarca. Otro proceso supone determinar el sueldo del funcionario: Esto ha sucedido a menudo en la historia primitiva de la burocracia alemana, y se produjo en grado sumo en todas las administraciones orientales de los sátrapas: el funcionario entrega una cantidad estipulada y conserva el excedente.

En estos casos, el funcionario se halla en una posición económica bastante similar a la del recaudador de impuestos empresarial. En realidad, la explotación de cargos, comprendida, incluso la cesión de cargos al mejor postor, aparece regularmente. En el campo de una economía privada, el más importante entre los numerosos ejemplos es la transformación de los estatutos de servidumbre en relaciones de arrendamiento. Un sistema de arrendamiento permite que el monarca transfiera al arrendatario del cargo o al funcionario que recibirá una cantidad fija, el problema de convertir sus ingresos en especies en ingresos monetarios. Éste fue claramente el caso de algunos regentes orientales de la Antigüedad. Y, sobre todo, la cesión de la explotación de la recaudación pública de impuestos, en vez de la administración de la recaudación por el propio monarca, favorecía este propósito. De este procedimiento se desprende la posibilidad de que el monarca progrese en la organización de sus finanzas en un presupuesto sistemático. Éste es un progreso muy importante, pues significa que una evaluación fija de los ingresos, y, en consecuencia, de los gastos, puede substituir la subsistencia directa, gracias a incalculables ingresos en especies, una condición típica de todas las primeras etapas de las haciendas públicas. Por otra parte, al sistematizar su presupuesto de este modo, el monarca renuncia al control y la plena explotación de su capacidad de exacción en beneficio propio. La capacidad duradera de pagar impuestos puede verse amenazada por una explotación inconsiderada,

según el grado de libertad concedido al funcionario, al negociado o al recaudador de impuestos. En efecto, al contrario del soberano político, el capitalista no se halla permanentemente interesado en la capacidad de pagar de los súbditos.

El monarca procura protegerse contra esta pérdida de control, por medio de regulaciones. Por tanto, el modo de recaudación o transferencia de impuestos puede variar mucho de acuerdo con la distribución del poder entre el monarca y el concesionario. Puede prevalecer el interés del concesionario en la libre explotación de la capacidad de pagar impuestos o el interés del soberano en la permanencia de esta capacidad. La naturaleza del sistema de explotación de la recaudación se basa esencialmente en la influencia conjunta o contrapuesta de estos motivos: la eliminación de oscilaciones en la recaudación, la posibilidad de un presupuesto, la protección de la capacidad de pagar de los súbditos, guardándolos contra la explotación económica, y un control estatal de las recaudaciones del funcionario, en vistas a apropiarse al máximo posible. En el Imperio ptolemeico, así como en Grecia y Roma, el recaudador de impuestos aún fue un capitalista privado. Sin embargo, la exacción de impuestos era ejecutada y controlada burocráticamente por el Estado ptolemeico. El beneficio del concesionario consistía sólo en una parte del respectivo excedente sobre los emolumentos del recaudador, los cuales, de hecho, sólo constituían una garantía. El riesgo del recaudador consistía en la posibilidad de una recaudación inferior a dicha suma.

El concepto puramente económico del cargo como fuente de ingresos privados para el funcionario también puede conducir a la compra directa de cargos. Esto sucede cuando el soberano se encuentra en una posición en que no sólo necesita ingresos regulares, sino también un capital monetario —por ejemplo, para la guerra o para saldar deudas. La compra de cargos es una institución regular que ha existido en los estados modernos, en el estado eclesiástico, así como en Francia e Inglaterra; ha existido en el caso de sinecuras así como de cargos muy serios; y subsistió hasta el siglo XIX en el caso de comisiones a los funcionarios. En casos

individuales, puede alterarse el significado económico de esta compra de cargos, de modo que el valor de compra constituya en parte, o en su totalidad, una fianza depositada para garantizar un fiel servicio, pero ésta no ha sido la norma.

Todo tipo de asignación de usufructos, tributos y servicios debidos al propio soberano o al funcionario para su explotación personal, supone siempre una concesión respecto al tipo de organización burocrática pura. El funcionario que se halla en tales posiciones tiene un derecho personal a la posesión de su cargo. Éste es el caso aún en mayor medida cuando el deber y la recompensa del funcionario se hallan relacionados de modo tal que el funcionario no transfiere al soberano ninguno de los ingresos obtenidos de los objetos que le han sido cedidos, sino que administra estos objetos para sus intereses privados y, a su vez, presta al soberano servicios de carácter personal o militar, político o eclesiástico.

Desearnos hablar de «*prebendas*», o de una organización «prebendaria» del cargo, siempre que el soberano asigna al funcionario pagos de renta vitalicios, pagos relacionados de un modo u otro con objetos, o que son esencialmente usufructo económico de tierras u otras fuentes. Éstos deben representar una recompensa por el cumplimiento de deberes oficiales, reales o ficticios; son bienes separados permanentemente para la seguridad económica del cargo.

La transición de esta organización prebendaria de la burocracia a una burocracia asalariada es bastante fluida. La dotación económica del sacerdocio ha sido «prebendaria» con gran frecuencia, como en la Antigüedad y en la Edad Media, e incluso en la época moderna. Pero en casi todos los períodos se ha encontrado la misma forma en otras zonas. En la ley sacerdotal china, el carácter prebendario de todos los cargos obligaba a los funcionarios en duelo a dimitir de su cargo. En efecto, estaba prescrita la abstención del goce de posesiones durante el duelo ritual por el padre u otras autoridades familiares. Originariamente, esta prescripción estaba encaminada a evitar la mala voluntad del difunto amo

de la casa, ya que la casa le pertenecía y el cargo era considerado una mera prebenda, una fuente de renta.

Cuando no sólo se conceden derechos económicos, sino también prerrogativas señoriales para su ejecución personal, con la estipulación de servicios *personales* al soberano, nos apartamos un paso más de la burocracia asalariada. Esas prerrogativas concedidas varían; por ejemplo, en el caso del funcionario político, pueden tener carácter de dominio o carácter de autoridad oficial. En ambos casos, y con toda certeza en el segundo. La naturaleza específica de la organización burocrática queda completamente destruida y pasamos al campo organizativo del dominio *feudal*. Todo tipo de asignaciones de servicios y usufructos en especies, como dotación del funcionario, tienden a debilitar el mecanismo burocrático, y sobre todo la subordinación jerárquica. Esta subordinación se halla desarrollada del modo más riguroso en la disciplina de la burocracia moderna. Sólo es posible lograr una precisión similar a la que muestra el funcionario contractualmente empleado del Occidente moderno —al menos bajo una dirección muy enérgica—, cuando la sumisión de los funcionarios al soberano es personalmente absoluta, cuando la administración se vale de esclavos, o empleados tratados como esclavos.

Los funcionarios egipcios eran esclavos del faraón, si no legalmente, al menos de hecho. Los latifundistas romanos preferían encargar la administración directa de asuntos monetarios a esclavos, debido a la posibilidad de someterlos a tortura. En China, se han intentado conseguir resultados similares mediante el uso pródigo del bambú como instrumento disciplinario. Sin embargo, son muy escasas las posibilidades de que estos medios de coerción directa funcionen de modo *constante*. La experiencia demuestra que el óptimo relativo para conseguir y mantener una estricta mecanización del aparato burocrático se encuentra en un sueldo monetario asegurado, relacionado con la oportunidad de realizar una carrera que no dependa de meras casualidades y arbitrariedades. Una estricta disciplina y control, que al mismo tiempo tengan consideración por el sentido del

honor del funcionario, y el desarrollo de sentimientos de prestigio del grupo de status, así como la posibilidad de una crítica pública, contribuyen a una estricta mecanización. Con todo ello, el aparato burocrático funciona de forma más segura que cualquier tipo de esclavización legal de los funcionarios. Un poderoso sentimiento de status entre los funcionarios no sólo concuerda con la voluntad de subordinarse al jefe renunciando a toda voluntad propia, sino que—igual como sucede en el caso del oficial—los sentimientos de status son consecuencia de dicha subordinación, pues contribuyen al equilibrio interno del concepto que el funcionario tiene de sí mismo. El carácter puramente impersonal del trabajo burocrático, con su separación de principio entre la esfera privada del funcionario y la oficial, facilita la integración de éste en las condiciones funcionales dadas de un mecanismo fijo basado en la disciplina.

Aun cuando el pleno desarrollo de una economía monetaria no sea una premisa indispensable para la burocratización, la burocracia como estructura permanente se halla ligada a la presupuesta existencia de unos ingresos constantes que permitan su mantenimiento. Cuando dichos ingresos no pueden obtenerse de beneficios privados, como en el caso de la organización burocrática de las grandes empresas modernas, o de rentas rurales fijas, como en el feudo, un sistema de *tributación* estable es condición previa para la existencia permanente de una administración burocrática. Por motivos conocidos y generales, sólo una economía monetaria plenamente desarrollada ofrece una base segura para este sistema tributario. No es raro que el grado de burocratización administrativa haya sido relativamente superior en comunidades urbanas con economías monetarias plenamente desarrolladas, que en los mucho más extensos estados contemporáneos de las llanuras. Sin embargo, en cuanto esos estados de las llanuras han logrado desarrollar sistemas de tributación organizados, la burocracia se ha desarrollado de modo más comprensivo que en las ciudades-estado. Siembre que las dimensiones de la ciudad-estado han permanecido dentro de límites moderados, la tendencia a una admi-

nistración plutocrática y colegiada por parte de notables ha correspondido más adecuadamente a su estructura.

#### 4. *La evolución cuantitativa de las tareas administrativas*

La evolución específica de las tareas administrativas ha sido siempre terreno adecuado para la burocratización de una administración. Comentaremos, primero, la extensión cuantitativa de estas tareas. En el campo de la política, el gran Estado y el partido de masas son el terreno clásico para la burocratización.

Ello no significa que toda formación de grandes Estados, históricamente conocida y auténtica, haya llevado aparejada una administración burocrática. La permanencia de un gran Estado ya existente, o la homogeneidad de una cultura nacida en dicho Estado, no siempre se han hallado ligadas a una estructura burocrática del mismo. Sin embargo, ambas características se han aplicado en gran medida al Imperio chino, por ejemplo. Los numerosos grandes imperios negros, y formaciones similares, sólo gozaron de efímera existencia, primordialmente a causa de la carencia de un aparato de funcionarios. Y la unidad del Imperio carolingio se desintegró junto con su organización de funcionarios. No obstante, esta organización poseía un carácter predominantemente patrimonial, más que burocrático. Sin embargo, desde un punto de vista puramente temporal, el Imperio de los califas y sus predecesores en tierras asiáticas han perdurado considerables periodos de tiempo, y su organización de funcionarios fue esencialmente patrimonial y prebendaria. Asimismo, el Sacro Imperio Romano tuvo larga duración, pese a la ausencia casi total de una burocracia. Todos estos reinos han representado una unidad cultural de una fuerza al menos aproximadamente equivalente a la que suelen crear las formas de gobierno burocrático.

El antiguo Imperio romano se desintegró internamente, pese a una creciente burocratización, e incluso durante su misma puesta en práctica. Ello se debió a la forma en que

fueron distribuidas las cargas tributarias por el estado burocrático, el cual favorecía la economía de subsistencia. Consideradas desde el punto de vista de la intensidad de sus unidades puramente *políticas*, las existencias temporales de los imperios de los califas, carolingio y otros emperadores medievales fueron, esencialmente, conglomerados inestables, nominales y cohesivos. En conjunto, la capacidad de una acción política fue disminuyendo constantemente y la unidad relativamente grande de la *cultura* emanó de estructuras eclesiásticas de carácter estrictamente unificado, en parte, y cada vez más burocrático en la Edad Media occidental. En parte, la unidad de estas culturas fue consecuencia de la vasta homogeneidad de sus estructuras sociales, la cual, a su vez, fue el legado y transmutación de su antigua unidad política. Ambos son fenómenos de la tradición este-reotipación de la cultura, que favorece un equilibrio inestable. Ambos factores resultaron ser una base tan sólida que incluso grandiosos intentos de expansión, como las Cruzadas, pudieron ponerse en práctica pese a la carencia de una unidad política intensiva; podríamos decir que se llevaron a cabo como «empresas privadas». No obstante, el fracaso de las Cruzadas y su curso político frecuentemente irracional se hallan asociados con la ausencia de un poder estatal unificado e intensivo que las respaldase. Y no cabe duda alguna de que en la Edad Media los núcleos de los estados «modernos» intensivos se desarrollaron en concomitancia con estructuras burocráticas. Además, al final estas estructuras políticas bastante burocráticas conmovieron los conglomerados sociales, basados esencialmente en un equilibrio inestable.

La desintegración del Imperio romano estuvo condicionada en parte por la misma burocratización de su aparato militar y administrativo. Esta burocratización sólo pudo hacerse efectiva poniendo simultáneamente en práctica un método tributario que, por su distribución de los gravámenes, debía provocar necesariamente un aumento relativo de la importancia de una economía de subsistencia. Siempre entran en el panorama factores individuales de este tipo. La

«intensidad» de las actividades externas e internas del Estado también desempeña su papel. Completamente aparte de la relación entre la influencia del Estado sobre la cultura y el grado de burocratización, puede decirse que «normalmente» —aunque no sin excepción— el vigor de expansión se halla directamente relacionado con el grado de burocratización. En efecto, dos de las comunidades políticas más expansivas, el Imperio romano y el Imperio mundial británico, sólo se basaron en menor grado en fundamentos burocráticos, en sus períodos más expansivos. En Inglaterra, el estado normando hizo efectiva una organización rigurosa sobre la base de una jerarquía feudal. En gran medida, ésta recibió su unidad y su impulso gracias a la burocratización de la hacienda real, que era sumamente estricta en comparación con otras estructuras políticas del período feudal. Más tarde, el estado inglés no participó en la evolución continental hacia una burocratización, sino que continuó siendo una administración de notables. Al igual que en la administración republicana de Roma, este gobierno inglés de notables fue producto de la relativa ausencia de un carácter continental, así como de precondiciones absolutamente únicas, las cuales comienzan a desaparecer en la actualidad. La dispensabilidad de grandes ejércitos en armas, que requiere para sus fronteras terrestres un estado continental con las mismas tendencias expansivas, figura entre estas precondiciones particulares. En Roma, la burocratización progresó con la transición de un círculo de fronteras costero a uno continental. Por lo demás, en la estructura de dominación de Roma, el carácter estrictamente militar de las autoridades magistradas —al estilo romano, desconocido en todos los demás pueblos— compensó la carencia de un aparato burocrático con su eficiencia técnica,<sup>5</sup> su precisión y unidad de funciones administrativas, sobre todo fuera de los límites de la ciudad. La continuidad de la administración estaba salvaguardada por la posición única del Senado. En Roma, como en Inglaterra, un supuesto previo de esta dispensabilidad de la burocracia, que no debiera olvidarse, fue el hecho de que las autoridades estatales fueron «minimizadas» constantemente.

te el alcance de sus funciones en la metrópoli. Limitaron sus funciones a lo que era absolutamente imprescindible por «razones de estado» directas.

Al iniciarse el período moderno, todas las prerrogativas de los estados continentales se acumularon en manos de los monarcas, que siguieron más implacablemente el camino de la burocratización administrativa. Es evidente que, desde un punto de vista técnico, el gran Estado moderno depende absolutamente de una base burocrática. Cuanto mayor sea el Estado, y cuanto más sea o se convierta en una gran potencia, más incondicionalmente se encontrará en este caso.

Los Estados Unidos aún presentan el carácter de una comunidad política que no se halla plenamente burocratizada, al menos en sentido técnico. Pero, a medida que van aumentando las zonas de fricción con el exterior y se va haciendo más urgente la necesidad de unidad administrativa en el interior, este carácter se va haciendo inevitable y, gradualmente, da paso formal a la estructura burocrática. Además, la forma parcialmente no burocrática de la estructura estatal de los Estados Unidos viene contrarrestada materialmente por las estructuras más estrictamente burocráticas de aquellas formaciones que, en realidad, dominan políticamente; a saber: los partidos dirigidos por profesionales o expertos en organización y tácticas electorales. La organización cada vez más burocrática de todos los auténticos partidos de masas ofrece el ejemplo más sorprendente de la importancia de la simple cantidad como rasero para la burocratización de una estructura social. En Alemania, sobre todo, el Partido Socialdemócrata, y en el exterior los dos «históricos» partidos norteamericanos, son burocráticos en el mayor grado posible.

##### 5. *Transformaciones cualitativas de las tareas administrativas*

La burocratización es ocasionada más por la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interno del objeto de

las tareas administrativas, que por su aumento extensivo y cuantitativo. Pero la dirección adoptada por la burocratización y los motivos que la causan varían mucho.

En Egipto, el país más antiguo con una administración estatal burocrática, la regulación pública y colectiva de canales y ríos, para todo el país y desde arriba, resulta inevitable debido a factores técnico-económicos. Esta regulación creó el mecanismo de escribas y funcionarios. Una vez establecido, incluso en los primeros tiempos, este mecanismo encontró su segundo campo de actividad en las extraordinarias empresas de construcción que estaban organizadas militarmente. Como ya hemos dicho, la tendencia burocrática se ha visto influida ante todo por necesidades resultantes de la creación de ejércitos en armas, determinada por políticas de poder y por la evolución de la hacienda pública relacionada con el aparato militar. En el estado moderno, las crecientes exigencias que se plantean a la administración se basan en la complejidad cada vez mayor de la civilización e impulsan la burocratización.

Desde luego, expansiones muy considerables, sobre todo de ultramar, han sido conseguidas por estados gobernados por notables (Roma, Inglaterra, Venecia), como resultará evidente en el contexto apropiado. Sin embargo, la «intensidad» de la administración, esto es, la transferencia de tantas tareas como sea posible a la organización del Estado propiamente dicho para su continua administración y resolución, sólo se ha encontrado ligeramente desarrollada en los grandes estados gobernados por notables, sobre todo Roma e Inglaterra, en comparación con las comunidades políticas burocráticas.

Tanto en las administraciones notables como burocráticas, la *estructura* del poder estatal ha influido poderosamente sobre la cultura. Pero esta influencia ha sido relativamente ligera bajo la forma de administración y control por parte del Estado. Ello es válido desde la justicia hasta la educación. A su vez, las crecientes exigencias formuladas a la cultura se hallan determinadas, si bien en grado variable, por la creciente riqueza de los estratos más influyentes del Estado.



En este sentido, la creciente burocratización es una función de la creciente posesión de bienes de consumo y de una técnica de configuración de la vida externa cada vez más sofisticada —una técnica que corresponde a las oportunidades que proporciona dicha riqueza. Ello repercute sobre el nivel de vida y provoca una creciente indispensabilidad subjetiva de una satisfacción organizada, colectiva, interlocal, y por tanto burocrática, de las necesidades más variadas, las cuales antes eran desconocidas, o se satisfacían a nivel local o a través de una economía privada.

Entre los factores puramente funcionales, la creciente demanda de orden y protección («policía») en todos los campos, por parte de una sociedad acostumbrada a una pacificación absoluta, ejerce una influencia especialmente perseverante en la orientación hacia una burocratización. Un proceso continuo nos lleva de las modificaciones de los feudos hereditarios, sacerdotales o por medio de arbitrio, a la presente posición del policía como el «representante de Dios en la tierra». Los medios anteriores confiaban las garantías de los derechos y seguridad del individuo directamente a los miembros de su estirpe, los cuales estaban obligados a asistirle en juramentos y venganzas. Entre otros factores, las múltiples tareas de la llamada «política de bienestar social» operan primordialmente en el sentido de la burocratización, puesto que estas tareas son impuestas en parte al Estado por grupos de interés, y en parte éste las usurpa por motivos de política de poder o por razones ideológicas. Desde luego, estas tareas se hallan económicamente determinadas en gran medida.

Entre los factores esencialmente técnicos, figuran como vanguardia de la burocratización los medios de comunicación específicamente modernos. Vías terrestres y acuáticas públicas, ferrocarriles, el telégrafo, etc., en parte, todos ellos deben ser administrados necesariamente de forma pública y colectiva; dicha administración resulta, en parte, técnicamente conveniente. En este sentido, los medios de comunicación contemporáneos desempeñan con frecuencia un papel similar al de los canales en Mesopotamia o la regulación del

Nilo en el antiguo Oriente. El grado de desarrollo de los medios de comunicación es una condición de importancia decisiva para la posibilidad de una administración burocrática, si bien no es la única condición decisiva. Con certeza, en Egipto, la centralización burocrática, sobre la base de una economía casi de pura subsistencia, sin la ruta comercial natural del Nilo nunca podría haber alcanzado el grado que realmente consiguió. A fin de promover la centralización burocrática de la Persia moderna, los funcionarios de telégrafos recibieron órdenes oficiales de informar al Shah sobre todo lo sucedido en las provincias, pasando por encima de las autoridades locales. Además, todo el mundo recibió el derecho a formular quejas directamente por telégrafo. El Estado occidental moderno sólo puede ser administrado tal como lo es debido al control que ejerce sobre la red telegráfica y a que tiene el correo y los ferrocarriles a su disposición. A su vez, los ferrocarriles se hallan íntimamente ligados con el desarrollo del comercio interlocal de bienes masivos. Este comercio figura entre los factores causales de la formación del Estado moderno. Como ya se ha visto, ello no puede aplicarse incondicionalmente al pasado.

#### 6. *Ventajas técnicas de la organización burocrática*

El motivo decisivo del progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad meramente técnica sobre cualquier otra forma de organización. El mecanismo burocrático plenamente desarrollado es, respecto a otras organizaciones, lo mismo que la máquina respecto a los modos de producción no mecánicos.

Precisión, rapidez, certeza, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costes materiales y personales, todas estas cualidades alcanzan su punto óptimo en la administración estrictamente burocrática y, sobre todo, en su forma monocrática. En comparación con todas las formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional, la burocracia



preparada es superior en todos esos aspectos. Y cuando se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático a sueldo no sólo resulta más preciso, sino también, en última instancia, menos costoso incluso que el servicio honorífico formalmente no remunerado.

Las disposiciones honoríficas convierte el trabajo administrativo en una distracción y, ya por este solo motivo, normalmente el servicio honorífico funciona con mayor lentitud; puesto que es más informal y se halla menos ligado a esquemas. En consecuencia, es menos preciso y se halla menos unificado que el trabajo burocrático, pues depende menos de superiores, y porque la creación y explotación del aparato de funcionarios subordinados y servicios de archivo son casi inevitablemente menos económicas. El servicio honorífico posee menos continuidad que el burocrático, y con frecuencia resulta bastante costoso. Ello es particularmente cierto si no se piensa sólo en el dinero que cuesta al erario público —costes que en general aumentan substancialmente con la administración burocrática, respecto a la administración por notables—, sino también en las frecuentes pérdidas económicas causadas a los gobernados por retrasos y falta de precisión. La posibilidad de una administración por notables sólo existe de modo normal y permanente cuando puede descartarse satisfactoriamente la administración oficial como una distracción. La administración por notables alcanza su límite con el aumento cualitativo de las tareas con que se enfrenta la administración; actualmente, esto sucede incluso en Inglaterra. El trabajo organizado por cuerpos colegiados causa fricción y demoras y exige compromisos entre intereses y opiniones opuestos. En consecuencia, la administración funciona con menor precisión y presenta mayor independencia respecto a los superiores; por tanto, es menos unificada y más lenta. Todos los progresos de la organización administrativa prusiana han sido, y serán en el futuro, progresos del principio burocrático, y sobre todo monocrático.

En la actualidad, la economía capitalista de mercado es la primera en exigir que los asuntos oficiales de la administra-

ción se resuelvan con precisión, sin ambigüedades, continuamente y con la mayor rapidez posible. En general, las empresas capitalistas modernas muy grandes constituyen en sí mismas modelos inigualados de organización burocrática estricta. Toda la administración de un negocio se basa en una creciente precisión, estabilidad y, sobre todo, rapidez en las operaciones. Esta viene determinada, a su vez, por la naturaleza peculiar de los modernos medios de comunicación, incluyendo, entre otros, el servicio informativo de la prensa. El extraordinario aumento en la rapidez de transmisión de los comunicados públicos, así como de los hechos económicos y políticos, ejerce una aguda y constante presión, en el sentido de acelerar el ritmo de reacción administrativa ante situaciones diversas. Normalmente, sólo se logra el período de reacción óptimo mediante una organización estrictamente burocrática.\*

La burocratización ofrece sobre todo la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de especializar las funciones administrativas de acuerdo con consideraciones puramente objetivas. Se atribuyen actividades individuales a funcionarios con una preparación especializada, los cuales van aprendiendo cada vez más con la práctica. La resolución «objetiva» de los asuntos supone primordialmente una resolución de acuerdo con *normas calculables* y «sin consideración por las personas».

«Sin consideración por las personas» también es la consigna del «mercado» y, en general, de toda persecución de intereses puramente económicos. Una ejecución consistente de la dominación burocrática supone una nivelación del «honor» de status. Esta consecuencia, si no se limita simultáneamente el principio del libre mercado, supone el predominio universal de la «situación de clase». El hecho de que esta consecuencia de la dominación burocrática no haya tenido lugar en todas partes, paralelamente a la extensión de la

\* Es imposible discutir detalladamente aquí cómo el aparato burocrático puede producir, y de hecho produce, obstáculos definidos para la resolución de los negocios de un modo adecuado al caso particular.

burocratización, se debe a las diferencias entre los posibles principios a que recurren las comunidades políticas para satisfacer sus necesidades.

El segundo elemento citado, «normas calculables», también posee suma importancia para la burocracia moderna. La peculiaridad de la cultura moderna, y específicamente de su base técnica y económica, requiere precisamente esta «calculabilidad» de los resultados. Cuando se halla plenamente desarrollada, la burocracia también se rige, en un sentido específico, por el principio de *sine ira ac studio*. Su naturaleza específica, bien acogida por el capitalismo, se desarrolla con mayor perfección cuanto más se «deshumanice» la burocracia, cuanto más completamente logre eliminar de los asuntos oficiales el amor, el odio y todos los elementos personales, irracionales y emocionales que eluden todo cálculo. Ésta es la naturaleza específica de la burocracia, y es apreciada como su virtud particular.

Cuanto más se complica y especializa la cultura moderna, tanto mayor es la necesidad de un *experto* personalmente indiferente y rigurosamente «objetivo» para su aparato sustentador externo, en vez del maestro de estructuras sociales más antiguas, el cual se dejaba influir por la simpatía personal y el favor, la gracia y la gratitud. La burocracia ofrece las actitudes requeridas por el aparato externo de la cultura moderna en la combinación más favorable. En general, sólo la burocracia ha establecido el fundamento para la administración de una ley racional conceptualmente sistematizada sobre la base de estatutos, tales como los que fueron creados por primera vez, con un alto grado de perfección técnica, en el último período imperial romano. La Edad Media heredó esta ley junto con la burocratización de la administración legal, es decir, con el desplazamiento del antiguo procedimiento procesal, ligado a la tradición o a supuestos irracionales, por el experto racionalmente preparado y especializado.

## 7. Burocracia y Derecho

La interpretación «racional» del Derecho sobre la base de concepciones rigurosamente formales se opone al tipo de adjudicación ligado ante todo a tradiciones sagradas. El caso particular que no puede resolverse sin ambigüedades, por medio de la tradición, se solventa o bien por «revelación» concreta (oráculo, dictamen profético u ordaña, esto es, a través de una justicia «carismática»), o bien —y aquí sólo interesan estos casos— por juicios informales formulados en términos de concretas valoraciones éticas, o de otro tipo práctico. Ésta es la «justicia de los Kadi», como la ha denominado adecuadamente R. Schmidt. O también, se pueden emitir juicios formales, pero no mediante una clasificación bajo conceptos racionales, sino a través de «analogías» y dependiendo de, e interpretando, «precedentes» concretos. Ésta es la «justicia empírica».

La justicia de los Kadi ignora todo tipo de juicio razonado. La justicia empírica de tipo puro tampoco proporciona motivo alguno que pudiera ser llamado racional, en nuestro sentido de la palabra. El carácter valorativo concreto de la justicia de los Kadi puede progresar hacia una ruptura profética con toda tradición. Por otra parte, la justicia empírica puede sublimarse y racionalizarse en una «tecnología». Todas las formas de dominación no burocrática presentan una peculiar coexistencia: por una parte, existe una esfera de riguroso tradicionalismo, y, por otra, una esfera de libre arbitrariedad y gracia señorial. En consecuencia, son muy frecuentes las combinaciones y formas de transición entre estos dos principios; éstas serán comentadas en otro contexto.

Según ha demostrado Mendelssohn, en Inglaterra, incluso en la actualidad, un amplio substrato de la justicia es de hecho justicia al estilo de los Kadi, en una medida difícilmente concebible en la Europa continental. En la práctica, la justicia de los jurados alemanes, que excluyen una declaración de los motivos de su veredicto, a menudo funciona del mismo modo que esta justicia inglesa. En general, se debe evitar creer que los principios «democráticos» de justi-

cia coinciden con una adjudicación «racional» (en el sentido de racionalidad formal). De hecho, ocurre lo contrario, como se demostrará en otro contexto. La adjudicación inglesa y norteamericana de los tribunales supremos sigue siendo empírica en gran medida; y sobre todo su adjudicación por precedentes. En Inglaterra, el motivo del fracaso de todos los esfuerzos encaminados hacia una codificación racional del Derecho, así como el fracaso de la adopción del Derecho romano, se debió a la resistencia eficaz contra dicha racionalización por parte de los grandes gremios de abogados centralmente organizados. Estos gremios constituían un estrato monolítico de notables, entre los cuales se reclutaban los jueces de los grandes tribunales del reino. Controlaban la instrucción jurídica como una tecnología empírica, sumamente desarrollada, y combatieron con éxito toda acción en favor de un Derecho racional que amenazaba su posición social y material. Estas acciones fueron emprendidas sobre todo por los tribunales eclesiásticos y también, durante cierto tiempo, por las universidades.

La lucha de los partidarios del Derecho común contra el Derecho romano y eclesiástico y el poder de la Iglesia; en general, fue provocada en grado considerable por el factor económico que representa el interés del abogado por sus honorarios; ello es claramente evidente en la intervención del rey en esta lucha. Pero la posición de poder de los abogados, que salieron victoriosos de la contienda, quedó condicionada por la centralización política. En Alemania, ante todo por motivos políticos, faltaba una jerarquía de notables socialmente poderosa. No existía ninguna jerarquía que, a semejanza de los abogados ingleses, hubiese podido convertirse en depositaria de una administración nacional del Derecho, que hubiese podido elevar el Derecho nacional a la categoría de una tecnología con un aprendizaje regulado y que hubiese podido ofrecer resistencia a la intrusión de la preparación técnicamente superior de los juristas en Derecho romano.

El hecho de que el Derecho romano se hallase sustantivamente mejor adaptado a las necesidades del capitalismo

naciente no decidió su victoria en la Europa continental. Todas las instituciones legales específicas del capitalismo moderno son ajenas al Derecho romano y de origen medieval. Lo que tuvo importancia decisiva fue la forma racional del Derecho romano y, sobre todo, la necesidad técnica de confiar el procedimiento procesal a expertos racionalmente instruidos, lo que significaba hombres instruidos en las universidades y doctos en Derecho romano. Esta preparación era necesaria, ya que la creciente complejidad de los casos legales prácticos y la economía cada vez más racionalizada requerían un procedimiento racional de evidencia, en vez de la comprobación de la veracidad de los hechos a través de revelaciones concretas o garantías sacerdotales, las cuales, desde luego, constituyen medios de prueba ubícuos y primitivos. Esta situación legal también vino determinada en gran medida por transformaciones estructurales en la economía. Sin embargo, este factor intervino en todas partes, incluso en Inglaterra, donde el poder real introdujo el procedimiento racional de evidencia, en favor de los comerciantes. Los motivos predominantes de las diferencias, que aún existen, entre la evolución del Derecho substantivo en Inglaterra y Alemania no se basan en este factor económico. Como ya resulta evidente, estas diferencias han surgido de la evolución legalmente autónoma de las respectivas estructuras de dominación.

En Inglaterra, la justicia centralizada y la dominación de notables han ido asociadas; en Alemania existe, simultáneamente, una burocratización y una carencia de centralización política. Con ello, Inglaterra, que en los tiempos modernos fue el primer país capitalista y el más desarrollado, conservó una magistratura menos racional y menos burocrática. No obstante, en Inglaterra, el capitalismo hubiese podido adaptarse fácilmente a ello, sobre todo debido a que hasta el período moderno la naturaleza de la constitución de los tribunales y del procedimiento procesal equivalió, en efecto, a una vasta negación de justicia a los grupos económicamente débiles. Este hecho ejerció profunda influencia sobre la distribución de las tierras en Inglaterra, favoreciendo la acumu-

lación e inmovilización de la riqueza terrateniente. La duración y gastos de las transferencias de propiedades raíces, determinados por los intereses económicos de los abogados, también influyeron en el mismo sentido.

En tiempos de la República, el Derecho romano representaba una mezcla única de elementos racionales y empíricos, e incluso de elementos de la justicia de los Kadi. El nombramiento de un jurado como tal, y las *acciones in factum* del *praetor*, que al principio sin duda tuvieron lugar «entre un caso dado y otro», contenían un elemento de la justicia de los Kadi. El sistema de fianzas de la justicia romana y todos sus derivados, incluso una parte de la práctica de réplicas de los juristas clásicos, presentaban un carácter «empírico». La transformación decisiva del pensamiento jurídico, en el sentido de una aproximación al pensamiento racional, fue preparada primero por la naturaleza técnica de la instrucción del procedimiento procesal, confiada a las fórmulas del edicto pretorial, las cuales se adaptaban a concepciones legales. Actualmente, bajo el predominio del principio de subestanciación, la presentación de los hechos es decisiva, sea cual sea el punto de vista legal desde el cual justifiquen la demanda. Falta ahora una compulsión similar que obligue a presentar formalmente y sin ambigüedades el sentido de los conceptos; pero esta compulsión fue creada por la cultura técnica del Derecho romano en su plenitud. Por tanto, en la evolución del Derecho racional intervinieron los factores técnicos del procedimiento procesal, factores que sólo resultaron indirectamente de la estructura del Estado. La racionalización del Derecho romano en un sistema cerrado de conceptos que serían tratados científicamente sólo alcanzó la perfección durante el periodo en que la propia comunidad política experimentó una burocratización. Esta cualidad racional y sistemática distingue tajantemente el Derecho romano de todo Derecho producido en Oriente o en la Grecia helénica.

Las respuestas rabínicas del *Talmud* constituyen un ejemplo típico de justicia empírica no racional, sino «racionalista», y al mismo tiempo rigurosamente *alimentada* por la tra-

dición. En última instancia, todo veredicto profético es justicia de los Kadi pura, *no alimentada* por la tradición, y sigue el esquema: «Está escrito... pero yo os digo.» Cuanto más vigorosamente se destaca la naturaleza religiosa de la posición del Kadi (o un juez parecido), tanto más libremente prevalece el juicio del caso particular y tanto menores son los obstáculos que crean las normas dentro de su esfera de operación no alimentada por la tradición sagrada. Una generación después de la ocupación de Túnez por los franceses, por ejemplo, subsistía un impedimento muy tangible para el capitalismo en el hecho de que el tribunal eclesiástico (la *Chara*) decidía sobre la propiedad de la tierra según «libre discreción», como lo expresaban los europeos. Nos familiarizaremos con el fundamento sociológico de estos tipos de justicia más antigua al tratar las estructuras de dominación en otro contexto.

Es perfectamente cierto que «factualidad» y «pericia» no coinciden necesariamente con el predominio de normas generales y abstractas. De hecho, ello ni tan sólo es válido en el caso de la moderna administración de la justicia. Desde luego, en principio, se discute vigorosamente la idea de «una ley sin lagunas». La concepción del juez moderno como un autómatas al que se entregan los archivos y los costes a fin de que pueda soltar el veredicto, junto con los motivos de éste, mecánicamente transcritos de párrafos codificados, es un concepto que es rechazado con ira, tal vez a causa de que una consistente burocratización de la justicia implica cierta aproximación a este tipo. En el campo del procedimiento judicial existen zonas en las que el legislador obliga directamente al juez burocrático a «individualizar» los procedimientos.

En el campo de la actividad administrativa propiamente dicha, esto es, en el caso de todas las actividades estatales que caen fuera del dominio de la creación de leyes y procedimientos judiciales, existe la costumbre de reivindicar la libertad y preponderancia de las circunstancias individuales. Se considera que las normas generales desempeñan un papel primordialmente negativo al obrar como barreras para la ac-

tividad positiva y «creativa» del funcionario, la cual nunca debiera estar regulada. Podemos pasar por alto aquí la tendencia de esta tesis. Sin embargo, es decisivo el hecho de que esta administración (y posiblemente magistratura) «libremente» creativa no constituya un campo de *libre* acción arbitraria, de clemencia, y de favores y valoraciones personalmente motivados, como sucede en las formas prebucráticas, según se verá. La regla y la evaluación racional de las finalidades «objetivas», así como la devoción a éstas, siempre existen como normas de conducta. En el campo de la administración ejecutiva, sobre todo en aquellas zonas donde la arbitrariedad «creativa» del funcionario se halla más firmemente establecida, se respeta la idea, específicamente moderna y rigurosamente «objetiva» de las «razones de estado» como guía suprema y decisiva de la actuación del funcionario.

Desde luego, y sobre todo, el seguro instinto de la burocracia para lograr las condiciones necesarias para conservar su poder en su propio estado (y a través de éste en confrontaciones con otros estados) se halla inseparablemente ligado a la canonización de la idea abstracta y «objetiva» de las «razones de estado». En última instancia, los intereses de poder de la burocracia sólo proporcionan un contenido concretamente explotable a este ideal, en modo alguno carente de ambigüedades; y, en caso de duda, los intereses de poder inclinan la balanza. Nos es imposible seguir discutiendo esto aquí. Para nosotros, el único punto decisivo es que, en principio, en el trasfondo de todo acto de administración burocrática, esto es, clasificación bajo normas o bien evaluación de medios y fines, se encuentra un sistema de «motivos» racionalmente discutibles.

La posición de todas las tendencias «democráticas», en el sentido de tendencias a minimizar la «autoridad», es necesariamente ambigua. «Igualdad ante la ley» y la exigencia de garantías legales contra la arbitrariedad requieren una «objetividad» formal y racional de la administración, en contraposición a la discreción personalmente libre, derivada de la «gracia» de la antigua dominación patrimonial. Sin embargo,

cundo un «ethos» —por no hablar de instintos— domina las masas en algún asunto individual, éste postula una justicia *substantiva* orientada hacia algún caso y persona concretos; y dicho «ethos» chocará inevitablemente con el formalismo y el frío «factualismo» reglamentado de la administración burocrática. Por este motivo, el *ethos* debe rechazar emocionalmente lo que exige la razón.

Una «igualdad formal ante la ley», y una adjudicación y administración «calculables», tal como las requieren los intereses «burgueses», no sirven a las masas desposeídas. Naturalmente, desde el punto de vista de éstas, la justicia y la administración debieran servir para compensar las deficiencias de sus oportunidades económicas y sociales de vida, respecto a las clases poseedoras. La justicia y la administración sólo pueden cumplir esta función si adoptan un carácter informal en grandísima medida. Éste debe ser informal ya que es sustantivamente «ético» («justicia de los kadis»). Todo tipo de «justicia popular» —la cual en general no busca motivos ni normas—, así como toda clase de influencia de la llamada opinión pública sobre la administración, obstaculiza el curso racional de la justicia y la administración con el mismo vigor, y bajo determinadas condiciones aún más, que los procedimientos astrológicos de un gobernante «absoluto». En este contexto, esto es, bajo las condiciones de una democracia de masas, la opinión pública se reduce a una conducta comunal nacida de «sentimientos» irracionales. En general, la exponen o dirigen los dirigentes de partido y la prensa.

#### 8. La concentración de los medios de administración

La estructura burocrática lleva aparejada la concentración de los medios materiales de administración en manos del jefe. Esta concentración tiene lugar, por ejemplo, de modo bien conocido y característico, en la evolución de las grandes empresas capitalistas, las cuales consiguen sus características esenciales en este proceso. En las organizaciones públicas se efectúa un proceso equivalente.

El ejército burocráticamente dirigido de los faraones, el ejército en el último período de la República romana y durante el principado, y, sobre todo, el ejército del estado militar moderno se caracterizan por el hecho de que su equipo y sus provisiones proceden de los depósitos del jefe guerrero. Ello contrasta con los ejércitos populares de las tribus agrícolas, la ciudadanía armada de las ciudades antiguas, las milicias de las primitivas ciudades medievales y todos los ejércitos feudales; en efecto, en éstos era normal el autoequipamiento y autoaprovisionamiento de todos aquellos obligados a combatir.

En nuestra época, la guerra es una guerra de máquinas. Y ello hace que los depósitos resulten técnicamente necesarios, del mismo modo que en la industria, el predominio de la máquina promueve la concentración de los medios de producción y administración. Sin embargo, esencialmente, los ejércitos burocráticos del pasado, equipados y aprovisionados por el soberano, surgieron cuando el desarrollo social y económico disminuyó absoluta o relativamente el estrato de ciudadanos económicamente capaces de equiparse, de modo que su número ya no fue suficiente para poner en pie de batalla los ejércitos necesarios. Al menos éstos se vieron reducidos relativamente, esto es, en relación con la medida de poder reivindicado por la comunidad política. Sólo la estructura del ejército burocrático permitió el desarrollo de los ejércitos profesionales siempre en armas, necesarios para la constante pacificación de los estados más extensos de las llanuras, así como para combatir enemigos distantes, sobre todo enemigos de ultramar. Específicamente, la disciplina militar y la práctica técnica sólo se pueden desarrollar normal y plenamente, al menos en su elevado grado moderno, en el ejército burocrático.

Históricamente, en todas partes la burocratización del ejército ha tenido lugar conjuntamente con la transferencia del servicio militar de los poseedores a los desposeídos. Hasta que se efectuó esta transferencia, el servicio militar era un privilegio honorífico de los propietarios. Dicha transferencia afectó, por ejemplo, a los nativos desposeídos en los ejérci-

tos de los generales de la última República romana y el Imperio, así como en los ejércitos modernos hasta el siglo XIX. El gravamen del servicio también ha sido transferido a extranjeros, como en los ejércitos mercenarios de todas las épocas. De modo característico, este proceso tiene lugar simultáneamente con el aumento general de la cultura material e intelectual. En todas partes, también ha influido el siguiente motivo: la creciente densidad de la población y, con ella, la intensidad y esfuerzo del trabajo económico, provocados por una creciente «indispensabilidad» de los estratos adquisitivos<sup>6</sup> con fines bélicos. Prescindiendo de los períodos de gran fervor ideológico, en general los estratos poseedores de cultura sofisticada, y sobre todo urbana, se hallan poco adaptados y también poco inclinados a las burdas tareas bélicas del soldado raso. En igualdad de circunstancias, los estratos poseedores rurales, al menos generalmente, se hallan mejor preparados y sienten mayor inclinación a convertirse en oficiales profesionales. Esta diferencia entre los poseedores urbanos y rurales sólo se salva cuando la creciente posibilidad de una guerra mecanizada requiere que los dirigentes estén capacitados como «técnicos».

La burocratización de la guerra organizada puede hacerse efectiva bajo la forma de empresa capitalista privada, al igual que en cualquier otro negocio. De hecho, el suministro de ejércitos y su administración por capitalistas privados ha sido la norma en los ejércitos mercenarios, sobre todo en Occidente hasta finales del siglo XVIII. En Brandenburgo, durante la guerra de los Treinta Años, el soldado aún era predominantemente propietario de los implementos materiales de su actividad. Era propietario de sus armas, caballos y vestimenta, aunque el Estado le abastecía en cierta medida, en su papel de comerciante del «sistema productor», podríamos decir. Más adelante, en el ejército permanente de Prusia, el jefe de la compañía era propietario de los medios materiales de guerra, y la concentración de los medios de guerra en manos del Estado sólo se ha producido de forma definitiva a partir de la paz de Tilsit. En general, los uniformes sólo se introdujeron con esta concentración. Anterior-

mente, la introducción de uniformes se había confiado en gran medida a la discreción arbitraria del oficial del regimiento, excepto en el caso de categorías individuales de tropas a las que el rey había «otorgado» determinados uniformes, primero a la real guardia de corps, en 1620, luego, repetidamente, bajo el reinado de Federico II.

En el siglo XVIII, términos legales como «regimiento» y «batallón» tenían, en general, un significado bastante distinto del actual. Sólo el batallón era una unidad táctica (actualmente ambos lo son); entonces el «regimiento» era una unidad administrativa de una organización económica establecida por la posición de «empresario» que ocupaba el coronel. Las empresas marítimas «oficiales» (como las *maonne* genovesas) y el abastecimiento del ejército figuran entre las primeras empresas gigantes de vasto carácter burocrático del capitalismo privado. En este sentido, la «nacionalización» de estas empresas por el Estado puede equipararse modernamente a la nacionalización de los ferrocarriles, controlados por el Estado desde sus inicios.

Tal como sucede en el caso de las organizaciones militares, la burocratización de la administración también va aparejada con la concentración de los medios de organización en otras esferas. La antigua administración a través de sátrapas y regentes, así como la administración por concesionarios, compradores de cargos, y, ante todo, la administración por vasallos feudales, descentralizan los medios materiales de administración. Los gastos locales de la provincia, y los costes del ejército y de los funcionarios subalternos, se pagan regularmente por adelantado mediante los ingresos locales, y sólo el excedente llega al erario central. El funcionario enfundado administra pagando todo de su propio bolsillo. En cambio, el estado burocrático incluye todos sus gastos administrativos en el presupuesto y suministra a las autoridades inferiores los medios de pago habituales, cuyo uso es regulado y controlado por aquél. Esto tiene el mismo significado para la «economía» de la administración como para la gran empresa capitalista centralizada.

En el campo de la investigación e instrucción científicas,

la burocratización de los institutos de investigación, siempre existentes en las universidades, es una función de la creciente demanda de medios materiales de administración. El laboratorio de Liebig, en la Universidad de Giessen, fue el primer ejemplo de gran empresa en este campo. A través de la concentración de estos medios en manos del privilegiado director del instituto, la masa de investigadores y docentes se ve separada por sus «medios de producción», tal como los obreros han quedado separados de los suyos en la empresa capitalista.

Pese a su indudable superioridad técnica, en todas partes la burocracia ha sido un hecho relativamente tardío. Han contribuido a ello una serie de obstáculos, los cuales sólo han desaparecido definitivamente bajo determinadas condiciones sociales y políticas.

## 9. La nivelación de las diferencias sociales

La organización burocrática generalmente ha accedido al poder sobre la base de una nivelación de diferencias económicas y sociales. Esta nivelación ha sido al menos relativa y ha afectado la relevancia de las diferencias económicas y sociales para la arrogación de funciones administrativas.

La burocracia acompaña inevitablemente la moderna *democracia de masas* en contraste con el autogobierno democrático de las pequeñas unidades homogéneas. Ello es consecuencia del principio característico de la burocracia: la regularidad abstracta de la ejecución de la autoridad, la cual es efecto de la exigencia de «igualdad ante la ley», en el sentido personal y funcional, y, en consecuencia, del horror por los «privilegios» y la repudiación por principio de la resolución de asuntos «caso por caso». Esta regularidad también resulta de las precondiciones sociales del origen de las burocracias. La administración no burocrática de toda estructura social extensa se basa, de un modo u otro, en el hecho de que las funciones y deberes administrativos se hallan relacionados con preferencias y rangos sociales, materiales u



honoríficos ya existentes. En general, ello supone una equivalencia de la arrogación de funciones administrativas con una explotación económica directa o indirecta, o bien una explotación «social» de la categoría que todo tipo de actividad administrativa proporciona a sus depositarios.

En consecuencia, la burocratización y democratización dentro de la administración del Estado denotan y aumentan los gastos en efectivo del erario público. Y ello sucede pese al hecho de que la administración burocrática posee en general un carácter más «económico» que otras formas de administración. Hasta una época reciente, el modo más barato de satisfacer la necesidad de una administración —al menos desde el punto de vista del erario— era confiar casi toda la administración local y la magistratura inferior a los terratenientes de Prusia oriental. El mismo hecho se produce en la administración de los *sheriffs* en Inglaterra. La democracia de masas arrasa los privilegios feudales, patrimoniales y plutocráticos de la administración —estos últimos al menos en su intención. Sustituye inevitablemente la administración como pasatiempo, históricamente heredada y desempeñada por notables, por un trabajo profesional remunerado.

Ello es válido no sólo en el caso de las estructuras del Estado. En efecto, no es casualidad que los partidos democráticos de masas hayan roto completamente, en sus propias organizaciones, con el dominio tradicional de los notables, basado en relaciones personales y la estima personal. Sin embargo, en los antiguos partidos conservadores y también en los liberales, con frecuencia subsisten estas estructuras personales. Los partidos democráticos de masas se hallan burocráticamente organizados bajo el mando de los funcionarios de partido, secretarios profesionales de los partidos y sindicatos, etcétera. En Alemania, por ejemplo, esto ha sucedido en el Partido Socialdemócrata y en el movimiento de masas agrario; y, en Inglaterra, por primera vez, en la democracia de las juntas de Gladstone-Chamberlain, organizada originariamente en Birmingham y en proceso de expansión desde los años 1870. En los Estados Unidos, ambos partidos se han desarrollado burocráticamente desde la ad-

ministración de Jackson. En Francia, empero, han fracasado repetidas veces los intentos de organizar partidos políticos disciplinados sobre la base de un sistema electoral que hiciese imperativa una organización burocrática. Fue imposible superar la resistencia de los círculos locales de notables contra la burocratización de los partidos, inevitable a la larga, la cual abarcaría todo el país y desmembraría su influencia. Todo progreso de las técnicas electorales simples, por ejemplo el sistema de elecciones proporcionales, que calcula con cifras, supone una rigurosa organización burocrática interlocal de los partidos y, por tanto, un creciente predominio de la burocracia y la disciplina dentro del partido, así como la eliminación de los círculos locales de notables —esto es válido al menos en el caso de grandes Estados.

El progreso de la burocratización en la propia administración estatal es un fenómeno paralelo de la democracia, como resulta evidente en Francia, Norteamérica y, ahora, en Inglaterra. Desde luego, se debe tener siempre presente que el término «democratización» puede resultar equivoco. El *demos* mismo, en el sentido de una masa inarticulada, nunca «gobierna» las asociaciones superiores; al contrario, es gobernado, y su existencia sólo modifica la forma en que se seleccionan los dirigentes ejecutivos y el grado de influencia que puede ejercer el *demos*, o mejor aún, círculos sociales integrados en éste, sobre el contenido y la dirección de las actividades administrativas, proporcionando lo que se denomina «opinión pública». La «democratización», en el sentido que quiere dársele aquí, no supone una participación cada vez más activa de los gobernados en la autoridad de la estructura social. Ello puede ser una consecuencia de la democratización, pero no siempre se produce necesariamente.

Llegados a este punto, debemos recordar explícitamente que el concepto político de democracia, deducido de la «igualdad de derechos» para los gobernados, incluye los siguientes postulados: (1) prevención de la formación de un grupo cerrado de status de funcionarios en favor de una accesibilidad universal de los cargos, y (2) minimización de la autoridad del cuerpo de funcionarios en favor de una ex-



pansión<sup>7</sup> de la esfera de influencia de la «opinión pública», en la medida de lo posible. En consecuencia, siempre que le es posible, la democracia política procura abreviar el periodo de servicios mediante elección y revocación y a base de no exigir al candidato una pericia especial. Con ello la democracia entra inevitablemente en conflicto con las tendencias burocráticas producidas por esta misma en su lucha contra el gobierno de los notables. No puede emplearse aquí el término «democratización», generalmente vago, en la medida en que por éste se entiende la minimización del poder regente de los funcionarios públicos en favor del máximo grado posible de gobierno «directo» por parte del *demos*, el cual en la práctica equivale a los respectivos dirigentes de los partidos del *demos*. Aquí, lo más decisivo —en realidad, casi lo único que lo es— es la *equiparación de los gobernados* ante el grupo gobernante, burocráticamente articulado, el cual, a su vez, puede ocupar una posición bastante autocrática, tanto de hecho como formalmente.

En Rusia, la destrucción de la posición de la antigua nobleza terrateniente a través de la regulación del *Mjeshtshitstvo* (orden jerárquico), y la penetración de la antigua nobleza por una nobleza de cargo, fueron fenómenos transitorios, característicos del desarrollo de la burocracia. En China, la evaluación del rango y la calificación para un cargo público de acuerdo con el número de exámenes superados tuvo un significado parecido, si bien éstas han tenido consecuencias aún más agudas, al menos en teoría. En Francia, la Revolución, y aún más el bonapartismo, han dado pleno poder a la burocracia. En la Iglesia católica se eliminaron primero los poderes feudales, y luego todos los poderes intermedios locales independientes. Este proceso fue iniciado por Gregorio VII y continuó a través del Concilio de Trento y el Concilio Vaticano, y se completó con los edictos de Pío X. La transformación de estos poderes locales en meros funcionarios de la autoridad central fue ligada con el constante aumento de la importancia factual de los capellanes formalmente bastante dependientes; un proceso que se basó sobre todo en la organización del catolicismo en partidos políticos.

cos. En consecuencia, este proceso supuso un progreso de la burocracia y, simultáneamente, de la «democratización pasiva», esto es, la equiparación de los gobernados. La sustitución del ejército de notables autoequipado por el ejército burocrático es, en todas partes, un proceso de democratización «pasiva», en el sentido en que lo es toda implantación de una monarquía militar absoluta en vez de un estado feudal o una república de notables. En principio, ello ha sido válido incluso en el caso del desarrollo del estado egipcio, pese a todas las peculiaridades implicadas. Bajo el Principado romano, la burocratización de la administración provincial en el dominio de la recaudación de impuestos, por ejemplo, fue aparejada con la eliminación de la plutocracia de una clase capitalista, que había sido todopoderosa bajo la República. Con ello quedó eliminado finalmente el propio capitalismo antiguo.

Es evidente que en estos procesos de «democratización» intervienen casi siempre condiciones económicas de algún tipo. Con gran frecuencia encontramos la influencia de una aparición económicamente determinada de nuevas clases, ya tengan carácter plutocrático, pequeñoburgués o proletario. Estas clases pueden invocar la ayuda de un poder político, o pueden sólo crearlo o recrearlo, independientemente de que éste sea de tipo legítimo o cesarista. Pueden hacerlo a fin de conseguir ventajas económicas o sociales, gracias a la ayuda política. Por otra parte, existen casos igualmente posibles e históricamente documentados en los cuales la iniciativa fue tomada «desde arriba» y tuvo un carácter puramente político, y aprovechó constelaciones políticas, sobre todo en cuanto a asuntos exteriores. Este tipo de gobierno sólo explotó los antagonismos económicos y sociales, así como los intereses de clase, como un medio para lograr su propio objetivo de adquirir poder puramente político. Con este fin, la autoridad política ha arrancado las clases antagonistas de su equilibrio casi siempre inestable y ha provocado un enfrentamiento entre sus latentes conflictos de intereses. Resulta prácticamente imposible establecer una norma general al respecto.

El alcance y dirección del curso seguido por las influencias económicas, así como la naturaleza de la influencia ejercida por las relaciones de poder político, varían mucho. La transición hacia un combate disciplinado gracias a los hoplitas, en la Antigüedad helénica, y la creciente importancia de la marina, en Atenas, crearon la base para la conquista del poder político por parte de los estratos que sostenían el gravamen militar. En Roma, en cambio, el mismo proceso sólo afectó temporalmente y aparentemente la dominación de la nobleza de oficio. Aunque en todas partes el moderno ejército de masas ha sido un medio de destruir el poder de los notables, éste por sí solo no ha desencadenado en modo alguno una democratización activa, sino más bien sólo una democratización pasiva. Sin embargo, ha contribuido a ello el hecho de que el antiguo ejército de ciudadanos se basaba económicamente en el autoequipamiento, en tanto que el ejército moderno se basa en la satisfacción burocrática de los requisitos.

El progreso de la estructura burocrática se apoya en su superioridad «técnica». En este caso, como en todo el campo de la técnica, este hecho tiene la siguiente consecuencia: el progreso ha tenido lugar más lentamente cuando las formas estructurales más antiguas se hallaban técnicamente bien desarrolladas y se adaptaban funcionalmente a las necesidades del momento. Tal fue el caso, por ejemplo, de la administración de notables inglesa, y, en consecuencia, Inglaterra fue el país que se sometió más lentamente a la burocratización; de hecho, ésta aún sólo está en vías de implantarse. El mismo fenómeno general tiene lugar cuando sistemas sumamente desarrollados de alumbrado de gas o de ferrocarriles a vapor con un gran capital fijo presentan mayores obstáculos para la electrificación que las zonas completamente vírgenes abiertas a la misma.

#### 10. *El carácter permanente del aparato burocrático*

Una vez plenamente establecida, la burocracia figura entre las estructuras sociales más difíciles de destruir. La burocracia es el medio de convertir la «acción comunitaria» en una «acción societal» racionalmente organizada. Por ello, la burocracia, como instrumento de «societalización» de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de primer orden —para quien controla el aparato burocrático.

En igualdad de condiciones, una «acción societal», metodicamente organizada y dirigida, es superior a toda resistencia de una «acción de masas» o incluso «comunal». Y cuando se ha llevado a cabo la total burocratización de la administración, se establece una forma de poder prácticamente inamovible.

El burócrata individual no puede escabullirse del aparato al que está ligado. Al contrario del «notable» honorífico o voluntario, el burócrata profesional se halla encadenado a su actividad a través de toda su existencia material e ideal. En la gran mayoría de los casos, no es más que un engranaje de un mecanismo siempre en funcionamiento, el cual le ordena marchar en un sentido esencialmente fijo. El funcionario está encargado de realizar tareas especializadas y, normalmente, no puede poner en marcha ni detener el mecanismo, el cual sólo es manipulado desde la cumbre. De este modo, el burócrata individual se halla atado a la comunidad de todos los funcionarios integrados en el mecanismo. Estos tienen un interés común en procurar que éste prosiga sus funciones y que se mantenga la autoridad ejercida «societariamente».

A su vez, los gobernados no pueden prescindir del aparato burocrático de autoridad, o sustituirlo, cuando ya existe. En efecto, esta burocracia se basa en una preparación especializada, una especialización funcional del trabajo, y un conjunto de actitudes para determinar el dominio habitual o magistral de funciones particulares, pero metódicamente integradas. Si el funcionario deja de trabajar, o si su trabajo se interrumpe forzosamente, se produce el caos y resulta difícil

cil encontrar entre los gobernados sustitutos que sean capaces de controlarlo. Esto se aplica tanto a la administración pública como a la administración económica privada. El destino material de las masas depende cada vez más del funcionamiento constante y correcto de las organizaciones cada vez más burocráticas del capitalismo privado. La idea de eliminar estas organizaciones resulta cada vez más utópica.

Tanto en las organizaciones públicas como en las privadas, la disciplina del cuerpo de funcionarios tiene como punto de referencia el conjunto de actitudes del funcionario respecto a una obediencia rigurosa dentro de su actividad *habitual*. Esta disciplina se va convirtiendo cada vez más en la base de todo orden, por grande que sea la importancia práctica de la administración basada en los documentos archivados. La ingenua idea del bakunismo de destruir la base de los «derechos adquiridos» y de la «dominación» a través de la destrucción de los documentos públicos, pasa por alto la tendencia establecida del *hombre* a conservar las normas y regulaciones habituales, las cuales continúan existiendo independientemente de los documentos. Toda reorganización de tropas derrotadas o dispersas, así como la restauración del orden administrativo destruido por rebeliones, pánico u otras catástrofes, se realizan recurriendo a la tendencia condicionada a aceptar obedientemente dichas órdenes. Esta aceptación se encuentra, por una parte, condicionada en los funcionarios, y, por otra, en los gobernados. Si este llamamiento tiene éxito, el mecanismo perturbado reanuda su funcionamiento de un modo u otro.

La indispensabilidad objetiva del aparato antes existente, con su peculiar carácter «impersonal», implica que —al contrario de lo que ocurre en el caso de órdenes feudales basados en la devoción personal— resulta fácil hacer funcionar este mecanismo al servicio de cualquiera que sepa llegar a controlarlo. Un sistema de funcionarios racionalmente organizado continúa funcionando regularmente después de la ocupación de la zona por el enemigo; a éste le basta con cambiar a quienes ocupan cargos superiores. Este cuerpo de funcionarios continúa operando porque ello tiene un inte-

rés vital para todos los afectados, entre ellos, y ante todo, el enemigo.

En el curso de sus largos años en el poder, Bismarck sometió a sus colegas ministeriales a una dependencia burocrática incondicional, eliminando todos los estadistas independientes. Al retirarse, comprobó con sorpresa que éstos continuaban administrando sus oficinas imperturbables y sin flaquear, como si él no hubiese sido el cerebro maestro y el creador de esas criaturas, sino más bien como si una figura particular hubiese sido sustituida por otra en el aparato burocrático. En Francia, pese a todos los cambios de amo desde la época del Primer Imperio, el aparato de poder ha continuado siendo esencialmente el mismo. Estos aparatos cada vez hacen técnicamente más imposible la «revolución», en el sentido de creación coactiva de formaciones de autoridad totalmente nuevas, sobre todo cuando el aparato controla los medios modernos de comunicación (telégrafo, etcétera), y también en virtud de su estructura interna racionalizada. Francia ha demostrado, de un modo clásico, cómo este proceso ha sustituido las «revoluciones» por *coups d'état*: todas las transformaciones llevadas a cabo con éxito en Francia no son más que *coups d'état*.

#### 11. *Consecuencias económicas y sociales de la burocracia*

La organización burocrática de una estructura social, y sobre todo de una estructura política, claramente puede tener profundas consecuencias económicas y las tiene en regularidad. ¿Pero qué tipo de consecuencias? En cada caso individual, ello depende naturalmente de la distribución del poder económico y social, y sobre todo de la esfera ocupada por el mecanismo burocrático naciente. Por tanto, las consecuencias de la burocracia dependen de la orientación que den al aparato los poderes que lo utilizan. Y, con gran frecuencia, el resultado ha sido una distribución criptoplutocrática del poder.

En Inglaterra, pero sobre todo en los Estados Unidos,

detrás de las organizaciones burocráticas de los partidos se encuentran regularmente autores de donaciones al partido. Estos han financiado dichos partidos y han podido influir en gran medida sobre éstos. Las cervcerías en Inglaterra, la llamada «industria pesada», y en Alemania la Liga hanseática, con sus fondos de votación, son bien conocidas como donantes políticos de los partidos. En la época moderna, la burocratización y la equiparación social dentro de las organizaciones políticas, y sobre todo dentro de las organizaciones estatales, en relación con la destrucción de los privilegios feudales y locales, han favorecido, con gran frecuencia, los intereses del capitalismo. A menudo, la burocratización se ha llevado a cabo en alianza directa con intereses capitalistas; la gran alianza histórica del poder del monarca absoluto con los intereses capitalistas, por ejemplo. En general, un equiparamiento legal y la destrucción de estructuras locales firmemente establecidas, gobernadas por notables, ha supuesto una ampliación del ámbito de la actividad capitalista. Sin embargo, como consecuencia de la burocratización, puede esperarse el establecimiento de una política adaptada al interés pequeñoburgués por una «subsistencia» tradicional asegurada, o incluso una política socialista de Estado que limite las oportunidades de beneficio privado. Esto ha sucedido en varios casos de gran importancia histórica, específicamente en la Antigüedad; sin duda alguna, debe esperarse lo mismo como parte de una futura evolución. Tal vez ello tenga lugar en Alemania.

Los efectos muy diversos de organizaciones políticas bastante similares, al menos en principio —en Egipto bajo los faraones y en la época helénica y romana—, revelan la gran diversidad posible en la trascendencia económica de la burocratización, de acuerdo con la orientación de otros factores. El mero hecho de la organización burocrática no determina sin ambigüedades la dirección concreta que seguirán sus consecuencias económicas, siempre presentes de algún modo u otro. Al menos no influye sobre éstas del mismo modo que sobre su efecto relativamente equiparador en el ámbito social. En este sentido, debemos recordar que la bu-

rocracia, como tal, constituye un instrumento de precisión a la disposición de intereses de dominación bastante variados —puramente políticos, así como exclusivamente económicos, o de otro tipo. Por ello, no se debe exagerar el alcance de su paralelismo con una democratización, por típico que éste pueda ser. Bajo determinadas condiciones, estratos de señores feudales también se han valido de la burocracia. Cabe asimismo la posibilidad —y con frecuencia ésta se ha hecho realidad: en el Principado romano y en algunas formas de estructuras estatales absolutistas, por ejemplo— de que una burocratización de la administración se halle deliberadamente conectada con la formación de *dominios*, o se halle entereverada con éstos debido a la fuerza de las agrupaciones de poder social existentes. Es muy frecuente que se reserven deliberadamente ciertos cargos para determinados grupos de status, y, de hecho, todavía lo son más las actuales reservaciones. La democratización de la sociedad en su totalidad, y en sentido *moderno* del término, ya sea real o tal vez sólo formal, constituye una base especialmente favorable para la burocratización, pero no es en modo alguno la única posible. Al fin y al cabo, la burocracia sólo procura allanar los poderes que se le oponen en los sectores que, de forma individual, desea ocupar. Es preciso recordar este hecho, que ya se nos ha presentado varias veces y que deberemos discutir repetidamente: que la «democracia» como tal se opone al «dominio» de la burocracia, pese (y tal vez debido) a su inevitable pero intencionada promoción de la burocratización. Bajo determinadas condiciones, la democracia crea evidentes rupturas y obstáculos dentro de la organización burocrática. En consecuencia, es preciso observar la dirección particular adoptada por la burocratización en cada caso histórico individual.

## 12. La posición de poder de la burocracia

El estado moderno está sufriendo una burocratización en todas partes. Pero debemos dejar abierta aquí la cuestión de

si el *poder* de la burocracia dentro de la comunidad política va universalmente en aumento.

El hecho de que la organización burocrática constituya, técnicamente, el medio de poder más desarrollado a disposición del hombre que lo controla, no determina el peso que la burocracia como tal sea capaz de ejercer dentro de una estructura social particular. La creciente «indispensabilidad» del cuerpo de funcionarios, el cual abarca millones, no es más decisiva en este contexto de lo que lo es la opinión de algunos representantes del movimiento proletario sobre la indispensabilidad económica del proletariado para una evaluación de su posición de poder social y político. Si la «indispensabilidad» tuviese un carácter decisivo, entonces los esclavos «indispensables» debieran haber ocupado posiciones de poder cuando preveía el trabajo esclavizado y los hombres libres despreciaban, en general, el trabajo como una deshonra, puesto que eran al menos tan indispensables como lo son actualmente los funcionarios y proletarios. Es imposible deducir *a priori* de estos motivos si va en aumento el poder de la burocracia como tal. La inclusión de grupos de intereses económicos y otros expertos no oficiales, o la inclusión de representantes legos no capacitados, el establecimiento de organizaciones locales, interlocales, centralparlamentarias o representativas de cualquier otro tipo, o de asociaciones ocupacionales, todos estos factores *aparentemente* se oponen a la tendencia burocrática. Debemos dejar para otro capítulo y no incluir en esta discusión puramente formal y tipológica el estudio de hasta qué punto esta apariencia corresponde a la realidad. En general, aquí sólo es posible afirmar lo siguiente:

Bajo condiciones normales, la posición de poder de una burocracia plenamente desarrollada siempre resulta imponente. El «*amo político*» que se enfrenta con el funcionario preparado, incorporado a la dirección de la administración, se encuentra en la posición del «*dileante*» frente al «*experto*». Ello es válido tanto si el «*amo*» al que sirve la burocracia es un «*pueblo*», equipado con las armas de la «*iniciativa legislativa*», el «*referendum*» y el derecho a destituir funcio-

narios, o un parlamento, elegido sobre una base más aristocrática o más «*democrática*» y provisto del derecho a votar una falta de confianza, o con la autoridad factual de votar por ésta. Es válido tanto si el «*amo*» es un cuerpo aristocrático colegiado, legal o factualmente basado en un autocrático reclutamiento, o si se trata de un presidente popularmente elegido, o de un monarca hereditario y «*absoluto*» o «*constitucional*».

Toda burocracia procura aumentar la superioridad de los profesionalmente informados manteniendo en secreto sus conocimientos e intenciones. La administración burocrática siempre tiende a ser una administración de «*sesiones secretas*»: en la medida de lo posible, oculta a toda crítica sus conocimientos y sus acciones. Las autoridades de la Iglesia prusiana ahora amenazan con emplear medidas disciplinarias contra los pastores que permiten, de un modo u otro, el acceso de terceros a las reprimendas y otras medidas administrativas. Obran así porque, al facilitar estas críticas, el pastor incurre en la «*falta*» de facilitar una posible crítica de las autoridades eclesásticas. Los funcionarios del tesoro del Shah de Persia han convertido su arte presupuestario en una doctrina secreta, e incluso se valen de una escritura secreta. En general, las estadísticas oficiales de Prusia sólo revelan al público lo que no puede perjudicar las intenciones de la burocracia que empuña el poder. En determinados sectores administrativos, la tendencia hacia el secreto procede de su naturaleza material: encontramos siglo siempre que se ven afectados los intereses de poder de la estructura dominante respecto al *exterior*, ya se trate del competidor económico de una empresa privada o de una comunidad política extranjera, potencialmente hostil. A fin de que el secreto quede bien salvaguardado, la administración de la diplomacia sólo puede ser controlada públicamente en un grado muy limitado. La administración debe insistir en mantener ocultas sus medidas más importantes; esto ocurre cada vez más a medida que va en aumento la importancia de los

aspectos puramente técnicos. Los partidos políticos no dejan de actuar del mismo modo, pese a toda la ostensible publicidad de los congresos católicos y convenciones de partido. Este secreto irá prevaleciendo cada vez más a medida que aumente la burocratización de las organizaciones de partidos. La política comercial requiere que se oculten las estadísticas de producción, por ejemplo en Alemania. Toda postura combativa de una estructura social respecto al exterior tiende a fortalecer la posición del grupo en el poder.

Sin embargo, el puro interés de la burocracia por el poder influye mucho más allá de aquellas zonas en que intereses puramente funcionales exigen el secreto. El concepto de «secreto oficial» es un invento específico de la burocracia, y ésta no defiende nada con tanto fanatismo como esa actitud, la cual no puede justificarse substancialmente fuera de aquellas zonas específicamente calificadas. En su enfrentamiento con el parlamento, la burocracia, impulsada por un seguro instinto de poder, rechaza todo intento del parlamento, o de grupos de intereses, encaminado a conseguir información por medio de sus propios expertos. El llamado derecho de investigación parlamentaria es uno de los medios de que se vale el parlamento para conseguir dicha información. La burocracia naturalmente prefiere un parlamento mal informado y por tanto impotente, al menos en la medida en que la ignorancia coincide de un modo u otro con los intereses de la burocracia.

El monarca absoluto se ve impotente ante el conocimiento superior del experto burocrático —en cierto sentido, aún más impotente que cualquier otro jefe político. Todos los insolentes decretos de Federico el Grande sobre la «abolición de la servidumbre» fueron descartados, por decirlo así, en el curso de su realización debido a que el mecanismo oficial simplemente los ignoró como ideas ocasionales de un dietante. Un rey constitucional que concuerde con una parte socialmente importante de los gobernados, con gran frecuencia ejerce mayor influencia que el monarca absoluto sobre el curso de la administración. El rey constitucional puede controlar mejor a esos expertos debido al carácter, al

menos relativamente público, de la crítica, en tanto que el monarca absoluto depende exclusivamente de la burocracia para obtener información. El zar ruso del antiguo régimen raras veces lograba realizar permanentemente nada que no fuese del agrado de su burocracia y que afectase los intereses de poder de los burócratas. Sus departamentos ministeriales, directamente bajo su autoridad autocrática, representaban un conglomerado de satrapías, tal como observó correctamente Leroy-Beaulieu. Estas satrapías luchaban constantemente entre sí y, sobre todo, se bombardeaban con voluminosos «memoriales», ante los cuales el monarca se veía impotente, siendo como era un dietante.

Con la transición al gobierno constitucional, se hizo inevitable la concentración del poder de la burocracia central en una persona. El cuerpo de funcionarios fue sometido a un jefe monocrático, el primer ministro, a través de cuyas manos debía pasar todo antes de llegar al monarca. Esto sometió a este último, en gran medida, a la tutela del jefe de la burocracia. En su conocido conflicto con Bismarck, Guillermo II combatió este principio, pero pronto se vio obligado a retirar su ataque. Bajo el dominio de conocimientos expertos, la influencia real del monarca sólo puede ser constante gracias a una comunicación continua con los jefes burocráticos; esta relación debe estar metódicamente planificada y dirigida por el jefe de la burocracia.

Al mismo tiempo, el constitucionalismo liga la burocracia y el gobernante a una comunidad de intereses contra los deseos de poder dentro de los organismos parlamentarios de los jefes de partido. Y el monarca constitucional se ve impotente ante la burocracia, si no puede contar con el apoyo del parlamento. La deserción de los «Grandes del Reich», los ministros prusianos y los altos funcionarios del Reich, en noviembre de 1918, dejó al monarca aproximadamente en la misma situación que existió en el estado feudal en 1056. Sin embargo, ésta es una excepción, ya que, en general, la posición de poder de un monarca frente a los funcionarios burocráticos es mucho más fuerte que la que se dio en cualquier estado feudal o en el estado patrimonial «este-

reotipado». Ello se debe a la constante presencia de aspirantes a la promoción, a los que puede recurrir fácilmente el monarca para sustituir funcionarios inconvenientes e independientes. En igualdad de circunstancias, sólo funcionarios económicamente independientes, esto es, funcionarios pertenecientes a los estratos poseedores, pueden permitirse el riesgo de perder sus cargos. Hoy, como siempre, el reclutamiento de funcionarios entre los estratos desposeídos aumenta el poder de los gobernantes. Sólo los funcionarios pertenecientes a estratos socialmente influyentes, a los que el monarca cree que debe tener en cuenta como defensores personales, como los llamados *Kanalrebellen* de Prusia,<sup>8</sup> pueden paralizar la substancia de la voluntad real.

Sólo los conocimientos especializados de los grupos de intereses económicos privados en el campo de los «negocios» son superiores a los conocimientos especializados de la burocracia. Ello se debe a que el conocimiento exacto de los hechos dentro de su dominio es vital para la existencia económica de los hombres de negocios. Los errores en las estadísticas oficiales no tienen consecuencias económicas directas para el funcionario culpable, pero los errores en el cálculo de una empresa capitalista se pagan con pérdidas, tal vez incluso con su existencia. A fin de cuentas, el «secreto», como medio de poder, se halla mejor salvaguardado en los libros de un empresario que en los archivos de las autoridades públicas. Por este solo motivo, las autoridades se ven limitadas cuando intentan influir la vida económica en la época capitalista. Con gran frecuencia, las medidas estatales en el campo del capitalismo siguen un curso imprevisto e intencionado, o son convertidas en quimeras por el superior conocimiento especializado de los grupos de intereses.

### 13. *Etapas del desarrollo de la burocracia*

El conocimiento especializado del perito se fue convirtiendo cada vez más en fundamento de la posición de poder del funcionario. En consecuencia, el gobernante pronto tuvo

que preocuparse de descubrir un modo de explotar el conocimiento particular de los expertos sin verse obligado a abdicar en su favor, sino conservando su posición dominante. Típicamente, con la extensión cualitativa de las tareas administrativas y, por tanto, la indispensabilidad del conocimiento experto, el monarca deja de contentarse con consultas ocasionales con confidentes individuales de confianza, e incluso con una asamblea de éstos reunida intermitentemente y en circunstancias difíciles. El monarca comienza a rodearse de organismos *colegiados* que deliberan y resuelven en sesión continua.\* Los *Räte von Haus aus*<sup>9</sup> constituyen un fenómeno transitorio característico de este proceso.

Naturalmente, la posición de estos organismos colegiados varía según lleguen a ser la suprema autoridad administrativa o estén amparados por una autoridad central y monárquica, o varias autoridades de este tipo. Además, su procedimiento tiene gran influencia. Cuando el tipo colegiado se halla plenamente desarrollado, estos organismos se reúnen con el monarca reinante, en principio o figuradamente, y todos los asuntos importantes se discuten, desde todos los puntos de vista, en los informes de los respectivos expertos y sus ayudantes, y a través de los votos justificados de los demás miembros. El asunto se solventa entonces mediante una resolución que será sancionada, o rechazada en un edicto, por el monarca. Este tipo de organismo colegiado es la forma típica en que el gobernante, convertido cada vez más en un «dileante», explota el conocimiento experto, al mismo tiempo que procura atenuar el peso preponderante de éste y conservar su posición dominante frente a los expertos—hecho, este último, que con frecuencia pasa desapercibido. Controla a cada experto a través de los demás y se vale de este engorroso procedimiento para obtener un panorama de conjunto, así como la certeza de que nadie le empuja a tomar decisiones arbitrarias. A menudo, el monarca no espera asegurarse tanto un máximo de influencia personal

\* *Conseil d'État, Privy Council, Generaldirektorium, Cabinet, Divan, Tsungli, Yamen, Wai-wu pu*, etc.



presidiendo en persona sobre los organismos colegiados, como a través de la presentación de memorándums escritos. Federico Guillermo I de Prusia ejerció realmente una influencia muy considerable sobre la administración, i pero casi nunca asistió a las sesiones colegiadamente organizadas de los ministros del gabinete! Formulaba sus decisiones por escrito mediante comentarios marginales o edictos. Los *Feldjäger* del *Cabinet* entregaban estas decisiones a los ministros, después de consultar a aquellos servidores pertenecientes al gabinete que se hallaban personalmente adscritos al rey.

En caso de fracaso, el odio de los departamentos burocráticos se concentra en el gabinete, del mismo modo como la desconfianza de los súbditos se concentra en los burocratas. En Rusia, así como en Prusia y en otros estados, el gabinete se convirtió así en una fortaleza personal, tras la cual el monarca se refugiaba, por decirlo así, del conocimiento experto y de la «rutinización» impersonal y funcional de la administración.

El gobernante intenta valerse, además, del principio colegiado para crear una especie de síntesis de *expertos especializados* en una unidad colectiva. En general, no es posible determinar en qué medida lo consigue. No obstante, el fenómeno en sí es compartido por formas de estado muy distintas, desde el patrimonial y feudal al burocrático primitivo, y es particularmente característico del absolutismo principesco primitivo. El principio colegiado ha demostrado ser uno de los medios educativos más poderosos para introducir el «realismo» en la administración. También ha hecho posible la integración de personas privadas socialmente influyentes, y, por tanto, ha permitido combinar, en cierta medida, la autoridad de los notables y el conocimiento práctico de los empresarios privados con la pericia especializada de los burocratas profesionales. Los organismos colegiados fueron una de las primeras instituciones que permitieron el desarrollo del moderno concepto de «autoridades públicas», en el sentido de estructuras duraderas independientes de la persona. En tanto que un conocimiento experto de los asuntos

administrativos fue producto exclusivo de una larga práctica empírica, y las normas administrativas no fueron regulaciones, sino elementos de la tradición, el consejo de *ancianos*—de modo característico, con frecuente participación de sacerdotes, «estadistas veteranos», y notables—fue la forma adecuada para las autoridades colegiadas, las cuales al principio se limitaban a aconsejar al gobernante. Pero, puesto que estos organismos tenían continuidad frente a gobernantes cambiantes, con frecuencia usurparon el poder real. El Senado romano y el Consejo veneciano, así como el *Areópago* ateniense hasta su caída y sustitución por el gobierno de los *demagogos*, actuaron de este modo. Desde luego, es preciso distinguir tajantemente entre estas autoridades y los organismos corporativos que ahora se están discutiendo aquí.

Pese a múltiples transiciones, los cuerpos colegiados, como tipo, aparecen basándose en la especialización racional de las funciones y el dominio del conocimiento experto. Por otra parte, deben diferenciarse de los cuerpos de consejeros seleccionados entre círculos privados *interesados*, que se encuentran con frecuencia en el estado moderno y cuyo núcleo no está formado por funcionarios o ex funcionarios. Estos organismos colegiados también deben distinguirse sociológicamente de los consejos de control existentes en las estructuras burocráticas de la economía privada moderna (corporaciones económicas). Es preciso establecer esta distinción, pese al hecho de que no es raro que estos organismos corporativos se completen con la incorporación de notables procedentes de círculos desinteresados, debido a su conocimiento experto o a fin de explotarlos para la representación y la publicidad. Normalmente, estos organismos no reúnen depositarios de un conocimiento experto particular, sino más bien los representantes decisivos de supremos grupos de intereses económicos, sobre todo los acreedores bancarios de la empresa—y estos hombres no ocupan en modo alguno posiciones meramente consultorias. Poseen al menos opinión reguladora y, con gran frecuencia, ocupan una posición realmente dominante. Puede compararseles (no sin cierta distorsión) con las asambleas de los grandes tenedores



independientes de feudos y cargos, y otros grupos de intereses socialmente poderosos de las comunidades políticas patrimoniales o feudales. Sin embargo, ocasionalmente, han sido precursores de los «consejeros» aparecidos a consecuencia de un aumento en la intensidad de la administración. Y aún con mayor frecuencia han sido precursores de corporaciones de haciendas legalmente privilegiadas.

Con gran regularidad, el principio burocrático colegiado ha sido transferido de la autoridad central a las autoridades inferiores más diversas. En unidades localmente cerradas, y sobre todo en las urbanas, la administración colegiada es la forma originaria del gobierno de notables, tal como se ha indicado al principio de esta discusión. Inicialmente funcionó a través de «consejeros» elegidos, más tarde, en general, o al menos en parte, a través de «consejeros» por votación, cuerpos colegiados de «magistrados», *decuriones* y «jurados». Estos organismos son un elemento normal del «gobierno autónomo» organizado, esto es, la dirección de los asuntos administrativos por grupos de intereses locales bajo el control de las autoridades burocráticas del Estado. Los ejemplos ya citados del Consejo veneciano y, más aún, del Senado romano representan transferencias del gobierno de notables a los grandes imperios de ultramar. Normalmente, este gobierno de notables tiene sus raíces en asociaciones políticas locales. La administración colegiada desaparece en el estado burocrático en cuanto al progreso de los medios de comunicación y las crecientes exigencias técnicas de la administración requieren decisiones rápidas y precisas, y en cuanto se imponen los motivos dominantes de una plena burocratización y monocracia, discutidos más arriba. La administración colegiada desaparece cuando, desde el punto de vista de los intereses del gobernante, una dirección administrativa estrictamente unificada resulta más importante que una perfección en la preparación de las decisiones administrativas. Este caso se presenta en cuanto comienzan a desatrollarse las instituciones parlamentarias y —en general simultáneamente— aumenta la crítica exterior y la publicidad. Bajo estas condiciones modernas, el sistema perfectamen-

te racionalizado de ministros departamentales y prefectos, como el de Francia, ofrece significativas oportunidades para relegar las antiguas formas a un segundo plano. Es probable que el sistema se suplemente con la incorporación de grupos de intereses, procedentes de los estratos económica y socialmente más influyentes, como organismos consultivos. Esta práctica, ya mencionada más arriba, es cada vez más frecuente, y es posible que gradualmente se vaya organizando de modo más formal.

Este reciente proceso pretende sobre todo poner la experiencia concreta de los grupos de intereses al servicio de una administración racional por parte de funcionarios con una preparación experta. Ciertamente, tendrá importancia en el futuro e incrementará aún más el poder de la burocracia. Es sabido que Bismarck intentó poner en práctica el plan de un «consejo económico nacional» como medio de poder contra el parlamento. Bismarck, quien nunca hubiese concedido al Reichstag el derecho de investigación en el sentido del Parlamento británico, criticó a la mayoría, que rechazó su propuesta, afirmando que aquella intentaba proteger a los funcionarios de un «exceso de prudencia» en interés del poder parlamentario. La discusión referente a la posición de los grupos de intereses organizados dentro de la administración cae fuera de este contexto.

Sólo la burocratización del Estado, y de la ley en general, ofrece una posibilidad definida de separar tajante y conceptualmente un orden legal «objetivo» de los «derechos subjetivos» del individuo que aquél garantiza: separar el derecho «público» del derecho «privado». El derecho público regula las interrelaciones de las autoridades públicas y sus relaciones con los «súbditos»; el derecho privado regula las relaciones de los individuos gobernados entre sí. Esta separación conceptual presupone la separación conceptual del «Estado», como depositario abstracto de prerrogativas soberanas y creador de «normas legales», de toda «autorización» personal de individuos. Estas formas conceptuales se hallan necesariamente muy apartadas de la naturaleza de las estructuras de autoridad preburocráticas, y sobre todo de la patrimo-

nial y feudal. Esta separación conceptual de lo público y lo privado fue concebida y realizada por vez primera en las comunidades urbanas; en efecto, en cuanto los ocupantes de los cargos se reclutaron mediante *elecciones* periódicas, el depositario de poder individual, incluso en el cargo más elevado, evidentemente ya no se identificó con el hombre dotado de autoridad por «derecho propio». Sin embargo, a la completa despersonalización de la dirección administrativa por parte de la burocracia y a la sistematización racional del derecho correspondió poner en práctica, plenamente y en principio, la separación entre lo público y lo privado.

#### 14. *La «racionalización» de la educación y la instrucción*

No podemos analizar aquí los vastos efectos culturales generales provocados por el progreso de la estructura de dominación burocrática racional, como tal, independiente-mente de las zonas en que se establece. Naturalmente, la burocracia promueve un modo de vida «racionalista», pero el concepto de racionalismo da cabida a contenidos ampliamente diversos. De un modo bastante general, sólo se puede afirmar que la burocratización de toda dominación da un gran impulso al desarrollo de un «realismo racional» y del tipo de personalidad del experto profesional. Ello posee varias ramificaciones, pero aquí sólo podemos indicar un elemento importante del proceso; su influencia sobre el carácter de la instrucción y la educación.

Las instituciones educacionales del continente europeo, sobre todo las instituciones de enseñanza superior —las universidades y también las academias técnicas, escuelas empresariales, escuelas superiores, y otros centros de grado medio—, se ven dominadas e influidas por la exigencia del tipo de «educación» que produce un sistema de exámenes especiales y la pericia instruida cada vez más indispensable para la burocracia moderna.

El «examen especial», en el presente sentido, también existió, y existe, fuera de las estructuras burocráticas propia-

mente dichas; así, actualmente se practica en las profesiones «liberales» de la medicina y el derecho y en los oficios gremialmente organizados. Los exámenes de pericia no son fenómenos indispensables ni concomitantes de la burocratización. Durante largo tiempo, las burocracias francesa, inglesa y americana han prescindido de estos exámenes en su totalidad o en gran medida, ya que han sido sustituidos por la instrucción y servicio en las organizaciones de partido.

La «democracia» también adopta una postura ambivalente respecto a los exámenes especializados, al igual que sobre todos los fenómenos de la burocracia —pese a que la propia democracia promueve estos procesos. Por una parte, los exámenes especiales suponen, o parecen suponer, una «selección» de las personas calificadas procedentes de todos los estratos sociales en vez de un gobierno de notables. Por otra parte, la democracia teme que un sistema de mérito y certificados educacionales produzca una «casta» privilegiada. En consecuencia, la democracia combate el sistema de exámenes especiales.

El examen especial aparece ya en épocas preburocráticas o semiburocráticas. De hecho, el *locus* regular y más antiguo de exámenes especiales se encuentra en los dominios organizados prebendarialmente. La expectativa de obtener prebendas, primero prebendas eclesiásticas —como en el Oriente islámico y en la Edad Media occidental— luego, como sucedió sobre todo en China, prebendas seculares, es la recompensa típica que impulsa a la gente a estudiar y a examinarse. Sin embargo, en realidad, estos exámenes sólo poseen un carácter parcialmente especializado y perito.

El proceso moderno de plena burocratización saca a relucir necesariamente el sistema de exámenes racionales, especializados y expertos. La reforma del servicio civil va importando gradualmente a los Estados Unidos una instrucción experta y exámenes especializados. Este sistema también progresa en todos los demás países, partiendo de su centro nativo, Alemania. La creciente burocratización de la administración aumenta la importancia de los exámenes especializados en Inglaterra. En China, el intento de sustituir la anti-

gua burocracia semipatrimonial por una burocracia moderna introdujo el examen experto; éste sustituyó un sistema de exámenes anterior, estructurado de modo bastante distinto. La burocratización del capitalismo, con su demanda de técnicos, empleados, etc. con una instrucción experta, ha introducido estos exámenes en todo el mundo. Sobre todo, este proceso recibe un impulso adicional gracias al prestigio social de los certificados educacionales adquiridos por medio de estos exámenes especializados. Ello sucede tanto más cuando la patente educacional se cambia por ventajas económicas. En la actualidad, el certificado de educación se está convirtiendo en lo que la prueba de legitimidad fue en el pasado, al menos donde la nobleza conservó su poder: un prerrequisito para la igualdad de linaje, una calificación para la canonja y para los cargos estatales.

El desarrollo del diploma universitario, de colegios mercantiles y de ingeniería, y el clamor universal en favor de la creación de certificados educacionales en todos los campos favorecen la formación de un estrato privilegiado en negocios y oficinas. Estos certificados apoyan las pretensiones de sus titulares a contraer matrimonio dentro de familias notables (en las oficinas comerciales naturalmente se espera obtener preferencia respecto a la hija del jefe), pretensiones de ser admitidos en círculos adscritos a «códigos de honor», pretensiones de una remuneración «respetable» en vez de una remuneración por el trabajo realizado, pretensiones de promoción asegurada y seguridad para la vejez, y, sobre todo, pretensiones de ejercer un monopolio sobre las posiciones social y económicamente aventajadas. Cuando oímos clamar en todas partes en favor de la introducción de *curriculum*s regulares y exámenes especiales, desde luego el motivo no es una «sed de educación» repentinamente avivada, sino el deseo de limpiar la oferta para esas posiciones y su monopolización por parte de los titulares de certificados educacionales. Actualmente, el «examen» constituye el medio universal de esta monopolización y, por ello, los exámenes progresan irresistiblemente. Puesto que la educación requerida para la adquisición del certificado educacional exige

considerables gastos y un período de espera antes de obtener plena remuneración, este esfuerzo supone un desplazamiento del talento (carisma) en favor de la propiedad. En efecto, los costes «intelectuales» de los certificados educacionales siempre son reducidos, y éstos no aumentan al ir creciendo el volumen de estos certificados, sino que más bien tienden a disminuir.

El requisito de un estilo de vida caballeresco de la antigua calificación para la obtención de un feudo, en Alemania, ha sido sustituido por la necesidad de participar en su presente forma rudimentaria, tal como la representan los cuerpos de duelistas de las universidades, los cuales también distribuyen los certificados educacionales. En los países anglosajones, las asociaciones atléticas y sociales desempeñan la misma función. Por otro lado, en todas partes la burocracia procura implantar un «derecho al cargo» establecido un procedimiento disciplinario regular y eliminando la disposición completamente arbitraria del «jefe» sobre el funcionario subordinado. La burocracia procura asegurar la posición del funcionario, la promoción ordenada, y la provisión para la vejez. En este sentido, la burocracia cuenta con el apoyo del sentimiento «democrático» de los gobernados, que exige una minimización de la dominación. Los portavoces de esta actitud creen poder descubrir una debilitación de las prerrogativas del jefe en toda debilitación de la disposición arbitraria de éste sobre los funcionarios. En este sentido, tanto en las oficinas empresariales como en el servicio público, la burocracia es agente de una evolución de «status» específica, tal como lo fueron los sistemas de cargos del pasado, estructurados de modo completamente distinto. Ya se ha señalado que, en general, estas características de status también son explotadas y que, por su naturaleza, éstas contribuyen a la utilidad técnica de la burocracia en el cumplimiento de sus tareas específicas.

La «democracia» reacciona precisamente contra el inevitable carácter de «status» de la burocracia. La democracia intenta sustituir el nombramiento de funcionarios por su elección por breves períodos; intenta sustituir la destitución de

los funcionarios elegidos por un procedimiento disciplinario regulado. Por tanto, la democracia intenta reemplazar la disposición arbitraria del «jefe» jerárquicamente sobreordinado por la disposición, igualmente arbitraria, de los gobernados y los jefes de partido que los dominan.

El prestigio social basado en las ventajas de una educación e instrucción específicas no es en modo alguno privativo de la burocracia. ¡Todo lo contrario! Pero en otras estructuras de dominación, el prestigio educacional se apoya en bases sustancialmente distintas.

Para expresarlo a modo de eslogan, el «hombre cultivado», y no el «especialista», ha sido el objetivo de la educación y ha constituido la base de la estirpe social en sistemas tan diversos como las estructuras de dominación feudal, teocrática y patrimonial: en la administración de notables inglesa, en la antigua burocracia patrimonial china, así como bajo el dominio de los demagogos en la llamada democracia helénica.

El término «hombre cultivado» se emplea aquí en un sentido totalmente neutral respecto a toda valoración; por él sólo se entiende que el objetivo de la educación consiste en la cualidad que caracteriza la actitud de un hombre en la vida *considerada* «cultivada», y no en una instrucción especializada para adquirir pericia. La personalidad «cultivada» constituía el ideal educacional, inspirado por la estructura de dominación, y la condición social necesaria para ingresar en el estrato gobernante. Esta educación estaba encaminada a crear un tipo caballeresco o ascético; o bien, un tipo literario, como en China; un tipo humanista-atletico, como en Grecia; o un tipo convencional, con el caso del *gentleman* anglosajón. La calificación del estrato gobernante como tal se basaba en la posesión de «mayor» calidad cultural (en el sentido absolutamente variable, neutral respecto a toda valoración, en que se emplea aquí este término), y no en «mayor» conocimiento experto. Naturalmente, se practicaba intensamente una capacidad militar, teológica y jurídica especial; pero el centro de gravedad de la educación helénica, medieval y también china, se ha situado en torno a elementos

educacionales completamente distintos de lo que resultaba «útil» para cada especialidad.

Tras todas las presentes discusiones sobre los fundamentos del sistema educativo, se oculta en algún lugar la lucha del «tipo de hombre especialista» contra el tipo, más antiguo, de «hombre cultivado». Esta lucha viene determinada por la irresistible expansión burocrática de todas las relaciones de autoridad públicas y privadas, y por la importancia cada vez mayor de los conocimientos expertos y especializados. Esta lucha impregna todos los problemas culturales íntimos.

En su progreso, la organización burocrática ha debido superar aquellos obstáculos esencialmente negativos que impedían el proceso de equiparación necesario para la burocracia. Además, las organizaciones burocráticas se entretienen con estructuras administrativas basadas en principios distintos. Puesto que ya hemos tratado en éstas más arriba, sólo se discutirán brevemente ahora, en un esquema muy simplificado, algunos *principios* estructurales de especial importancia. Una discusión de todos los tipos que de hecho existen, nos llevaría demasiado lejos. Procederemos formulando las siguientes preguntas:

1. ¿En qué medida se hallan sometidas a determinación económica las estructuras administrativas? O, ¿en qué medida otras circunstancias, por ejemplo las puramente políticas, crean oportunidades de desarrollo? O, finalmente, ¿en qué medida son creados los procesos por una lógica «autónoma» exclusivamente asociada a la estructura técnica como tal?

2. Nos preguntaremos si, a su vez, estos principios estructurales desencadenan efectos económicos específicos y, en caso afirmativo, cuáles. Para ello, desde luego, es preciso tener en cuenta desde el principio la fluidez y las transiciones superpuestas de todos estos principios organizativos. Al fin y al cabo, sus tipos «puros» deben ser considerados como meros casos extremos especialmente valiosos e indispensables para el análisis. Las realidades históricas, que casi siem-

pre presentan formas mixtas, han oscilado y aún oscilan entre estos tipos puros.

En todas partes, la burocracia es un producto reciente del desarrollo. Cuanto más nos remontamos en la historia, más característica resulta la ausencia de una burocracia y un cuerpo de funcionarios dentro de la estructura de dominación. La burocracia posee un carácter «racional»: su actitud está dominada por normas, medios, fines y facticidad. Por ello, en todas partes, su origen y difusión han tenido consecuencias «revolucionarias», en un sentido particular, que aún no se ha discutido. Es la misma influencia que ha ejercido, en general, el avance del *racionalismo*. La marcha de la burocracia ha destruido estructuras de dominación desprovistas de todo carácter racional, en el sentido particular del término. En consecuencia, podemos preguntarnos: ¿cuáles fueron estas estructuras? \*

\* En capítulos posteriores de *Wirtschaft und Gesellschaft*, Weber comenta el patriarcalismo, el patrimonialismo, el feudalismo y la autoridad carismática. El capítulo 6 de este volumen presenta una breve discusión de la autoridad carismática. Para comentarios sobre los demás conceptos, véase el final del capítulo 8. Para el método de análisis de Weber de una burocracia específica en términos de principios estructurales interseccionales, véase el capítulo 14.

## La sociología de la autoridad carismática \*

### 1. *Carácter general del carisma*

Las estructuras burocráticas y patriarcal son antagonicas en varios aspectos, sin embargo tienen en común una peculiaridad muy importante: la permanencia. En este sentido, ambas son instituciones de rutina cotidiana. Sobre todo el poder patriarcal se halla arraigado en el aprovisionamiento de necesidades recurrentes y normales de la vida cotidiana. La autoridad patriarcal posee por tanto su *locus* original en la economía, esto es, en aquellas ramas de la economía que pueden satisfacerse mediante una rutina normal. El patriarca es el «dirigente natural» de la rutina cotidiana. Y en este sentido, la estructura burocrática sólo es la imagen contrapuesta del patriarcalismo convertido en racionalidad. Como estructura permanente, dotada de un sistema de normas racionales, la burocracia está configurada para satisfacer necesidades calculables y recurrentes por medio de una rutina normal.

La satisfacción de todas las exigencias que trascienden el dominio de la rutina cotidiana ha tenido, en principio, un fundamento totalmente heterogéneo, a saber, *carismático*;

\* *Wirtschaft und Gesellschaft*, parte III, cap. 9, pp. 753-7.

