

4

LA BUROCRACIA

Max Weber

FUENTE REPRODUCIDA

Weber. M., 1969, Economía y Sociedad, ed., México: Fondo de Cultura Económica, pp. 716-752.

LA BUROCRACIA

Max Weber

Las funciones específicas de la burocracia moderna quedan expresadas del modo siguiente:

I. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. Es decir: 1) Existe una firme distribución de las actividades metódicas —consideradas como deberes oficiales— necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática. 2) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados (medios coactivos de tipo físico, sagrado o de cualquier otra índole). 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas.

Estos tres factores constituyen, en la esfera oficial, el carácter esencial de una autoridad burocrática o magistratura ⁽¹⁾ y en la esfera de la economía privada la sustancia de un despacho. En este sentido, tal institución se desarrolla completamente en las comunidades políticas y eclesiásticas sólo con la aparición del Estado moderno, y en la esfera de la economía privada sólo con la aparición de las formas avanzadas del capitalismo. En organizaciones políticas tan extensas como las del antiguo Oriente, así como en los imperios germánico y mongol formados mediante la conquista, y en muchos organismos feudales, las magistraturas permanentes con atribuciones fijas no constituyen la regla, sino la excepción. El soberano hace cumplir las medidas más importantes por medio de comisionados personales, de menestrales o de servidores de palacio, a quienes se dan encargos o autorizaciones establecidos momentáneamente para el caso particular y no siempre bien delimitados.

II. Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior. Cuando este tipo de organización ha alcanzado todo su desarrollo, tal jerarquía oficial se halla dispuesta en forma monocrática. El principio de la tramitación jerárquica se encuentra tanto en las organizaciones estatales y eclesiásticas como en todas las demás organizaciones burocráticas, como, por ejemplo, en las grandes organizaciones de partido y en las grandes empresas privadas, sin importar para el caso que se quiera llamar o no «autoridades» a sus instancias privadas. Sin embargo, cuando el principio de las «atribuciones» ha sido llevado a sus últimas consecuencias, y por lo menos dentro de los funcionarios públicos, la subordinación jerárquica no es equivalente al poder que tiene la instancia «superior» de ocuparse simplemente de los quehaceres de los «inferiores». La norma es lo contrario, y por eso en el caso de quedar vacante una plaza ya establecida su reemplazo es inevitable.

III. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. El conjunto de los empleados que trabajan a las órdenes de un jefe junto con sus archivos de documentos y expedientes constituye un «negociado» (llamarlo con frecuencia «despacho» cuando se trata de empresas privadas). La organización moderna burocrática distingue en principio entre la oficina y el despacho particular, pues separa en general la actividad burocrática, como sector especial, de la esfera de la vida privada, y los medios y recursos oficiales de los bienes privados del funcionario. Se trata de una situación que en todas partes es sólo el producto de una evolución muy larga. Actualmente se encuentra tanto en las oficinas públicas como en las privadas, y en estas últimas se extiende en rigor inclusive hasta los mismos empresarios dirigentes. El despacho y el hogar, la correspondencia comercial y la privada, los bienes comerciales y los particulares se hallan en principio separados en toda organización comercial de tipo moderno —los comienzos de este proceso se encuentran ya en la Edad Media—. Como particularidad del empresario moderno puede enunciarse el hecho de que actúa como el «primer empleado» de su empresa, así como el jefe de un Estado moderno específicamente burocrático es designado como su «primer servidor». La idea de que la actividad oficial burocrática y la actividad burocrática que tiene lugar en los negocios privados son cosas esencialmente distintas entre

sí, es propia de la Europa continental y, en oposición a nuestras costumbres, es completamente extraña a los norteamericanos.

IV. La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada —y es ésta la específicamente moderna—, presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido tanto para los jefes y empleados modernos de una empresa privada como para los funcionarios públicos.

V. En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes. Esto es también normalmente el resultado de una larga evolución tanto en los empleos públicos como en los privados. En cambio, lo más normal era antiguamente en todos los casos la tramitación de los asuntos de modo «marginal».

VI. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos complejas. El conocimiento de estas normas representa, por tanto, la introducción de una tecnología especial (que es, según los casos, la jurisprudencia, la administración, las ciencias comerciales) en cuya posesión se encuentran los empleados.

La vinculación al reglamento está, en la actualidad, tan perfectamente determinada que la moderna teoría científica, por ejemplo, admite que la competencia atribuida legalmente a cualquier funcionario para establecer ordenanzas no le autoriza a decretar normas especiales para cada caso particular, sino que le obliga a limitarse a una reglamentación abstracta. Esto constituye una radical oposición a la forma de reglamentación puramente basada en el dominio, que, como veremos, es propio del patrimonialismo y que, realizada por medio de privilegios y favores individuales, afecta a todos los asuntos no establecidos ya por la tradición sagrada.

En lo que respecta a la posición interior y exterior de los funcionarios esto tiene las consecuencias siguientes:

I. El cargo es una profesión. Esto se manifiesta ante todo en la exigencia de una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas

especiales indispensables para la ocupación del cargo. Además, se manifiesta en el carácter de deber de la posición del empleado, por el cual queda determinada del modo siguiente la estructura interna de sus relaciones: la ocupación de un cargo no es de hecho ni de derecho considerada como la posesión de una fuente de emolumentos o rentas producidos por el cumplimiento de ciertas funciones —como ocurría normalmente en la Edad Media y reiteradamente hasta los umbrales de la Edad Moderna—. Tampoco es estimada como un intercambio remunerado de funciones, como ocurre en el contrato libre de trabajo. La ocupación del cargo es considerada, inclusive en las empresas privadas, como la aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada. Para el carácter específico de la lealtad moderna al cargo, es decisivo el hecho de que, cuando se trata de un tipo puro, no se subordina —como, por ejemplo, sucede en la forma de dominación feudal o patrimonial— a una persona a modo de señor o patriarca, sino que se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal. Ciertamente es que, aureolándola ideológicamente y como sucedáneo de los soberanos personales terrenales o divinos, suele haber tras esta finalidad objetiva una serie de «valores culturales» realizados en una comunidad: «Estado», «Iglesia», «Municipio», «Partido», «Empresa». El funcionario político, por ejemplo —cuando menos en un Estado moderno avanzado—, no es considerado como el empleado particular de un soberano. Pero tampoco el obispo, el sacerdote y el predicador son considerados hoy objetivamente —al revés de lo que ocurría en los primeros tiempos del cristianismo— como portadores de un carisma puramente personal cuyos bienes de salvación ultramundanos han recibido personalmente del Señor, y sólo delante del cual son responsables, ofreciéndolos a todos los que los soliciten y parezcan dignos de recibirlos. A pesar de la supervivencia parcial de la antigua teoría, son sólo funcionarios al servicio de una finalidad objetiva que toma cuerpo en la «Iglesia» actual y que también ha sido glorificada desde el punto de vista ideológico.

II. La posición personal del funcionario resulta configurada de acuerdo con los siguientes principios:

a) El funcionario moderno, tanto público como privado, pretende siempre y disfruta casi siempre, frente al dominado, de una estimación social «estamental» específicamente realzada. Su posición social se halla garantizada por instrucciones que se refieren al rango ocupado y, en el caso de los funcionarios políticos, por disposiciones penales especiales dirigidas contra las «ofensas a funcionarios», contra el «desprecio» manifestado a los

funcionarios del Estado y de la Iglesia, etc. La categoría social efectiva del funcionario queda normalmente bien asegurada cuando en los viejos países civilizados existe la urgente necesidad de un régimen administrativo especializado, cuando impera al mismo tiempo una sólida y estable diferenciación social y cuando el funcionario, por la distribución del poder social o a consecuencia del elevado costo de la formación profesional requerida y de las convenciones estamentales que le vinculan, procede sobre todo de las capas social y económicamente privilegiadas. La influencia que ejercen los diplomas acreditativos cuya posesión suele determinar la aptitud para ocupar el cargo, aumenta, naturalmente, la importancia del factor «estamental» en la posición social del funcionario. Por lo demás, se encuentra raras veces —como sucede en el ejército alemán— de manera expresa y enérgica la disposición de que la admisión de los aspirantes a la carrera depende del acuerdo («elección») de los miembros del cuerpo (de oficiales). Procesos análogos, que exigen un acuerdo de tipo gremial del cuerpo de funcionarios, se encuentran típicamente en los funcionarios patrimoniales y especialmente prebendales del pasado. Las tentativas realizadas para resucitarlos bajo distintas formas no son raras en la burocracia moderna, y han desempeñado, por ejemplo, un papel importante inclusive en las exigencias de los funcionarios fuertemente proletarizados (treti element) durante la Revolución rusa.

La estimación social de los funcionarios en cuanto tales suele ser especialmente escasa cuando —como ocurre frecuentemente en territorios recientemente colonizados— son muy débiles la necesidad de una administración especializada y el imperio de convenciones «estamentales», a causa del gran espacio de que se dispone y de la considerable inestabilidad de las capas sociales. Así sucede particularmente en Estados Unidos.

b) El tipo puro de los funcionarios burocráticos es nombrado por una autoridad superior. Un funcionario elegido por los dominados no tiene ya una figura puramente burocrática. Como es natural, la existencia formal de una elección no significa todavía que tras ella no se oculte un nombramiento. Esto sucede dentro del Estado especialmente por medio del jefe de Partido. Tal nombramiento no depende de preceptos legales, sino del funcionamiento de los mecanismos del partido, los cuales, cuando están firmemente organizados, pueden transformar la elección formalmente libre en la aclamación de un candidato designado por el jefe del Partido, y regularmente en una lucha, desarrollada según reglas prefijadas, para conseguir los votos en favor de uno entre dos candidatos designados. No

obstante, la designación de los funcionarios por elección de los dominados modifica en todos los casos la severidad de la subordinación jerárquica. Un funcionario nombrado por elección de los dominados posee en principio plena independencia frente al funcionario jerárquicamente superior, pues deriva su situación no «de arriba», sino «de abajo», o bien no la debe a la autoridad que le está antepuesta dentro de la jerarquía burocrática sino a los hombres influyentes de partido (bosses), los cuales determinan también su ulterior carrera. Dentro de ésta no depende, o no depende solamente, de sus superiores jerárquicos. El funcionario no elegido, sino designado por un jefe, desempeña su función con más exactitud desde un punto de vista técnico, pues en las mismas circunstancias, los puntos de vista puramente profesionales y las aptitudes técnicas determinan con mayor probabilidad su elección y su carrera. En cuanto no son especialistas, los dominados sólo pueden tener un conocimiento de las aptitudes profesionales de un candidato en virtud de las experiencias recibidas y, por tanto, ulteriormente. Finalmente, en todo nombramiento de funcionarios mediante elección —tanto si es una designación de funcionarios elegidos de un modo formalmente libre por los jefes de partido mediante confección de una lista de candidatos, como si se trata de un nombramiento libre por el jefe elegido—, los partidos no suelen tomar como punto de referencia las aptitudes profesionales, sino los servicios prestados a los adalides del partido. La oposición entre ambos funcionarios es, ciertamente, relativa. En efecto, pues, ocurre algo análogo inclusive allí donde los monarcas legítimos y sus subordinados nombran a los funcionarios. Pero en este último caso no pueden ser comprobadas las influencias ejercidas por el séquito. Allí donde es considerable la necesidad de una administración especializada, como ocurre hoy inclusive en Estados Unidos, y donde los adictos a un partido deben contar con una «opinión pública» muy desarrollada, inteligente y que actúa con libertad (opinión que falta en Estados Unidos en todas partes donde el elemento inmigrante actúa en las ciudades como «una masa de electores sin opinión propia»), el nombramiento de funcionarios no calificados recae sobre el partido dominante, especialmente en los casos en que los funcionarios son designados por el jefe. Por tanto, la elección popular, no sólo del jefe de gobierno, sino también de los funcionarios a él subordinados —por lo menos en las organizaciones administrativas extensas y difícilmente abarcables a simple vista—, suele poner en grave peligro tanto la dependencia jerárquica como las aptitudes especiales de los empleados y el funcionamiento preciso del mecanismo burocrático. Es un hecho conocido la superior aptitud e integridad de los jueces federales nombrados por el Presidente frente a los jueces designados por elección en Estados Unidos, bien que ambas clases

de funcionarios hayan sido elegidos ante todo por consideraciones de partido. En cambio, las grandes transformaciones de la administración municipal en las grandes ciudades se debieron en Estados Unidos esencialmente a alcaldes (Mayors) elegidos, los cuales trabajaron con un cuerpo de funcionarios nombrados por ellos mismos y, consiguientemente, «de un modo cesáreo». El rendimiento del «cesarismo» —a que da lugar con frecuencia la democracia— en lo que toca a la organización, se basa principalmente, considerado desde el punto de vista técnico, en la posición ocupada por el «César» en cuanto hombre de confianza de las masas (del ejército o de los ciudadanos) desligado de toda tradición, y en cuanto soberano ilimitado y jefe de un cuadro de oficiales y funcionarios altamente cualificados, seleccionados libremente por él sin atender a la tradición o a otras consideraciones. Este «dominio del genio personal» está, sin embargo, en contradicción con el principio formalmente «democrático» de la burocracia electiva.

c) En las organizaciones burocráticas oficiales y en las cercanas a ellas, pero también cada vez más en otras, existe normalmente una perpetuidad del cargo, perpetuidad que se presupone como norma fáctica inclusive cuando tienen lugar revocaciones o ratificaciones periódicas. También en la empresa privada caracteriza normalmente este rasgo a los empleados, en oposición a los obreros. Sin embargo, esta perpetuidad de hecho o de derecho no es considerada, como ocurría en muchas formas de dominio aun en el pasado, como un «derecho de posesión» al cargo. Cuando —como acontece entre nosotros para todos los funcionarios judiciales, así como en modo creciente para los funcionarios administrativos— han surgido garantías jurídicas contra la destitución o el traslado arbitrarios, estas garantías tienen por finalidad principal ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y extenso de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo. Por tanto, la proporción de la «independencia» otorgada por aquella garantía jurídica dentro de la burocracia no es en manera alguna una causa de incremento de la estima «convencional» —estamental— del funcionario así garantizado. Con frecuencia, y especialmente en comunidades de antigua cultura y diferenciación social, ocurre todo lo contrario. Pues en ellas sucede que cuanto más rigurosa es la subordinación al poder del jefe tanto mejor queda garantizada la conservación del estilo señorial del modo de vida. Y así, la estima convencional del funcionario puede inclusive experimentar un aumento a consecuencia de la ausencia de dichas garantías jurídicas, tal como aconteció durante la Edad Media con el respeto manifestado a los «ministeriales» a costa de los libres, y a los jueces reales a costa de los

jueces populares. Entre nosotros, el oficial o el funcionario administrativo puede ser en todos los casos más fácilmente depuesto que el juez «independiente», a quien no suele costarle nunca el cargo la más ruda infracción contra el «código de honor» ni la contravención de las convenciones sociales. Mas por este mismo motivo «el rango social» del juez frente a los ojos de la capa dominante es, en las mismas circunstancias, mucho menor que la poseída por aquellos funcionarios cuya mayor dependencia del soberano representa una más sólida garantía para llevar un tipo de vida «esta-mental». Como es natural, el término medio de los funcionarios aspira a la posesión de un «estatuto de funcionarios» que, con la seguridad material en la vejez, aumente las garantías contra la privación arbitraria del cargo, No obstante, esta aspiración tiene sus límites. Un fuerte progreso del «derecho al cargo» dificulta, naturalmente, la provisión de vacantes de acuerdo con las consideraciones de utilidad técnica, así como pone trabas a las posibilidades de carrera de los candidatos laboriosos. Esta circunstancia, y especialmente la tendencia a preferir depender de sus semejantes que de los dominados socialmente subordinados, hace que los funcionarios no experimenten en general la dependencia «de arriba» como algo penoso. El actual movimiento conservador que tiene lugar entre los eclesiásticos de Baden, ante el miedo impuesto por la amenaza de separación entre el Estado y la «Iglesia», fue manifiestamente motivado por el deseo de no «pasar de señor de la comunidad a ser su servidor».

d) El funcionario percibe normalmente una remuneración en forma de un estipendio fijo, así como un retiro de vejez por medio de una pensión. El salario no queda determinado, en principio, de acuerdo con el trabajo realizado, sino más bien de acuerdo con las «funciones» desempeñadas (con el «rango») y eventualmente según la duración del tiempo de servicios. La seguridad relativamente grande del porvenir del funcionario y, junto a ello, la compensación que representa la estima social, hacen que en países que carecen ya de oportunidades de lucro de tipo colonial los cargos sean muy buscados y los salarios establecidos para ellos sean casi siempre relativamente bajos.

e) Correspondiendo a la ordenación jerárquica de las autoridades, el funcionario está colocado en un escalafón que va desde los puestos inferiores, menos importantes y peor pagados, a los superiores. Como es natural, el promedio de los funcionarios aspira a la mayor determinación mecánica posible de las condiciones de ascenso, si no en los cargos mismos, por lo menos en los salarios, según el «tiempo de servicios», y

cuando el sistema de exámenes está muy desarrollado, teniendo en cuenta las calificaciones obtenidas, todo lo cual otorga al cargo un carácter indeleble vitalicio. Junto con el pretendido fortalecimiento del derecho al cargo y con la creciente tendencia a una organización corporativa y a una seguridad económica, el desarrollo de estas características llega a hacer considerar los cargos como «prebendas» obtenidas por los que están cualificados en virtud de los diplomas acreditativos. La necesidad de considerar las aptitudes generales personales y espirituales con independencia de las cualidades, con frecuencia subalternas, correspondientes al título especializado, ha conducido al hecho de que precisamente los cargos políticos más altos, en especial los puestos «ministeriales», hayan sido cubiertos por principio independientemente de todo diploma acreditativo.

Los supuestos sociales y económicos de esta moderna configuración del cargo son los siguientes:

1. Desarrollo de la economía monetaria, siempre que se dé la forma de pago a los funcionarios que es hoy predominante. Este factor tiene gran importancia para estructura total de la burocracia. De todos modos, este solo factor no es en modo alguno decisivo para su existencia. Los ejemplos históricos cuantitativamente más importantes de un burocratismo hasta cierto punto claramente desarrollado son los siguientes: a) Egipto en la época del Imperio Nuevo, aunque existía una fuerte tendencia patrimonial; b) el Principado romano tardío, especialmente la monarquía diocleciana y el Estado bizantino basado en ella, también con fuertes tendencias feudales y patrimoniales; c) la Iglesia católica romana, sobre todo desde fines del siglo mil; d) China desde los tiempos de Shi-Hoang-Ti hasta el presente, pero con fuertes tendencias patrimoniales y prebendales; e) en una forma cada vez más pura, el Estado europeo moderno, y de modo cada vez más intenso todas las corporaciones públicas desde el desarrollo del absolutismo real; f) la gran empresa capitalista moderna, y ello en tanta mayor proporción cuanto más grande y compleja sea. Los casos a) hasta d) se basan en gran medida, y en parte de modo preferente, en el pago en especie a los funcionarios. Sin embargo, muestran muchos de los rasgos característicos y efectos propios de la burocracia. El modelo histórico de todas las burocracias posteriores —el Nuevo Imperio egipcio— es al mismo tiempo uno de los más grandiosos ejemplos de una organización basada en una economía natural. Tal coincidencia se explica, ciertamente, por la existencia de condiciones completamente peculiares. Pues en general, las considerables restricciones que deben hacerse en la adscripción de tales

organizaciones al burocratismo, se hayan precisamente condicionadas por la economía natural. Un cierto grado de economía monetaria constituye un supuesto normal, si no para la formación, cuando menos para la prosecución inalterada de los regímenes puramente burocráticos. Pues, como la experiencia nos muestra, sin esta condición no puede apenas evitarse que la estructura burocrática modifique considerablemente su naturaleza o inclusive se transforme en otra. Ya la asignación de porciones naturales tijas procedentes de las existencias habidas en los graneros del soberano o de las tributaciones naturales corrientes —tal como imperó durante milenios en Egipto y China, y luego desempeñó un papel importante en la época imperial romana e inclusive en otras ocasiones— significa fácilmente un primer paso hacia la apropiación por los funcionarios de las fuentes tributarias y su disfrute en calidad de posesión privada. Las porciones en especie protegen a los funcionarios contra las frecuentes y bruscas oscilaciones experimentadas por el poder adquisitivo del dinero. Pero si los cobros basados en tributos naturales —como sucede en todos los casos en que sobreviene una reducción de los esfuerzos realizados por el poder soberano a este efecto— se efectúan irregularmente, el funcionario, esté o no habilitado para ello, se dirige directamente a los contribuyentes situados dentro de la esfera de sus atribuciones. Así, es muy natural la idea de asegurar al funcionario contra tales oscilaciones mediante el empeño o transferencia de los tributos y, con ello, del poder tributario, o bien mediante la concesión de bienes raíces fructíferos poseídos por el soberano. Y todo poder central no rigurosamente organizado tiene que recurrir a ello de un modo espontáneo u obligado por los mismos funcionarios. Esto puede suceder de tal manera que el funcionario se contente con el disfrute de lo que corresponde a su salario y restituya lo restante o bien —pues esto contiene evidentes tentaciones y proporciona al soberano resultados insatisfactorios—, de suerte que el funcionario «pague en dinero fijo», tal como aconteció de diversas maneras en los primeros tiempos de la burocracia alemana, y en gran medida en todas las satrapías orientales. El funcionario entrega entonces una suma fijada y se queda con el resto.

En este caso, el funcionario se parece bastante, desde el punto de vista económico, a un empresario de arrendamientos y hasta puede producirse una situación de arrendamiento de cargos con adjudicación de los mismos a los mejores postores. En el terreno de la economía privada, la transformación del sistema de villicación ⁽²⁾ en un sistema de arrendamientos constituye uno de los más importantes ejemplos entre los numerosos que existen a este respecto. De este modo, el jefe puede

inclusive encargar a los funcionarios arrendadores la transformación en dinero de las remuneraciones en especie. Esto ha ocurrido con algunos sátrapas orientales de la Antigüedad. El arriendo de la recaudación de impuestos, en vez de su monopolio, está al servicio de tal finalidad. De ahí resulta ante todo la posibilidad de un importantísimo progreso en la organización financiera hasta alcanzar un sistema de estatificación, es decir, que en vez de ese «vivir al día» típico de todos los primitivos estadios de hacienda pública a base de recaudaciones mudables, puede establecerse un presupuesto fijo en el que queden bien determinados los ingresos y los gastos. Por otro lado, con ello se renuncia a una inspección y a una explotación completa de la capacidad tributaria en beneficio del soberano; y según sea el alcance de la libertad permitida al funcionario o al arrendador de cargos y tributos, se pone asimismo en peligro su continuidad a causa de la explotación ilimitada, pues un capitalista no tiene en tal continuidad un interés tan permanente y constante como un soberano. En compensación, se procura asegurar esta permanencia por medio de un reglamento. Según esto, puede ofrecer rasgos muy diferentes el arrendamiento o transferencia de las contribuciones. Y según la mayor o menor relación existente entre el soberano y el arrendador, puede privar el interés del último en una libre explotación de la capacidad tributaria de los dominados o el interés del soberano en la continuidad de la tributación. La cooperación y contraposición de los motivos mencionados —exclusión del carácter inestable de los ingresos, posibilidad de estatificación, afianzamiento de la productividad de los súbditos mediante la protección contra la explotación irracional, inspección de los ingresos obtenidos por el arrendador con vistas a una apropiación máxima de los mismos por el Estado—, todo esto constituye el fundamento esencial, por ejemplo, de la estructura adoptada por el sistema de arrendamiento de tributos en el imperio de los Ptolomeos, en el cual el arrendador sigue siendo todavía, como en Grecia y Roma, un capitalista privado, pero en donde la recaudación de los tributos se realiza burocráticamente y queda sometida a inspección oficial, de suerte que la ganancia del arrendador consiste sólo en una participación en los posibles excedentes obtenidos de su recaudación, lo cual equivale en rigor a un fondo de garantía. El riesgo que corre entonces el capitalista consiste en recaudar una cantidad inferior a la que representa el fondo establecido.

Cuando el soberano no necesita tanto ingresos regulares como un capital (por ejemplo, para una guerra o para el pago de una deuda), la concepción puramente económica del cargo en cuanto fuente de ganancias privadas a favor del funcionario puede conducir directamente a la compra del cargo, tal como justamente ha existido, en calidad de institución enteramente regular,

en los Estados de la época moderna, en el de la Iglesia tanto como en Francia e Inglaterra, y ello tanto para lo que se refiere a sinecuras como para lo que afecta a cargos muy efectivos, por ejemplo, para los diplomas de oficiales. Esta situación ha perdurado hasta el siglo XIX. En algunas ocasiones, el sentido económico de tal estado de cosas puede modificarse hasta el punto de que el precio de compra asuma total o parcialmente el carácter de una garantía de fidelidad al cargo. Pero esto no era lo normal.

Sin embargo, toda cesión a los funcionarios, con vistas a su explotación, de las utilidades, derechos y servicios correspondientes al soberano en cuanto tal equivale a una desvirtuación del tipo de la organización burocrática. En esta situación, el funcionario tiene un derecho de posesión al cargo. Esto ocurre en mayor grado todavía cuando el deber del cargo y la remuneración se hallan en relación recíproca, de suerte que el funcionario no entregue nada de los objetos que le son confiados, sino que disponga enteramente de ellos para sus fines privados y, a cambio de ello, preste al soberano servicios de carácter personal o militar, político o eclesiástico. En los casos en que se trata de una asignación vitalicia de cualesquiera rentas objetivamente fijadas, de beneficios esencialmente económicos procedentes de la tierra o de otras fuentes productivas en calidad de remuneración por el cumplimiento de los deberes reales o ficticios del cargo —para cuya seguridad económica tales bienes son determinados de un modo estable por el soberano mismo—, en tales casos hablamos de «prebendas» y de organización burocrática prebendal. Fácil es el tránsito que conduce de ella a la burocracia asalariada. En la Antigüedad y en la Edad Media, pero también hasta la Edad Moderna, ha sido con gran frecuencia de tipo «prebendal» la dotación económica del sacerdocio, pero la misma forma se ha manifestado también en los demás sectores casi en todos los tiempos. En el derecho sagrado chino, el carácter «prebendal» específico de todos los cargos tiene como consecuencia que la prescripción de abstenerse de disfrutar de los bienes durante el tiempo ritual de luto por el padre y otras autoridades familiares (originariamente a causa de la malevolencia del amo fallecido a quien pertenecía tal disfrute) obliga a los enlutados a renunciar a sus cargos, los cuales eran considerados justamente, de un modo puramente prebendal, como productores de rentas. Otro grado de alejamiento de la pura burocracia asalariada tiene lugar cuando se otorgan no solamente derechos económicos, sino también derechos señoriales, imponiéndose como contraprestación al soberano servicios personales. Tales derechos pueden ser muy diferentes. Por ejemplo, en el caso de funcionarios políticos pueden ser de carácter más feudal o más oficial. En ambos casos, pero sobre todo en el último, tiene lugar una destrucción de la

peculiaridad específica de la organización burocrática. Nos encontramos aquí en la esfera de la organización feudal de la dominación.

Todas estas asignaciones de productos y utilidades naturales a los funcionarios muestran cierta tendencia a un aflojamiento del mecanismo burocrático, especialmente a un debilitamiento de la subordinación jerárquica. Esta subordinación alcanza el más riguroso desarrollo en la moderna disciplina burocrática. Sólo cuando la subordinación de los funcionarios frente al señor —inclusive la puramente personal— fue absoluta y, por tanto, en el régimen esclavista o formado por funcionarios tratados como esclavos, se alcanzó un rigor análogo, por lo menos cuando existía una dirección enérgica, como la que se manifiesta en la organización burocrática del modelo de Occidente.

En la Antigüedad, en los países de economía natural, los funcionarios egipcios son, si no legalmente, por lo menos efectivamente, esclavos del Faraón. En los latifundios romanos, se confiaba fácilmente a los esclavos por lo menos la tesorería a causa de la posibilidad de tortura. En China se persigue un fin análogo mediante el frecuente empleo del bambú como medio disciplinario. Sin embargo, las probabilidades para el funcionamiento continuo de los medios coactivos directos son poco favorables. Por esto, la experiencia muestra que una remuneración segura, unida a la probabilidad de una carrera que no depende puramente del azar y de la arbitrariedad, una disciplina e inspección rigurosas que respete el sentido del honor, así como el desarrollo del honor estamental y la posibilidad de una crítica pública, ofrecen las mayores oportunidades para alcanzar y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático, de tal suerte que funcione entonces más seguramente que cualquier régimen basado en la esclavitud. Y, en rigor, una sólida conciencia estamental por parte de los funcionarios, no sólo es compatible con una voluntad de subordinación completa a los jefes, sino que —como ocurre entre los oficiales— es su consecuencia como compensación exigida por su sentimiento de dignidad personal. El carácter profesional puramente «objetivo» del cargo, con su separación en principio entre la esfera privada y la que afecta a su actividad oficial, facilita la incorporación en las condiciones objetivas, dadas de una vez para siempre, del mecanismo fundado en la disciplina.

Por consiguiente, si el desarrollo completo de la economía monetaria no es ninguna condición previa indispensable para la burocratización, el hecho es que ésta, en cuanto constituye una estructura específicamente continua, esta vinculada a un supuesto: la existencia de utilidades permanentes para

su conservación. Cuando éstas no pueden ser extraídas de las ganancias privadas —como en la organización burocrática de las grandes empresas modernas—o de contribuciones de la tierra —como en los señoríos territoriales— la existencia de un sistema fijo de impuestos representa la condición previa para la organización permanente del régimen administrativo burocrático. Mas, por las razones generales ya conocidas, el desarrollo de la economía monetaria constituye su única base segura. Por tanto, el grado de burocratización de una administración en ciudades con una economía monetaria muy desarrollada ha sido, con frecuencia, relativamente mucho mayor que el existente en los Estados coetáneos mucho más extensos. Ciertamente, tan pronto como estos últimos pudieron organizar un sistema fiscal regular, la burocracia se desarrolló en ellos con mayor amplitud que en los Estados-ciudad, donde, mientras su extensión se ha mantenido dentro de los límites moderados, la tendencia a una administración colegial plutocrática por honorarios ha sido siempre la más adecuada. Pues el suelo más propicio para fomentar la burocratización de la administración ha sido desde siempre la existencia de un modo típico de evolución de las tareas administrativas y, ante todo:

2. Su desarrollo cuantitativo. En los sectores políticos, por ejemplo, el suelo clásico sobre el cual se ha edificado la burocratización ha sido el gran Estado y el partido de masas.

Enunciamos lo anterior, no ciertamente en el sentido de que toda gran organización estatal históricamente conocida haya implicado una administración burocrática. Pues ante todo, la subsistencia temporal de cualquier gran Estado o la unidad de la cultura implicada por el mismo no dependen siempre de una estructura burocrática. Ambas cosas ocurren, por ejemplo, en gran medida en el Imperio chino. La continuidad de los numerosos grandes imperios negros y de análogas organizaciones estatales ha sido efímera sobre todo a causa de la ausencia de un aparato burocrático. Del mismo modo, la unidad estatal del Imperio carolingio se desintegró con la decadencia de su organización burocrática, la cual presentaba, ciertamente, un carácter patrimonial más bien que burocrático. En cambio, considerados desde el punto de vista puramente temporal, el imperio de los Califas y sus predecesores en suelo asiático, con una organización burocrática esencialmente patrimonial y prebenda], y el Sacro Imperio Romano, a pesar de una completa ausencia de burocracia, han perdurado durante mucho tiempo, y han representado, por lo menos aproximadamente, una tan sólida unidad cultural como la que suelen crear las organizaciones oficiales burocráticas. Y el antiguo Imperio romano, a

pesar de su creciente burocratización, y justamente durante el desarrollo mayor de la misma, se ha desintegrado internamente a consecuencia de la forma de distribución de los cargos públicos que implicaba esa burocratización y que favorecía la economía natural. Pero, ciertamente, la consistencia temporal de las organizaciones citadas, consideradas desde el punto de vista de la intensidad de su unidad puramente política, quedaba reducida esencialmente a un conglomerado inestable y nominal con una capacidad de acción política cada vez menor. Y su unidad cultural, relativamente considerable, era el producto en parte de organizaciones eclesiásticas sólidamente unificadas —en el Occidente medieval crecientemente burocráticas—, y en parte de una vasta unidad en la estructura social, que era a su vez la consecuencia y la transformación de la primitiva unidad política. Ambas eran producto de una estereotipación cultural vinculada a la tradición y susceptible de favorecer un estado de equilibrio inestable. Las dos poseían una tal firmeza, que aun grandiosos intentos de expansión como los representados por las cruzadas, a pesar de faltarles una sólida unidad política, pudieron ser hechos, por así decirlo, en calidad de «empresas privadas», cuyos fracasos y cuyo decurso políticamente irracional guardaron relación con la ausencia de un poder público sólido y unificado. Y es indudable, no sólo que los gérmenes de la formación de los Estados «modernos» en la Edad Media han surgido en todas partes junto con el desarrollo de las organizaciones burocráticas, sino también que han sido las formas políticas burocráticamente más desarrolladas las que, finalmente, han disgregado aquellos conglomerados esencialmente basados en un estado de equilibrio inestable.

La decadencia del antiguo Imperio romano fue condicionada justamente en parte por la burocratización de su ejército y de sus funcionarios. Esto fue posible sólo por la aplicación simultánea de un sistema de distribución de los cargos públicos que debía conducir a una creciente difusión de la economía natural. Por tanto, concurren siempre en ello factores particulares. También el hecho de que la «intensidad» de la acción estatal hacia fuera y hacia dentro —hacia fuera como energía expansiva y hacia dentro como influencia oficial en la cultura— se halle en relación directa con el grado de la burocratización puede ser considerado sólo como algo «normal», pero no como algo válido sin excepción. Pues dos de las organizaciones políticas más expansivas —el Imperio romano y el Imperio británico— se han basado sólo en parte, y justamente en su período de expansión, en fundamentos burocráticos. El Estado normando en Inglaterra ha creado una organización rigurosa a base de la jerarquía feudal. Sin embargo, su unidad y energía han sido proporcionadas en gran medida por la burocratización de la

hacienda real (Exchequer), burocratización que ha sido relativamente disciplinadísima en comparación con otras organizaciones políticas de la época feudal. El hecho de que el Estado inglés no haya participado luego en la evolución continental hacia el burocratismo, sino que se haya seguido basando en una administración de honorarios, ha sido debido —lo mismo que el régimen republicano de Roma—, junto a la ausencia (relativa) del carácter continental, a circunstancias peculiares que actualmente están en vías de desaparición. Entre estos factores se cuenta la superfluidad de un ejército permanente tal como el que necesita el Estado continental cuando manifiesta las mismas tendencias expansivas. Por eso en Roma la burocratización progresa a medida que el imperio se convierte de costero en continental. Por lo demás, en la estructura de dominación romana, el rendimiento técnico de un aparato burocrático, la precisión y la armonía en el funcionamiento de la administración, especialmente cuando tiene que funcionar fuera de los límites de la ciudad, fue reemplazado por el carácter rigurosamente militar de los magistrados en una proporción desconocida por todos los demás pueblos. Y la continuidad de este régimen fue garantizada por la situación también única ocupada por el Senado. Un factor que no debe olvidarse entre los que condicionaron esta superficialidad de la burocracia consistió en Roma, como luego en Inglaterra, en el hecho de que el poder público «redujo» cada vez más en el interior la esfera de sus funciones, es decir, se limitó a lo que exigía absolutamente la directa «razón de Estado». Los poderes públicos continentales de los comienzos de la época moderna se han acumulado en manos de aquellos príncipes que han recurrido del modo más enérgico a la burocratización de la esfera administrativa. Es evidente que el gran Estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica cuanto mayor es y ante todo cuanto más es o tiende a ser una gran potencia. El carácter de un poder público no burocrático, cuando menos no en el pleno sentido técnico del vocablo, tal como todavía lo revela Estados Unidos, tiende a adquirir de un modo inevitable, inclusive desde el punto de vista formal, una estructura burocrática cuanto mayor sea la superficie de fricción con lo exterior y cuanto más urgente sea la necesidad de una unificación administrativa en lo interno. Desde el punto de vista material, la forma parcialmente no burocrática en la estructura del Estado queda compensada por la estructura rígidamente burocrática en las organizaciones políticas efectivamente dominantes: en los partidos dirigidos por los especialistas profesionales (professionals) de la táctica empleada en la organización y en las elecciones. El ejemplo más evidente de la importancia que adquiere lo puramente cuantitativo como palanca de la burocratización de las organizaciones sociales se revela justamente en la creciente organización

burocrática de todos los auténticos partidos de masas, entre los cuales figuran en Alemania ante todo la socialdemocracia, y en Estados Unidos los dos grandes partidos «históricos».

2. Lo que incita a la burocratización es, todavía más que la dilatación extensiva y cuantitativa, la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interno de las tareas administrativas. La dirección en que se mueve esta evolución y sus razones pueden ser muy diferentes. En el país en que ha habido más tempranamente una organización burocrática del poder público, en Egipto, fue la fatalidad técnico-económica de la distribución de las aguas para todo el país lo que creó el aparato de escribas y funcionarios que, ya muy pronto, encontró su segunda esfera de aplicación en las monumentales construcciones militarmente organizadas. Como ya se ha indicado, han actuado casi siempre en la formación de la burocratización necesidades que se han originado por la creación de ejércitos permanentes exigidos por la expansión política, y por el desarrollo simultáneo de la hacienda pública. Dentro del Estado moderno, cooperan en la misma dirección las crecientes exigencias administrativas motivadas por la complicación cada vez mayor de la cultura. Mientras algunas expansiones muy importantes, especialmente la expansión ultramarina, han sido impulsadas justamente por Estados en que dominaban los honorarios (Roma, Inglaterra, Venecia), la «intensidad» de la administración, es decir, la aceptación del mayor número posible de tareas para su continua elaboración y tramitación dentro de la esfera del Estado por parte de las capas de honorarios dominantes, especialmente en Roma e Inglaterra, se ha desarrollado —como se mostrará también luego— de un modo relativamente muy débil comparado con los Estados burocráticos. Mejor dicho: la estructura del poder público ha influido en ambos casos considerablemente sobre la cultura. Pero ha influido relativamente poco a través de las funciones de la inspección del Estado. Esto se aplica tanto a lo que se refiere a la justicia como a lo que toca a la educación. Por otra parte, las crecientes exigencias culturales están condicionadas, aun cuando en diferente medida, por el desarrollo de la riqueza de las capas más influyentes del Estado. La creciente burocratización es, pues, una función de la posesión cada vez más consuntivamente disponible y consuntivamente empleada, así como de una técnica crecientemente refinada en correspondencia con las posibilidades dadas del estilo de vida. En su repercusión sobre el nivel de necesidades esto condiciona una creciente imprescindibilidad subjetiva de la procuración colectiva e interlocal, es decir, de la intervención burocrática en las más necesidades vitales, necesidades que antes fueron desconocidas o que eran satisfechas de un modo local o mediante la

economía privada. Entre los factores puramente políticos influye con especial persistencia, en la tendencia a la burocratización, la reciente necesidad de una sociedad acostumbrada a una pacificación absoluta por medio de la aplicación del orden y la protección («policía») en todos los sectores. Un camino continuo conduce desde la influencia meramente sagrada o meramente arbitral sobre la venganza privada —que hace radicar enteramente la garantía jurídica y de seguridad del individuo en el deber de juramento y de venganza por parte de sus compañeros de clan— hasta la actual situación del agente de policía como «representante de Dios en la tierra». Entre otras razones intervienen en primer lugar los diversos cometidos «político-sociales», que el Estado moderno tiene que asumir en parte por abandono de los ciudadanos y que en parte usurpa por motivos imperialistas o ideológicos. Como es natural, se hallan condicionados en gran medida por circunstancias económicas. Finalmente, entre los factores esencialmente técnicos hay que considerar, como promotores de la burocratización, los medios de comunicación específicamente modernos, los cuales deben entrar en el cuadro de la administración pública en parte por necesidad y en parte por conveniencias técnicas (vías fluviales y terrestres, ferrocarriles, telégrafos, etc.). En la actualidad, desempeñan el mismo papel que acaso desempeñaban en el Antiguo Oriente los canales de Mesopotamia y la regulación del Nilo. Por otro lado, el grado de evolución experimentado por los medios de comunicación representa una condición no decisiva, pero sí importantísima para la posibilidad de una administración burocrática. Sin la vía fluvial del Nilo, la centralización burocrática basada casi enteramente en una economía natural no hubiera alcanzado seguramente nunca en Egipto el que efectivamente alcanzó. En la Persia moderna, se ha confiado oficialmente a los funcionarios de telégrafos la información acerca de todos los acontecimientos que tienen lugar en las provincias al mismo Sha, pasando por encima de las autoridades locales y, además, todo el mundo tiene el derecho de manifestar por telégrafo sus reclamaciones con el fin de fomentar la centralización burocrática. En cambio, como efectivamente acontece, el Estado moderno de Occidente sólo puede ser administrado porque es dueño de la red telegráfica y se hallan a su disposición los correos y los ferrocarriles.

Estos factores guardan muy íntima relación con la evolución de un gran tráfico de mercancías interlocal que forma parte de los fenómenos concomitantes causales que intervienen en la formación de los Estados modernos. Pero, como hemos visto antes, esto no rige incondicionalmente para el pasado.

4. La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de cosas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es, no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración. La actividad honorífica es una actividad realizada al margen de la ocupación principal, y funciona por ello más lentamente, menos sujeta a fórmulas, con menor precisión y uniformidad, porque es más independiente de las autoridades superiores y, además, a causa del aprovechamiento casi siempre poco económico del aparato subalterno y oficinesco, resulta con frecuencia más costosa de hecho. Esto tiene lugar especialmente cuando no sólo se piensa en los gastos efectivos de la caja pública —que, ciertamente, suelen aumentar de un modo esencial en la administración burocrática en comparación con el régimen honorífico de los honorarios—, sino también en las frecuentes pérdidas que experimentan los dominados por el gran tiempo que requieren los trámites y la falta de precisión. La posibilidad de una administración honorífica a base de honorarios sólo se presenta normalmente allí donde es suficiente el despacho de los asuntos «como algo accesorio». Alcanza sus propios límites con la complicación de las tareas planteadas a la administración —hoy también en Inglaterra—. Por otro lado, el trabajo organizado en forma colegial produce rozamientos y demoras, compromisos entre intereses y puntos de vista contradictorios, y por ello se realiza con menor precisión, con más independencia de las autoridades superiores, con menor uniformidad y mayor lentitud. Todos los progresos experimentados por la organización administrativa prusiana han sido debidos, y lo serán en el futuro, a los progresos experimentados por el principio burocrático, especialmente por el principio monocrático.

La exigencia de una tramitación en lo posible más rápida, precisa, unívoca y continua es impuesta a la administración en primer lugar por la economía capitalista moderna. Las grandes empresas capitalistas modernas representan, por lo general, modelos no igualados de rigurosa organización

administrativa. Su vida de negocios descansa en una precisión creciente, en una continuidad y sobre todo velocidad de las operaciones. Lo que está condicionado a su vez por la peculiaridad de los medios del tráfico moderno, de los que forma parte también el servicio de informaciones de prensa. La extraordinaria aceleración en la transmisión de comunicaciones oficiales, de noticias referentes a hechos económicos o puramente políticos, ejerce de por sí una presión constante en el sentido de acelerar el ritmo de la reacción de la administración frente a las situaciones dadas, y el óptimo en este sentido se consigue con una burocratización rigurosa. (No podemos ocuparnos ahora del hecho de que el aparato burocrático puede dar origen a ciertos obstáculos que impiden la adaptación de la resolución al caso particular.)

Pero sobre todo la burocratización ofrece el óptimo de posibilidad para la realización del principio de división del trabajo en la administración según puntos de vista objetivos, distribuyendo los trabajos especiales entre funcionarios especializados y que se van adiestrando con la práctica constante. Resolución «objetiva» significa, en primer lugar, resolución «sin acepción de personas», según reglas previsibles. «Sin acepción de personas» es también el lema del «mercado» y de toda prosecución de meros intereses. La imposición consecuente de la dominación burocrática significa la nivelación del «honor estamental»; por tanto, si no se limita al mismo tiempo el principio de la libertad de mercado, el dominio universal de la «situación de clase». Si esta consecuencia del dominio burocrático no se presenta siempre paralelamente con el grado de burocratización, se debe a la diversidad de los principios posibles que pueden inspirar la cobertura de necesidades de la comunidad política. Pero el segundo elemento, «reglas previsibles», tiene en la burocracia moderna significación predominante. La peculiaridad de la cultura moderna, especialmente su subestructura técnico-económica, exige esta «previsibilidad» o calculabilidad del resultado. La burocracia en su desarrollo pleno se halla también, en sentido específico, bajo el principio *sine ira ac studio*. Su peculiaridad específica, tan bienvenida para el capitalismo, la desarrolla en tanto mayor grado cuanto más se «deshumaniza», cuanto más completamente alcanza las peculiaridades específicas que le son contadas como virtudes: la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos sensibles puramente personales, de todos los elementos irracionales que se sustraen al cálculo. En vez del jefe de las organizaciones antiguas movido por la simpatía personal, el favor, la gracia y la recompensa, la civilización moderna exige justamente para el aparato externo que la protege un especialista rigurosamente «objetivo» y tanto menos interesado en las

cosas propiamente humanas cuanto más complicada sea la civilización de referencia. La estructura burocrática ofrece todo esto en las condiciones más favorables. Especialmente en lo que toca a la administración de la justicia, tal estructura crea la base para la organización de un derecho sistematizado y racional fundado en «leyes», tal como en su mayor perfección técnica lo creó la época imperial romana. Durante la Edad Media, la admisión de este derecho corrió parejas con la burocratización de la judicatura, con la penetración del especialismo racionalmente entrenarlo en lugar de la decisión jurídica subordinada a la tradición o a supuestos irracionales.

A la justicia «racional» a base de nociones jurídicas rigurosamente formales se opone una especie de justicia que ante todo queda vinculada a las tradiciones sagradas, pero que soluciona el caso concreto que no se puede determinar de la anterior manera por medio de una «revelación» concreta (oráculos, sentencias proféticas, juicios de Dios) —justicia «carismática»— o bien —y éstos son los únicos casos que aquí nos interesan—: 1) de un modo no formal y de acuerdo con juicios de valor éticos concretos o de otra índole práctica: la «justicia de Cadí» (como la ha llamado acertadamente R. Schmidt); 2) de un modo formal, pero no mediante la subordinación a nociones racionales, sino empleando la «analogía» y apoyándose en «precedentes judiciales» concretos: «justicia empírica». La «justicia de Cadí» no comprende considerandos en absoluto; la justicia empírica en su tipo puro no contiene «considerandos» racionales. El carácter estimativo concreto de la primera forma de justicia mencionada puede llegar hasta la ruptura profética con toda tradición. La justicia empírica, por otro lado, puede sublimarse en una técnica y quedar sometida a una racionalización. Como —según se indicará en otro lugar— las formas de dominación no burocráticas revelan, por una parte, una vinculación rigurosa a las tradiciones y, por otra, un arbitrio y gracia del soberano, son muy frecuentes en ellas las combinaciones y las formas de transición entre ambos principios. En Inglaterra, por ejemplo —según ha puesto de relieve Mendelssohn—, una vasta capa inferior de la justicia sigue correspondiendo todavía al tipo de «justicia de Cadí» en una proporción que los países del Continente no comprenden fácilmente. Nuestra justicia a base de jurados, que excluye la indicación de las razones del veredicto, funciona manifiestamente en la práctica de un modo con frecuencia análogo, de suerte que, en general, hay que abstenerse de creer que los principios «democráticos» son idénticos a la jurisprudencia «racional» (en el sentido de una jurisprudencia formal). Como se indica en otro lugar, ocurre lo contrario. Por otro lado, la justicia inglesa (y norteamericana) de los

Tribunales Supremos, es todavía en gran medida una justicia empírica y en particular una justicia basada en precedentes. El motivo de que en Inglaterra se hayan frustrado todos los intentos de codificación racional, así como de admisión del derecho romano, radica en la eficaz resistencia opuesta por el gran gremio de alto gados, capa de honorarios de cuyo seno han surgido los jueces de las grandes cortes de justicia. Estas personas han recibido una educación jurídica en forma de un arte empírico, altamente desarrollado desde el punto de vista técnico, y han luchado con éxito contra los esfuerzos encaminados a la codificación de un derecho racional, esfuerzos que, procedentes sobre todo de los jueces eclesiásticos y eventualmente también de las universidades, constituían una amenaza para su posición social y material. La lucha de los partidarios del Common Law contra el derecho romano y eclesiástico y contra la autoridad de la Iglesia en general fue, pues, motivada en gran parte por sus intereses económicos, tal como lo muestran claramente las intervenciones del rey en la misma. Pero la autoridad que alcanzaron en el curso de una victoriosa lucha estaba condicionada por la centralización política. Por motivos preferentemente políticos ha faltado en Alemania una capa de honorarios socialmente poderosos que, de modo análogo a los ahogarlos ingleses, hayan sido el sostén de una práctica jurídica nacional, hayan elevado el derecho nacional al rango de un arte basado en una doctrina y hayan opuesto resistencia a la penetración de las enseñanzas técnicamente superiores de los juristas formados en el derecho romano. Pero no fue acaso la mejor adaptación del derecho romano material a las necesidades del capitalismo naciente lo que decidió en este caso su victoria—justamente todas las instituciones específicas jurídicas del capitalismo moderno son ajenas al derecho romano y tienen un origen medieval—. Fue su forma racional y ante todo la necesidad técnica de poner en manos de especialistas racionalmente entrenados es decir, de especialistas que habían estudiado en las universidades el derecho romano— los procedimientos judiciales, en vista del procedimiento racional de prueba requerido por la creciente complicación de los casos litigiosos y en vista de la imposibilidad de aplicar en una economía cada vez más racionalizada la simple determinación de la verdad mediante la revelación concreta o la anuencia sagrada propia de los estadios primitivos. Como es natural, esta situación fue condicionada en gran medida por la estructura transformarla de la economía. Pero tal factor influyó en todos los países, incluso en Inglaterra, donde el poder real introdujo los procedimientos racionales de prueba especialmente a favor de los comerciantes. Pero, como ya se ha puesto de manifiesto, la razón principal de la diferencia existente en la evolución jurídica de Inglaterra y Alemania no ha consistido en esto, sino

que se ha originado por las particularidades de cada una de las estructuras de dominación existentes en dichos países: en Inglaterra, una justicia centralizada y, al mismo tiempo, un dominio por parte de los honorarios; en Alemania, una ausencia de centralización política y una simultánea burocratización. El primer país que ha experimentado en la época moderna un elevado desarrollo desde el punto de vista capitalista —Inglaterra— ha conservado una justicia menos racional y menos burocrática. Pero el capitalismo pudo compaginar allí con tal forma de justicia, porque el modo de la organización judicial y de los procedimientos procesales equivalió hasta la época moderna a denegar la justicia a los económicamente débiles. Por otro lado, este hecho y el elevado costo en tiempo y dinero de las enajenaciones de tierras motivado por los intereses económicos de los abogados, ha influido también considerablemente sobre la organización agraria de Inglaterra a favor de la acumulación e inmovilización de las tierras.

Por su parte, la jurisprudencia romana era en la época de la República una mezcla muy particular de elementos racionales, empíricos e inclusive de elementos procedentes de la llamada «justicia de Cadí». El nombramiento de los jurados y las acciones in factum del pretor, concedidas «de caso en caso», contenían un elemento de la última especie. La «jurisprudencia cautelar» (ad cuatelam) y todo lo que procede de ella —incluyendo una parte de la práctica de las «respuestas» de los juristas clásicos— tenían un carácter «empírico». El cambio decisivo del pensamiento jurídico en un pensamiento racional fue preparado ante todo por la forma técnica de la instrucción procesal mediante las fórmulas basadas en nociones jurídicas del edicto del pretor. (En la actualidad, con el dominio del principio de sustanciación, en que la relación de hechos decide cuál es el punto de vista jurídico que fundamenta la demanda, falta tal imperiosidad para una elaboración formal unívoca del alcance de los conceptos tal como lo creó la elevada cultura técnica del derecho romano.) Por tanto, intervenían aquí factores pertenecientes esencialmente a la técnica procesal que sólo indirectamente procedían de la estructura del Estado. Pero en cuanto sistema completo y cerrado científicamente aplicable, la racionalización del derecho romano —que lo diferencia tan rigurosamente del que produjo el Oriente y el helenismo— surgió solamente en la época de la burocratización del Estado.

Un ejemplo típico de justicia no racional y, sin embargo, de justicia «racionalista» estrechamente vinculada a la tradición, lo constituyen las «respuestas» de los rabinos en el Talmud. Finalmente, una pura «justicia de

Cadí» desvinculada de la tradición lo es todo veredicto profético del tipo: «Está escrito, pero yo os digo...» Cuanto más acentuado es el carácter religioso de la posición asumida por el Cadí (o por el juez), tanto más libremente se intercala el dictamen arbitrario sobre el caso individual dentro de la esfera no vinculada a la tradición sagrada. Por ejemplo, el hecho de que el juez eclesiástico (Chaca) de Túnez decidiera sobre la propiedad «discrecionalmente» —como lo expresa el europeo— ha constituido para una generación después de la ocupación francesa un sensible retraso en la evolución del capitalismo. En otro lugar estudiaremos los fundamentos sociológicos de dichas antiguas^s formas de justicia dentro de la estructura de dominación.

Ahora bien, es perfectamente cierto que la «objetividad» y la «especialidad» no coinciden necesariamente con el imperio de la norma general abstracta. Ni siquiera tiene esto lugar dentro de la esfera de la administración moderna de justicia. La idea de un derecho sin lagunas ha sido, en principio, violentamente combatida. Y la concepción del juez moderno como un autómatas a quien se le entregan las actas y las costas con el fin de que formule un juicio según razones mecánicamente deducidas de los párrafos legales, ha sido también enérgicamente rechazada, tal vez porque cierta aproximación a este tipo sería la consecuencia de la burocratización del derecho. También en la esfera de la administración de justicia existen sectores en los cuales el juez burocrático es colocado por el legislador en situación «individualizante». Y, por fin, justamente en lo que toca a la esfera de la actividad propiamente administrativa —es decir, en toda actividad oficial no perteneciente al sector de la actividad judicial— se suelen exigir la libertad y el dominio de lo individual, libertad y dominio frente a los cuales las normas generales —consideradas preferentemente como límites impuestos, a la actuación positiva y «creadora», imposible de someter a leyes, del funcionario— han desempeñado un papel negativo. No podemos discutir aquí el alcance de esta tesis. Sin embargo, lo decisivo es que esta administración «libremente», creadora (y eventualmente esta administración de la justicia) no constituye, como lo encontramos en las formas preburocráticas, un reino de gracia y arbitrio libres, de favores y apreciaciones personalmente motivados, sino que la determinación y el examen racional de los fines «objetivos», así como la consagración a los mismos, constituyen siempre la norma por la cual se rige la conducta. En particular en la esfera de la administración pública, la idea específicamente moderna y rigurosamente «objetiva» de la «razón de Estado» es considerada ni más ni menos como la suprema y última estrella conductora del arbitrio, creador del funcionario. Con la canonización de esta idea

abstracta y «objetiva» se hallan inseparablemente fundidos ante todo los seguros instintos de la burocracia con vistas al mantenimiento de su poder dentro de su propio Estado (y, a través de él, frente a otros Estados). Finalmente, estos intereses de poder otorgan a aquel ideal, en modo alguno unívoco, su contenido concretamente aplicable y decisivo en los casos dudosos. Aquí no desarrollaremos más este punto. Lo importante para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de «motivos» racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios.

También aquí, la posición adoptada por toda tendencia «democrática», esto es, por toda tendencia a la reducción a lo mínimo del «dominio», es necesariamente disyuntiva. La «igualdad jurídica» y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una «objetividad» racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial. Sin embargo, cuando en alguna cuestión particular el altas domina a las masas —y querernos prescindir completamente de otros instintos—, los postulados de la «legalidad» material encaminados al caso concreto y a la persona concreta chocan inevitablemente con el formalismo y con la fría «objetividad» normativa del régimen de gobierno burocrático, de suerte que entonces debe rechazarse emotivamente por esta razón lo que había sido racionalmente exigido. En particular deja insatisfechas a las masas desposeídas la «igualdad jurídica,» formal y la justicia y el gobierno «calculables», tal como lo exigen los intereses «burgueses». Para tales masas, el derecho y el gobierno tienen que estar al servicio de la nivelación de las posibilidades de vida económicas y sociales frente a los poseedores y solamente pueden desempeñar esta función cuando asumen un carácter no formal, es decir, un carácter sustancialmente «ético» (o de «Cadí»). No solamente se opone al curso racional de la justicia y del gobierno —tan fuertemente y a veces más fuertemente de lo que podría hacerlo la «justicia ministerial» de un soberano «absoluto»— toda clase de «justicia popular» —que no suele interesarse por «razones» y «normas» racionales—, sino también toda clase de influencias ejercidas sobre el gobierno por la llamada «opinión pública», es decir, cuando existe una democracia de masas, por una acción social brotada de «sentimientos» irracionales preparados y dirigidos normalmente por los jefes de partido y por la prensa.

5. La estructura burocrática corre pareja con la concentración de los medios materiales en manos del jefe. Así ocurre, en una forma típica bien conocida,

en la evolución de las grandes empresas capitalistas privadas, las cuales se caracterizan justamente por tal estructura. Pero las mismas condiciones se cumplen en las comunidades de tipo oficial. Frente a los ejércitos de masas de raíz agraria, frente a los ejércitos antiguos compuestos de ciudadanos, frente a las milicias de las ciudades de los primeros siglos de la Edad Media y frente a todos los ejércitos feudales, el ejército de los faraones burocráticamente dirigido, el ejército de la última época de la República romana y del Principado, y ante todo los ejércitos de los modernos Estados militares, se caracterizan por el hecho de que mientras en los primeros es lo normal el aprovisionamiento y sustento de sí mismos y del propio séquito, en los ejércitos burocráticos se realiza a base de los almacenes que posee el soberano. La actual guerra mecánica hace tan necesaria desde el punto de vista técnico esta última condición como es indispensable en la época maquinista industrial la concentración de los medios de producción. En cambio, los ejércitos burocráticos del pasado equipados y sustentados por el soberano han surgido casi siempre cuando el desarrollo social y económico ha reducido de un modo absoluto o relativo el número de ciudadanos capaces de abastecerse económicamente a sí mismos, de tal suerte que no han sido ya suficientes para la formación de las tropas requeridas. O cuando menos no lo han sido de un modo relativo, es decir, en relación con el poder requerido por el Estado. Pues sólo el ejército burocrático ha hecho posible la organización de ejércitos profesionales permanentes como los que han sido necesarios para la pacificación de Estados de gran extensión o para el desarrollo de una guerra contra enemigos muy alejados, especialmente en el mar. La misma disciplina militar y el mismo entrenamiento técnicos sólo pueden desarrollarse normalmente de un modo completo, por lo menos en el grado modernamente alcanzado, dentro del ejército burocrático.

Desde el punto de vista histórico, la burocratización del ejército se ha desarrollado siempre de un modo paralelo con la extensión a los desposeídos del servicio militar, hasta entonces considerado como un privilegio honorífico de los poseedores (tanto del propio país, según muestran los ejércitos de los generalísimos romanos en los últimos tiempos de la República o en la época imperial o los ejércitos modernos hasta el siglo XIX, como de otros países, según ponen de relieve los ejércitos mercenarios de todos los tiempos). Al lado del creciente aumento de la población y de la intensidad y alcance del trabajo económico —que condiciona la creciente «insustituibilidad» de las capas adquisitivas para los fines de la guerra—, concurre en tal proceso el aumento de la cultura material y espiritual. Poniendo aparte las épocas de intensa agitación

ideológica, suelen ser escasas la aptitud y la inclinación de las capas poseedoras con cultura refinada y esencialmente urbana a realizar la rucia labor del soldado raso. Y en las mismas circunstancias, las aptitudes e inclinación hacia la profesión de oficial suelen ser propias de las capas poseedoras rurales. Esta situación se compensa criando las crecientes posibilidades técnicas exigen de los jefes aptitudes «técnicas». La burocratización de la empresa bélica puede adoptar, lo mismo que cualquier otra industria, las formas del capitalismo privado. Hasta los umbrales del siglo XIX fue lo normal en los ejércitos mercenarios de Occidente, en muy distintas formas, la organización y el régimen capitalista privado. Durante la Guerra de los Treinta Años, el soldado en Brandeburgo era casi siempre propietario del equipo usado en su profesión: armas, caballo, uniforme, aunque el Estado los entregaba ya cuino «empresario» (Verleger). Luego, en el ejército permanente de Prusia, el jefe de compañía era propietario de los medios en cuestión, y sólo después de la Paz de Tilsit se produjo definitivamente la concentración de los mismos en manos del Estado y, con ello, la general extensión del uniforme, que antes —cuando el rey no «concedía» a ciertos cuerpos de tropas uniformes determinados (por vez primera en 1620, con la guardia de corps y luego con más frecuencia durante el reinado de Federico II)— eran elegidos de acuerdo con las preferencias del jefe del Regimiento. Conceptos como los de «Regimiento» y «Batallón», por ejemplo, tuvieron por eso todavía durante el siglo XVIII un sentido completamente diferente. Sólo el último fue una unidad táctica (como lo son actualmente ambos), en tanto que el primero fue una unidad económica creada por la posición de «empresario» del jefe. Las empresas «oficios» de guerra marítima (como las Huronas genovesas) y de constitución de ejércitos pertenecen a las primeras «empresas gigantes» del capitalismo privado dotadas de una estructura burocrática. Su «transformación en empresas oficiales o del Estado» tiene su paralelo moderno en las empresas ferroviarias (que desde los comienzos han sido sometidas a la inspección del Estado).

De modo enteramente análogo, y en otras distintas esferas, la burocratización del gobierno corre pareja con la concentración de los medios administrativos. El antiguo régimen administrativo de los sátrapas y procónsules, así como la administración y gobierno por medio de arrendadores y compradores de puestos o a base de señores feudales, descentralizan tales medios. Las necesidades locales de la provincia, incluyendo el costo del ejército y de los empleados subalternos, son cubiertas mediante los ingresos locales, e sólo el excedente va a parar a la caja central. El funcionario investido con un feudo realiza la administración a

base de sus propios bienes. En cambio, el Estado burocrático, carga todos los gastos producidos por la administración a su propio presupuesto y satisface las necesidades de funcionarios locales con los medios administrativos disponibles, que somete a norma e inspección. En lo que se refiere a la «buena administración», esto significa lo mismo que la gran empresa centralizada desde el punto de vista capitalista.

Aun en el terreno de la investigación y la enseñanza científicas, la burocratización en los «Institutos» permanentes de las universidades (cuyo primer ejemplo importante lo constituyó el laboratorio de Liebig en Giessen) es una función de las crecientes necesidades de medios materiales de producción. Y por su concentración en manos de los jefes oficialmente privilegiados se produce una separación entre la masa de los investigadores y profesores, y sus «medios de producción», análoga a la que tiene lugar en la empresa capitalista entre los trabajadores y los mismos medios.

Si, a pesar de toda esta indudable superioridad técnica de la burocracia, ésta ha sido siempre un producto relativamente tardío de la evolución, tal condición se debe, entre otros factores, a una serie de obstáculos que solamente han podido ser definitivamente eliminados bajo ciertas condiciones sociales y políticas. La organización burocrática ha alcanzado regularmente el poder sobre todo.

6. A base de una nivelación, por lo menos relativa, de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones. Se trata especialmente de un inevitable fenómeno concomitante de la moderna democracia de masas en oposición al gobierno democrático de las pequeñas unidades homogéneas. Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la subordinación del ejercicio del mando a normas abstractas. Pues esto se sigue de la exigencia de una «igualdad jurídica» en el sentido personal y real y, por tanto, de la condenación del «privilegio» y de la negación en principio de toda tramitación «según los casos». Pero proviene, asimismo, de las condiciones sociales previas que hacen posible su nacimiento. Todo gobierno no burocrático de una organización social cuantitativamente importante se basa de algún modo en el hecho de que los deberes y funciones de gobierno se vinculan a un privilegio social, material u honorífico ya existente. Regularmente con la consecuencia de que la explotación directa o indirectamente económica así como «social» del puesto ocupado —que permite toda forma de actividad gubernamental a los gobernantes— representa una indemnización de sus funciones. Por tanto,

dentro de la administración estatal y a pesar de su carácter casi siempre «más económico» frente a aquellas otras formas, la burocratización y democratización significan un aumento de los gastos en efectivo por parte del Tesoro. En la Prusia Oriental, y hasta una época muy reciente, la cesión de toda la administración local y de la judicatura inferior a los terratenientes fue —por lo menos desde el punto de vista del Tesoro— la forma más económica de satisfacer las necesidades planteadas por la administración. Lo mismo ocurrió con los jueces de paz en Inglaterra. La democracia de masas, que elimina en la administración los privilegios feudales y —cuando menos por la intención— los plutocráticos, debe sustituir por un trabajo profesional irremisiblemente pagado la administración tradicional ejercida al margen de toda profesión por los honorarios. Esto no se aplica sólo para las organizaciones estatales. No es ninguna casualidad que justamente los partidos democráticos de masas (en Alemania, la socialdemocracia y el movimiento agrario de masas; en Inglaterra, el partido Gladstone-Chamberlain, organizado desde Birmingham a partir de 1870; en Norteamérica, los dos partidos tradicionales desde el gobierno de Jackson) hayan roto completamente, en su organización interna, con el dominio tradicional de los honorarios basado en las relaciones personales y en el prestigio que todavía predomina en los partidos conservadores y en los antiguos partidos liberales, y que se hayan organizado burocráticamente bajo la dirección de funcionarios de partido, secretarios de partido y de sindicato, etc. En Francia ha fracasado siempre el intento de formar una sólida organización de partidos políticos exigida por el sistema electivo, y ello fue debido principalmente a la resistencia opuesta por los círculos de «notables de la localidad» contra la burocratización del partido entonces inevitable y que destruía su influencia. Pues todo progreso con respecto a la sencilla técnica electiva, como (por lo menos en el caso de Estados importantes) lo es el sistema electivo proporcional, requiere una rigurosa organización burocrática interlocal de los partidos y con ello un creciente imperio de la burocracia de partido y de la disciplina con exclusión de los círculos de honorarios locales. Dentro de la misma administración oficial, el progreso de la burocratización en Francia, Norteamérica y hoy día en Inglaterra corre evidentemente parejas con el desarrollo de la democracia. Naturalmente, hay que tener en cuenta que la palabra «democratización» puede inducir a error. El «demos», en el sentido de una masa inarticulada, no «gobierna» nunca en las sociedades numerosas por sí mismo, sino que es gobernado, cambiando sólo la forma de selección de los jefes del gobierno y la proporción de la influencia que puede ejercer o, mejor dicho, que pueden ejercer otros círculos procedentes de su seno, por medio del complemento de una llamada «opinión pública», sobre el contenido y la dirección de la

La pérdida de la posición ocupada en Rusia por la antigua nobleza feudal mediante la reglamentación del Mieschtchitelstvo (jerarquía) y la consiguiente mezcla de esta antigua nobleza con la nobleza oficial constituyen un característico fenómeno intermedio en la evolución hacia la burocratización. En China, la determinación del rango según el número de exámenes sufridos y la aptitud profesional por ello condicionada significa algo análogo, pero de modo más consecuente, por lo menos desde el punto de vista teórico. En Francia, la Revolución, y de un modo decisivo el bonapartismo, han hecho todopoderosa a la burocracia. En la Iglesia católica, la eliminación primero de los poderes intermedios feudales y luego de todos los poderes locales autónomos (iniciada por Gregorio VII y completada por el Concilio tridentino. por el Vaticano y por las disposiciones de Pío X), transformados en puros funcionarios del órgano central, junto con el aumento continuo de la importancia de los capellanes formalmente subordinados, debida ante todo a la organización política de partido del catolicismo, representó asimismo un avance de la burocracia, así como de

la democratización por decirlo así «pasiva», es decir, un progreso hacia la nivelación de los dominados. La sustitución del ejército compuesto de honorarios que aportan sus propias armas por el ejército burocrático es también en todas partes un proceso de democratización «pasiva» en el mismo sentido en que lo es toda fundación de una monarquía militar absoluta en lugar del Estado feudal o de la República de notables. A pesar de todas sus peculiaridades especiales, esto se aplica también a la evolución que experimentó ya el Estado egipcio. En el Principado romano, la burocratización del gobierno de las provincias —por ejemplo, en la esfera de la administración fiscal— corrió pareja con la eliminación de la plutocracia formada por una clase capitalista que fue todopoderosa durante la República y, por tanto, con la eliminación del mismo antiguo capitalismo.

Es evidente que en tales procesos «democratizantes» intervienen casi siempre ciertas condiciones económicas. Con gran frecuencia nacen nuevas clases económicamente condicionadas de carácter plutocrático, pequeño burgués proletario que, con el fin de conseguir ventajas económicas o sociales, establecen o restauran un poder político de tipo legitimista o cesáreo. Por otro lado, son también posibles e históricamente comprobados los casos en que las iniciativas han procedido «de arriba» y han sido de naturaleza puramente política, en que han sacado provecho de circunstancias políticas y extrapolíticas y se han servido de contrastes e intereses de clase económicos y sociales sólo como un medio para alcanzar sus propios fines puramente políticos de poder, utilizando a este efecto un equilibrio casi siempre inestable y provocando oposiciones latentes de intereses. No parece posible apenas decir nada general sobre este punto. Son muy diferentes la proporción y la forma en que han colaborado los factores económicos, así como las influencias ejercidas por las relaciones políticas de poder. En la Antigüedad griega, la transformación de los métodos guerreros en la lucha disciplinada de los hoplitas y luego en Atenas la gran importancia adquirida por la flota constituyeron las bases de la conquista del poder político por las capas que soportaban el peso del ejército. Pero ya en Roma, la misma evolución conmovió sólo temporal y aparentemente los cimientos en que se apoyaba el dominio «honorario» ejercido por la nobleza oficial. Finalmente, el moderno ejército compuesto de masas ha sido en todas partes el medio de anular el poder de los honorarios, pero de ninguna manera una palanca de democratización activa, sino fundamentalmente pasiva. Ello es debido, con certeza, a que el antiguo ejército de ciudadanos se basaba económicamente en el equipamiento de cada uno por sí mismo, mientras el ejército moderno se basa en el aprovisionamiento de tipo burocrático.

El hecho de que el progreso de la estructura burocrática se haya basado en su superioridad «técnica» ha dado lugar, como ocurre en toda la esfera de la técnica, a que este avance se haya realizado del modo más lento precisamente allí donde las antiguas estructuras han funcionado con posibilidades de adaptación técnica a las necesidades existentes especialmente desarrolladas. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con el gobierno inglés de los honorarios, gobierno que ha sido el más lento de todos en someterse a la burocratización, que sólo en parte está a punto de sucumbir a ella. Se trata del mismo fenómeno que se manifiesta en el hecho de que una compañía de gas o una compañía ferroviaria, fundadas con grandes capitales, se opongan enérgicamente a la electrificación como algo que abre nuevos horizontes.

Una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. La burocratización es el procedimiento específico de transformar una «acción comunitaria» en una «acción societaria» racionalmente ordenada. Como instrumento de la «socialización» de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático. Pues dadas las mismas probabilidades, la «acción societaria» metódicamente ordenada y dirigida es superior a toda acción contraria de las «masas» o a toda «acción comunitaria» que se le oponga. Allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable. El simple funcionario no puede desprenderse de la organización a la cual está sujeto. En oposición a los honorarios, que administran y gobiernan honoríficamente y como al margen, el funcionario profesional está encadenado a su labor con toda su existencia material e ideal. En casi todos los casos el funcionario no es más que un miembro al que se encargan cometidos especializados dentro de un mecanismo en marcha incesante que únicamente puede ser movido o detenido por la autoridad superior, y que es la que le prescribe la ruta determinada. Por todo ello se halla sometido al interés común de todos los funcionarios insertados en tal mecanismo, para que siga funcionando y persista el dominio socializado ejercido por la burocracia. Por su lado, los dominados no pueden prescindir del aparato de dominio burocrático ya existente ni sustituirlo por otro, pues se basa en una metódica síntesis de entrenamiento especializado, división de trabajo y dedicación fija a un conjunto de funciones habituales diestramente ejercidas. Si el mecanismo en cuestión suspende su labor o queda detenido por una fuerza poderosa, la

consecuencia de ello es un caos para dar fin al cual difícilmente pueden improvisar los dominados un organismo que lo sustituya. Esto se refiere tanto a la esfera del gobierno público como a la de la economía privada. La vinculación del destino material de la masa al funcionamiento correcto y continuo de las organizaciones capitalistas privadas organizadas de una manera cada vez más burocrática va siendo más fuerte a medida que pasa el tiempo, y la idea de la posibilidad de su eliminación es, por tanto, cada vez más utópica. Los «expedientes», por un lado, y la disciplina burocrática, por otro, es decir, la sumisión de los funcionarios a la obediencia rigurosa dentro de su labor habitual, constituyen cada día más dentro de las esferas pública y privada el fundamento de toda organización. Pero ante todo lo constituye —por prácticamente importante que sea el expediente— la «disciplina». La ingenua idea del bakuninismo, es decir, la idea de que por la destrucción de los expedientes podrá aniquilarse la base de los «derechos adquiridos» y de la «dominación», olvida que independientemente de los expedientes permanece la sumisión de los hombres a la observancia de las normas y de los reglamentos habituales. Toda reorganización de formaciones militares derrotadas y disueltas, así como todo establecimiento de un orden administrativo destruido por revueltas, pánico u otras catástrofes, se efectúa formulando un llamamiento a la disposición habitual que tienen los funcionarios y los dominados a incorporarse obedientemente a las organizaciones correspondientes, llamamiento que, cuando tiene éxito, puede volver a «disparar», por decirlo así, el mecanismo. Por otro lado, el carácter inevitablemente objetivo del aparato ya existente, en unión de su característica «impersonalidad», hace que —en oposición a las organizaciones feudales basadas en la devoción personal— se halle fácilmente dispuesto a trabajar para todo el que sepa apoderarse de él. El sistema burocrático racionalmente ordenado sigue funcionando cuando el enemigo ocupa el territorio y se apodera de los puestos superiores, pues los habitantes, y ante todo el mismo enemigo, tienen interés vital en que así ocurra. Después de que Bismarck, en el transcurso de un largo dominio, hubo sometido a sus colegas ministeriales a una incondicional dependencia burocrática mediante la eliminación de todos los estadistas independientes, tuvo que comprender, con gran sorpresa suya, que al retirarse seguían gobernando como si él no fuera el genial jefe y creador de tales criaturas, sino una figura cualquiera que, dentro del mecanismo burocrático, había sido sustituida por otra. El aparato del dominio ha seguido siendo el mismo en Francia desde la época del primer Imperio. Como este aparato —siempre que disponga de los modernos medios de información y de comunicación (telégrafo)— hace cada vez más imposible desde el punto de vista técnico el desencadenamiento de una

«revolución» en el sentido de la creación enérgica de organizaciones de dominio enteramente nuevas, las «revoluciones» se han sustituido —como lo demuestra Francia de un modo «clásico»— por los «golpes de Estado», pues todas las transformaciones que han tenido éxito se basan allí en tales procesos.

Es evidente, por otro lado, que la organización burocrática de una estructura social y especialmente de una estructura política puede tener y tiene regularmente amplias consecuencias económicas. ¿Cuáles? Ello depende, por naturaleza, de la particular distribución de los poderes sociales y económicos, y especialmente del campo que ocupa el naciente mecanismo burocrático, es decir, de la dirección que le hacen seguir los poderes que se sirven de él. El resultado de ello ha sido con gran frecuencia una distribución cripto-plutocrática de poderes. Tras las organizaciones burocráticas de partido en Inglaterra, y especialmente en Norteamérica, existen regularmente mecenas que las financian y que pueden por tal hecho influir considerablemente sobre ellas. El mecenazgo, por ejemplo, de las cervecerías en Inglaterra, de la llamada industria pesada y de la Liga Hanseática, con su fondo de elecciones, en Alemania son hechos bastante conocidos. También la burocratización y la nivelación social dentro de las organizaciones políticas y especialmente oficiales, junto con la eliminación de los privilegios locales y feudales opuestos a ellas, ha favorecido con gran frecuencia en la época moderna los intereses del capitalismo y se ha realizado muchas veces en íntima relación con éste. Así ha ocurrido con la gran alianza histórica entre el poder absoluto de los reyes y los intereses capitalistas. Pues, en general, una nivelación jurídica y la disolución de las organizaciones locales dominadas por los honorarios suelen ampliar el campo de acción del capitalismo. Mas también se podría producir en el curso futuro de la evolución lo que ha ocurrido en diferentes ocasiones de gran alcance histórico, especialmente en la Antigüedad: un proceso de burocratización favorable a los intereses pequeño burgueses en sus «medios de existencia» tradicionales o favorables a un socialismo de Estado que limite las probabilidades de lucro de los particulares. El efecto muy distinto producido en cada caso por una organización política, en principio cuando menos muy parecida, dentro de Egipto, bajo los faraones, y luego en las épocas helenística y romana, muestra las muy diferentes posibilidades de influencia económica de la burocratización según el carácter de los demás componentes. El mero hecho de la organización burocrática no enuncia nada unívoco sobre el sentido concreto de su influencia económica; por lo menos, no tanto como puede enunciarse de su efecto social relativamente nivelador. Y también en este respecto hay que

considerar que la burocracia, en sí misma un instrumento de precisión, puede ponerse al servicio de muy diferentes intereses de dominio, tanto de tipo puramente político como puramente económico o de otra índole. Por este motivo, no debe exagerarse por típico que sea su paralelismo con la democratización. Las mismas capas de señores feudales han tomado a veces aquel instrumento a su servicio. Y se ha dado también la posibilidad y el hecho —como en el Principado romano y en algunas organizaciones estatales absolutistas en su forma— de que una burocratización del gobierno se haya vinculado deliberadamente con el régimen estamental o haya quedado fundido con él en nombre de los grupos sociales de poder existentes. Son muy frecuentes las asignaciones expresas de puestos a determinados estamentos. Y son más frecuentes todavía las asignaciones de hecho a ciertos grupos. La democratización real o sólo formal de la sociedad en conjunto, en el sentido moderno de la palabra, es, en rigor, una base especialmente favorable, pero en modo alguno la única posible, para los fenómenos de la burocratización en general, los cuales pretenden solamente la nivelación de los poderes que se oponen a ella en todas las esferas que intentan ocupar. Y hay que tener muy presente el hecho que hemos encontrado ya diversas veces y que tendremos que discutir luego nuevamente, que la «democracia» en cuanto tal, a pesar de fomentar inevitablemente y sin quererlo la burocratización, es enemiga del «dominio» de la burocracia, y a este efecto opone muy sensibles obstáculos e inconvenientes a la organización burocrática. Así, habrá que proceder en cada caso histórico particular al examen de en qué sentido especial ha transcurrido la burocratización.

Deberá quedar aquí sin decidir si justamente los Estados modernos, cuya burocratización progresa en todos los sentidos, muestran sin excepción un incremento del poder de la burocracia dentro del gobierno. El hecho de que la organización burocrática ponga los reclusos de poder técnicamente mejor desarrollados en manos del que dispone de ella nada enuncia todavía acerca de la fuerza que puede proporcionar la burocracia como tal a sus concepciones dentro de la organización social considerada. Y también la «necesidad absoluta» cada vez mayor de una burocracia incrementada hasta alcanzar cifras de millones decide sobre ello tan poco como, por ejemplo —según la opinión de algunos representantes del movimiento proletario—, la necesidad absoluta de los proletarios decide la medida de su posible poder social y político. Pues en ese caso, cuando predominaba el trabajo de los esclavos, el hecho de que los hombres libres solieran aborrecer el trabajo como algo infamante, hubiera hecho que los «indispensables» esclavos tuvieran una gran posición de poder. Por tanto,

no puede decirse a priori, basándose en tales razones, si el poder de la burocracia como tal aumenta. La admisión de otros interesados o de otros especialistas no funcionarios o, al revés, de representantes de profanos ajenos a toda especialización, la creación de órganos locales, interlocales o centrales de tipo parlamentario, corporativo o de otros órganos representativos parece oponerse directamente al aumento del poder de la burocracia. Determinar hasta qué punto esta apariencia es verdadera pertenece a otro capítulo que no se ocupe, como el presente, de un examen puramente formal y casuístico del problema. Aquí podrá decirse en general poco más o menos lo que sigue:

El poderío alcanzado por una burocracia bien desarrollada es siempre muy grande, y en circunstancias normales considerable. Tanto si el «señor» al cual sirve es un «pueblo» pertrechado con las armas de la «iniciativa legal», del «referéndum» y de la destitución de los funcionarios, como si es un parlamento elegido de acuerdo con una base más o menos aristocrática o «democrática» y poseedor del derecho y la autoridad del «voto de desconfianza», un colegio aristocrático formado legal o fácticamente, un Presidente elegido por el pueblo o un monarca hereditario «absoluto» o «constitucional», en todos estos casos se habrán de encontrar frente al funcionario especializado en la empresa administrativa en la misma posición en que se encuentra el «diletante» frente al «especialista». Toda burocracia procura incrementar esta superioridad del saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones. El gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad. La burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica. Las autoridades eclesiásticas prusianas amenazan con medidas disciplinarias a los párrocos que comuniquen a un tercero las indicaciones u otras normas dirigidas a ellos, pues de este modo se «acarrean» la posibilidad de una crítica. Los funcionarios de hacienda del Sha persa convirtieron su ciencia financiera en una doctrina esotérica y se sirvieron de una escritura secreta. La estadística oficial prusiana publica en general sólo aquello que no puede perjudicar a los propósitos de la influyente burocracia. La tendencia al secreto se deriva en determinados sectores de gobierno de su misma naturaleza y se manifiesta siempre allí donde se trata de los intereses de poder hacia fuera mantenidos por la organización correspondiente, ya sea frente a los competidores económicos de una empresa privada, o bien, cuando se trata de organizaciones políticas, frente a organizaciones extranjeras potencialmente enemigas. La actividad de la diplomacia, si quiere conseguir éxito, sólo puede ser sometida a inspección pública en proporción muy escasa. Al aumentar la importancia de los

elementos puramente técnicos, la dirección militar debe atenerse cada vez más al secreto de sus más importantes disposiciones. Los partidos políticos no actúan de modo diferente, y a pesar de la ostensible publicidad de las asambleas católicas y de los congresos de partido lo cierto es que ocultan sus intenciones en la misma proporción en que aumenta la burocratización. La política comercial conduce, por ejemplo, en Alemania, al secreto de las estadísticas de producción. Toda actitud bélica de las organizaciones sociales contra elementos exteriores influye siempre en el sentido de fortalecer la posición de quienes ocupan el poder. Mas el puro interés en el poder mantenido por la burocracia trasciende este terreno de la actitud secreta motivada de un modo puramente objetivo. El concepto del «secreto del cargo» es su descubrimiento específico, y nada es defendido por ella con tal fanatismo como esta actitud que no puede ser motivada de un modo puramente objetivo fuera de aquellas esferas específicamente calificadas. Si la burocracia se enfrenta con un Parlamento, lucha con un seguro instinto de poder contra todo ensayo realizado por éste para procurarse por sus propios medios conocimientos especiales (por ejemplo, el llamado «derecho de encuesta»). Un Parlamento mal informado y, por tanto, sin poder, es naturalmente mejor acogido por la burocracia, siempre que tal ignorancia sea conciliable con sus propios intereses. Inclusive el monarca absoluto, y en cierto modo justamente él, se halla casi siempre impotente frente al superior conocimiento especializado burocrático. Todas las airadas disposiciones tomadas por Federico el Grande sobre la «supresión de la servidumbre» fracasaron al ponerse en práctica, porque el mecanismo burocrático las ignoró simplemente, considerándolas como antojos ocasionales de un «dilettante». Siempre que existe una coincidencia de opiniones con una parte socialmente importante de los dominados, el rey constitucional ejerce con frecuencia un influjo sobre la actividad de la administración, que él puede controlar a causa de la relativa publicidad de la crítica, más importante que la que puede ejercer el monarca absoluto, quien tiene que depender exclusivamente de la información proporcionada por la burocracia. El zar ruso del antiguo régimen estaba raramente en condiciones de imponer en lo más mínimo su voluntad en aquello que disgustaba a su burocracia y que se oponía a los intereses de ésta. Como lo ha hecho notar ya certeramente Leroy-Beaulieu, los ministerios sometidos directamente a él en calidad de autócrata formaban un conglomerado de satrapías que luchaban entre sí con todos los recursos de la intriga personal y que se bombardeaban continuamente con voluminosos memoranda frente a los cuales resultaba impotente el monarca en su calidad de «dilettante». La concentración de poder de la burocracia central, inevitable en todo progreso hacia el constitucionalismo, su sometimiento a una autoridad

monocrática, al Presidente del Consejo de Ministros, por cuyas manos ha de pasar todo lo que tiene que llegar al monarca, colocó todavía más a este último bajo la tutela del jefe de la burocracia, contra lo cual luchó Guillermo II en su conocido conflicto con Bismarck para tener muy pronto que retirar sus ataques contra aquel principio. Bajo el dominio del especialismo, aun el influjo real del monarca solamente puede alcanzar alguna firmeza mediante el trato continuado, metódicamente dirigido por la autoridad central de la burocracia, con el jefe de esta última. Al mismo tiempo, el constitucionalismo vincula a la burocracia y al soberano en una comunidad de intereses contra las aspiraciones al poder del jefe del partido en el Parlamento. Pero el monarca constitucional resulta impotente contra la burocracia cuando no tiene ningún apoyo en el Parlamento. La caída en Alemania de los «grandes del reino», de los ministros prusianos y de los altos funcionarios ha puesto todavía en noviembre de 1918 a un monarca en situación parecida a la que se produjo en el año 1056 sobre la base del Estado feudal. De todos modos, esto es siempre una excepción. Pues la situación del monarca frente a los funcionarios burocráticos, debido a los deseos de ascenso, con los cuales puede sustituir fácilmente a los funcionarios independientes, un poco incómodos es, en general, todavía más sólida que en el Estado feudal y que en el Estado patrimonial «estereotipado». Sólo los funcionarios económicamente independientes, es decir, sólo los funcionarios pertenecientes a las capas poseedoras pueden en las mismas circunstancias arriesgarse a perder el cargo. El reclutamiento de capas desposeídas aumenta, hoy como siempre, el poder de los soberanos. Y sólo los funcionarios que pertenezcan a una capa socialmente influyente, con la cual el monarca crea que debe contar en cuanto protectores de su persona (como en Prusia los llamados «rebeldes del canal»), pueden paralizar entera y sustancialmente su voluntad.

Superior a la competencia de la burocracia es sólo la competencia de los miembros de una empresa privada en el terreno de la «economía». Esto es debido a que el conocimiento exacto de los hechos de su esfera tiene para ellos una importancia vital directamente económica. Los errores en una estadística oficial no tienen consecuencias económicas directas para el funcionario culpable. Los errores en los cálculos de una empresa capitalista le acarrearán pérdidas y acaso dan al traste con ella. Y aun el «secreto» como medio del poder está todavía más seguramente a salvo en el libro mayor de un empresario que en los expedientes de las autoridades. Por este motivo, la influencia oficial sobre la vida económica en una época capitalista queda detenida dentro de tan angostos límites, y por eso también las medidas que toma el Estado en este terreno desembocan tan frecuentemente en caminos

imprevistos e impremeditados o se convierten en ilusorias por los conocimientos superiores que los interesados tienen sobre la materia.

Como el conocimiento especializado es en creciente medida la base del poder alcanzado por los funcionarios, la forma en que ha podido utilizarse tal saber con el fin de que no se aprovechara exclusivamente en su favor, sino que tendiera a la protección de la posición ocupada por el soberano, ha sido desde muy pronto un objeto de la preocupación de este último. Con la creciente ampliación cualitativa de las tareas administrativas y con el carácter absolutamente necesario del especialismo se produce en forma muy típica el fenómeno de que al soberano no le baste la consulta ocasional de algunas personas de confianza o una asamblea de las mismas convocada intermitentemente en las situaciones difíciles, de suerte que se rodea —los «consejos áulicos» representan un característico fenómeno de transición— de corporaciones que se reúnen periódicamente para deliberar colegiadamente (Conseil d'État, Privy Council, Generaldirektorium, Gabinete, Diván turco, Tsungli-Yamen, Weiwupu, etc.). La posición que ocupan es, naturalmente, muy diferente según constituyan por sí mismas la más elevada autoridad gobernante o existan a su lado una o diversas autoridades centrales monocráticas. Es también muy distinta según sus procedimientos —en su tipo completamente desarrollado se reúnen en principio o de un modo ficticio bajo su presidencia—, y todos los asuntos importantes son solucionados por acuerdo después de un examen exhaustivo mediante informes y ponencias de los especialistas y votos motivados de otros miembros, siendo luego sancionados o rechazados por una disposición del soberano o señor. Esta forma de magistraturas colegiadas⁽³⁾ constituye, por tanto, la manera típica en que el soberano, que es cada vez más «diletante» utiliza a los especialistas y procura —lo que con frecuencia se olvida— oponerse al poder creciente del especialismo y afirmarse en su posición dominante. Domina a un especialista por medio de otro e intenta formarse por aquel procedimiento complicado una imagen clara y amplia de la situación con el fin de que no le sean atribuidas decisiones arbitrarias. Espera obtener la garantía de un máximo de influencia propia menos por su presidencia personal que por los dictámenes que le son presentados. Federico Guillermo I, cuya influencia efectiva sobre el gobierno fue considerable, Casi nunca concurría personalmente a las sesiones ministeriales que se realizaban de un modo estrictamente colegial, sino que daba sus respuestas a los informes escritos mediante decretos u observaciones al margen que eran entregados al ministro por los «correos de gabinete» tras asesorarse con los funcionarios pertenecientes a éste y personalmente adictos al soberano. El gabinete, contra el cual se dirigía el

odio de la burocracia especialista, así como en el caso de fracasos, la desconfianza de los dominados, fue surgiendo así —tanto en Rusia como en Prusia y en otros Estados— como la fortaleza personal a la cual se acogía el soberano frente al especialismo y a la «objetivación» del gobierno.

Además, por medio del principio de la colegialidad el soberano intenta establecer una especie de síntesis de los especialistas hasta la constitución de una unidad colectiva. Pero ello no es, en general, suficiente. El fenómeno mismo es común a muy diferentes formas estatales, desde el Estado patrimonial y feudal hasta el primitivo burocratismo. Pero, ante todo, es típico del naciente absolutismo monárquico. Fue uno de los más importantes medios educativos para alcanzar la «objetividad» de la administración. Mediante la intervención de particulares socialmente influyentes permitió también que cierta proporción de la autoridad dimanada de la calidad de honorarios y de los conocimientos de la economía privada se unieran con el especialismo de los funcionarios profesionales. Las magistraturas colegiales fueron una de las primeras instituciones que permitieron llegar al concepto moderno de una «magistratura» concebida como una forma perenne e independiente de la persona.

Mientras el especialismo en los asuntos administrativos fue exclusivamente el resultado de un largo entrenamiento empírico, y las normas de gobierno no pertenecieron a un reglamento, sino que fueron partes integrantes de la tradición, el Consejo de los ancianos, con frecuente participación de los sacerdotes, de los «antiguos estadistas» y de los honorarios, fue de modo típico la forma adecuada asumida por las autoridades consultivas que, por constituir organizaciones permanentes frente a los soberanos cambiantes, llegaron a apoderarse del poder verdadero. Así ocurrió con el Senado romano y el Consejo veneciano, así como con el Areópago ateniense hasta su derrocamiento a favor del dominio del «demagogo». Pero, como es natural, a pesar de los múltiples puntos de transición, hay que distinguir rigurosamente entre tales magistraturas competentes y las corporaciones surgidas en virtud de la especialización racional y del dominio del saber técnico a que aquí nos estamos refiriendo. Por otro lado, hay que distinguirlas de las corporaciones consultivas tan frecuentes en el Estado moderno y brotadas de los círculos privados de personas interesadas; corporaciones en las cuales los funcionarios no constituyen el núcleo. Finalmente, hay que distinguirlas sociológicamente de las autoridades inspectoras (Consejo de Administración) que se encuentran en las actuales organizaciones burocráticas de la economía privada (sociedades anónimas), aun cuando estas últimas se completan con frecuencia por la

intervención de honorarios procedentes de círculos no directamente interesados, ya sea en virtud de sus conocimientos especializados o bien como recursos empleados con fines de propaganda. Pues estas organizaciones no contienen normalmente en su seno los que poseen conocimientos especializados, sino los principales interesados desde el punto de vista económico en ellas, especialmente los bancos capitalistas. Y estos últimos no ocupan meramente un puesto consultivo, sino por lo menos una posición inspectora, y con frecuencia asumen una actitud dominante. Pueden compararse más bien (aunque no sin alguna violencia) con las asambleas de los grandes señores feudales independientes y de otros miembros socialmente poderosos de las organizaciones políticas patrimoniales o feudales, los cuales han sido a veces los precursores de los «Consejos» surgidos a consecuencia de la creciente intensidad de las tareas del gobierno y todavía con más frecuencia los precursores de las corporaciones estamentales.

Dicho principio de la corporación burocrática pasó regularmente de la autoridad central a las más diferentes autoridades subordinadas. Como se ha indicado oportunamente, dentro de las unidades locales y en particular dentro de las unidades municipales el gobierno mediante corporaciones se presenta originariamente como una forma de dominio de los honorarios (por medio de colegios de «consejeros», de «magistrados», «decuriones» y «jurados» primitivamente elegidos y luego cuando menos parcialmente cooptativos). Por este motivo son partes integrantes de la organización de la «administración autónoma», es decir, de la resolución de los asuntos administrativos por los miembros locales bajo la inspección de autoridades burocráticas oficiales. Los mencionados ejemplos del Consejo veneciano y todavía más del Senado romano son una transposición a grandes imperios ultramarinos de la forma de dominio ejercido por los honorarios en las asociaciones políticas locales. Dentro del Estado burocrático, desaparece de nuevo la administración colegial tan pronto como por el progreso de los medios de tráfico y de las exigencias técnicas de la administración surge la necesidad de decisiones rápidas y unívocas y aparecen en primer plano los otros motivos que conducen a la burocracia completa y a la monocracia. Pero ante todo desaparece tan pronto como la evolución de las instituciones parlamentarias y, junto con ello, el incremento y publicidad de la crítica desde el exterior revela que la completa uniformidad en la dirección del gobierno es el elemento más importante desde el punto de vista de los intereses del señor en lo que respecta a la escrupulosidad en la preparación de sus decisiones. El sistema enteramente racionalizado de ministros especializados y prefectos que se sigue en Francia tiene en estas

condiciones modernas grandes posibilidades de hacer retroceder en todas partes las antiguas formas, completado probablemente por la admisión ya mencionada cada vez más frecuente y más formalmente ordenada de gremios consultivos de interesados procedentes de las capas económica y socialmente más influyentes. Especialmente esta última evolución, que intenta poner la pericia concreta de los interesados al servicio de la administración racional de funcionarios especializados, tiene seguramente un importante porvenir y ha de incrementar todavía más el poder de la burocracia. Es sabido que Bismarck se sirvió del proyecto de un «Consejo de Economía nacional» como recurso contra el Parlamento y que con ello reprochó a la mayoría que se oponía a su plan —mayoría a la cual nunca había concedido el derecho de encuesta en la forma admitida por el Parlamento inglés— que intentaba en interés del poder parlamentario impedir a la burocracia que fuera «demasiado inteligente». Por lo demás, no nos corresponde por ahora determinar la posición que podrán ocupar en lo sucesivo las asociaciones de miembros interesados dentro de la esfera de la administración.

Sólo la burocratización del Estado y del derecho reconoce en general la definitiva posibilidad de una rigurosa distinción conceptual entre un orden jurídico «objetivo» y los derechos «subjetivos» de los individuos por él garantizados, así como la separación en el derecho «público», que concierne a las relaciones entre las autoridades y los «súbditos», y el «derecho privado», que regula las relaciones de los individuos dominados entre sí. La burocratización presupone la separación abstracta entre el «Estado», en cuanto sostén abstracto de los derechos de mando y creador de las «normas jurídicas», y todas las «atribuciones» personales de los individuos. Se trata de ideas que están todavía muy lejos de las estructuras de dominio preburocráticas, especialmente de las estructuras de dominio patrimoniales y feudales. Estas ideas han podido realizarse y se han realizado ante todo a base de las comunidades urbanas siempre que éstas hayan nombrado a sus funcionarios mediante elección periódica y siempre que el individuo que ha «ejercido» el dominio, incluyendo el superior, no ha sido ya notoriamente idéntico al que ha poseído el dominio como un «derecho propio». Pero sólo la completa despersonalización de las funciones en la burocracia y la sistematización racional del derecho han conducido en principio a la mencionada separación.

Aquí no pueden ser analizados los importantes efectos culturales que produce el desarrollo de la estructura de dominio racional burocrático en cuanto tal y con absoluta independencia del campo que abarca. Como es

natural, se halla al servicio de la penetración del «racionalismo» en la forma de vida. Pero este concepto admite muy diferentes contenidos. De un modo enteramente general sólo puede decirse que la evolución hacia la «objetividad», racional, hacia la «humanidad profesional y especializada», con todas sus múltiples consecuencias, es impulsada muy intensamente por la burocratización de todo dominio. Aquí solamente puede indicarse brevemente un importante factor de este proceso: el efecto producido sobre la forma de la educación y de la instrucción. Nuestras instituciones educativas occidentales y continentales, especialmente las superiores —Universidades, Institutos técnicos y comerciales, Escuelas preparatorias y ciertas instituciones de enseñanza secundaria—, se encuentran bajo la influencia predominante de la necesidad de atender a aquella «formación cultural» que cultiva las enseñanzas cada día más indispensables para el burocratismo moderno: la enseñanza de especialidades. Las «pruebas especiales», en el sentido actual de esta expresión, se han encontrado y se encuentran también fuera de las organizaciones propiamente burocráticas; así ocurre hoy para las profesiones «liberales» del médico y del abogado y en los oficios gremialmente organizados. No es tampoco un fenómeno concomitante indispensable de la burocratización. La burocracia francesa, inglesa y norteamericana se han visto privadas de ellas en cierta medida o de modo absoluto, siendo sustituidas por el entrenamiento y la actividad dentro de la organización de partido. La «democracia» se enfrenta con las pruebas especiales, como con todos los fenómenos de la burocratización impulsada por ella misma, de dos maneras diferentes. Por una parte, significan o parecen significar una «selección» de las personas calificadas procedentes de todas las capas sociales en lugar del dominio ejercido por los honorarios. Por otro lado, la democracia teme de las pruebas y de los títulos acreditativos el nacimiento de una «casta» privilegiada y, en consecuencia, lucha contra ellos. Y, finalmente, tales pruebas se encuentran ya en épocas preburocráticas o semiburocráticas. Su primera manifestación histórica está constituida regularmente por las dominaciones organizadas sobre una base prebendal. La esperanza de obtención de prebendas, ante todo eclesiásticas —como en el Oriente islámico y en la Edad Media occidental— y luego mundanas —como en China—, es la recompensa típica en virtud de la cual la persona estudia y se somete a pruebas. Pero estas pruebas ofrecen sólo en parte un verdadero carácter «especializado». Sólo la moderna burocratización lleva a sus últimas consecuencias los exámenes racionales especializados. La civil service reform introdujo gradualmente en Norteamérica la enseñanza y los exámenes especializados, penetrando asimismo en todos los demás países desde los principales focos europeos, primeramente desde Alemania. La

creciente burocratización de la Administración ha adquirido en Inglaterra cada vez mayor importancia; el intento de sustituir el antiguo burocratismo semipatrimonial por el moderno lo encontramos también en China (en lugar de los antiguos exámenes de tipo completamente distinto); la burocratización del capitalismo y sus exigencias de técnicos, de empleados, especialistas, etc., se han extendido por todo el mundo. Esta evolución ha sido impulsada ante todo por el prestigio social de los títulos acreditativos adquiridos mediante pruebas especiales, y ello tanto más cuanto que han podido transformarse en ventajas económicas. Lo que fue en el pasado la prueba del linaje como base de paridad y de legitimidad y, allí donde la nobleza ha seguido siendo poderosa, como base inclusive de la capacidad de ocupar un cargo oficial, lo es en la actualidad el diploma o título acreditativo. La creación de diplomas concedidos por las Universidades y los Institutos técnicos y comerciales, el clamor por la creación de títulos en todos los sectores en general se hallan al servicio de la formación de una capa privilegiada en los negociados oficiales y en los despachos particulares. Su posesión apoya el derecho al matrimonio con los honorarios (inclusive en los despachos pueden esperarse posibilidades de casarse con la hija del jefe), a ser admitido en el círculo de los que tienen un «código de honor», a una remuneración según el «honor estamental» (honorarios) en vez del salario de acuerdo con el trabajo realizado, al ascenso y a la jubilación y, ante todo, al monopolio de los puestos social y económicamente ventajosos por parte de los aspirantes al diploma. Si en todas las esferas advertimos la exigencia de una introducción de pruebas especializadas, ello no es debido, naturalmente, a un súbito «deseo de cultura», sino a una aspiración a la limitación de las ofertas de puestos y a su monopolio a favor del poseedor de diplomas acreditativos. Y el «examen» es, en la actualidad, el medio universal de llegar a este monopolio; de ahí su propagación irresistible. Y como el proceso educativo necesario para la obtención del diploma requiere gastos considerables y mucho tiempo, la mencionada aspiración significa al mismo tiempo la eliminación de los dones naturales (del «carisma») a favor del poseedor de títulos, pues el esfuerzo «intelectual» que exige la obtención de los diplomas es cada vez menor y disminuye todavía más con la masa que participa de ellos. La exigencia de un modo de vivir caballeresco en la antigua calificación feudal es sustituida entre nosotros por la participación en sus actuales rudimentos dentro de las asociaciones estudiantiles de los institutos que confieren los diplomas, y en los países anglosajones por las asociaciones deportivas y «clubes». Por otro lado, la burocracia aspira siempre al desarrollo de una especie de «derecho al cargo» por la creación de un procedimiento disciplinario regulado, por la eliminación de la

disposición arbitraria de los «superiores» con respecto a los funcionarios; intenta también asegurar los ascensos y las pensiones y con ello se apoya en las tendencias «democráticas» de los dominados a una reducción del poder al mínimo, tendencias que creen poder descubrir en toda debilitación del poder discrecional del jefe sobre los funcionarios una disminución del poder mismo. Por consiguiente, la burocracia, tanto dentro de los despachos comerciales como dentro del servicio público, es la base de una evolución específicamente «estamental» en el mismo sentido en que pudieron serlo los muy distintos funcionarios del pasado. Y se llamó ya antes la atención sobre el hecho de que estas cualidades estamentales suelen ser utilizadas a su modo para el cumplimiento de las tareas específicas que plantel la burocracia. Ahora bien, contra este carácter inevitablemente «estamental» reacciona la tendencia que tiene la «democracia» a sustituir los funcionarios nombrados por una elección de funcionarios a corto plazo, a sustituir mediante el plebiscito los procedimientos disciplinarios regulados por la simple destitución y, por consiguiente, a sustituir el poder arbitrario de los «señores» jerárquicamente superiores por el poder igualmente arbitrario de los dominados, es decir, de los jefes de partido.

El prestigio social basado en el disfrute de una determinada educación y de una determinada instrucción no es por sí mismo algo específico del burocratismo. Al contrario. En otras estructuras de dominación se basa en fundamentos esencialmente distintos. En la estructura feudal, teocrática o patrimonial, en la administración inglesa de honorarios, en la antigua burocracia patrimonial china, en el dominio ejercido por los demagogos en la llamada democracia helénica, la finalidad de la educación y la base de la estimación social, por mucho que difieran entre sí, no era el «especialista», sino —para emplear una expresión típica— el «hombre culto». Tal expresión es empleada aquí sin darle una valoración y solamente en el sentido de mostrar que el fin de la educación no era un entrenamiento especializado, sino una cualidad en el modo de vivir estilizada como «cultura». La personalidad culta en el sentido caballeresco o ascético, o (como en China) literario, o (como en Grecia) gimnástico-musical, o (como en los anglosajones) en la forma convencional del gentleman era el ideal educativo determinado por la estructura de dominio y por las condiciones sociales de la pertenencia a la capa de los señores. Las aptitudes que determinaban la pertenencia a la capa de los señores no se basaban en un suplemento de saber especializado, sino en un suplemento de «aptitud cultural» (en el sentido enteramente variable que acompaña siempre a este concepto). Como es natural, era profundamente atendido el saber especial

guerrero, teológico y jurídico. Pero tanto en el proceso educativo helénico como en el medieval y en el chino constituían el centro de gravedad elementos educativos muy distintos de los «útiles» con vistas a la especialidad. Tras todas las discusiones del presente en torno a los fundamentos de la cultura, se encuentra en algún punto decisivo el combate del tipo del «especialista» contra el antiguo «hombre culto», combate que en todas las más íntimas cuestiones culturales se halla determinado por la incesante propagación de la burocratización de todas las formas de poder públicas y privadas y por la importancia cada vez mayor del saber especializado.

En el curso de su progreso, la organización burocrática no ha tenido sólo que dominar los obstáculos esencialmente negativos muchas veces ya mencionados que se oponen a la nivelación por ella exigida, sino que con ella se han cruzado y se entrecruzan formas de la estructura administrativa que se basan en principios heterogéneos y que en parte ya han sido examinados. Entre ellos mencionaremos aquí de un modo breve y por medio de un esquema sencillo, no desde luego todos los tipos realmente existentes —pues esto nos conduciría demasiado lejos—, sino algunos principios estructurales especialmente importantes. El examen debe hacerse no sólo, pero sí siempre, bajo las interrogaciones siguientes: 1) ¿Hasta qué punto están sometidos los principios a condiciones económicas o hasta qué punto les proporcionan las probabilidades de evolución otras circunstancias, por ejemplo, circunstancias puramente políticas, o una «legalidad propia» radicada dentro de su misma estructura técnica? 2) ¿Cuáles son los efectos económicos específicos —en el caso de que existan— que tales principios por su lado desarrollan? En esto no debe perderse, naturalmente, de vista desde los comienzos el hecho de la continuidad e interacción mutuas de todos estos principios de organización. Sus tipos «puros» deberán ser considerados como casos límite indispensables y en especial valiosos para el análisis, casos entre los cuales la realidad histórica, manifestada casi siempre en formas mixtas, se ha movido y aún se mueve.

La estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un carácter «racional»: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad «objetiva» dominan su conducta. Por tanto, su origen y su propagación han influido siempre en todas partes «revolucionariamente» en su sentido

especial a que luego nos referiremos, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional en este sentido especial con que empleamos la palabra. Nos preguntamos, por tanto: ¿cuáles eran estas formas?

NOTAS

(1) Ver este concepto en Parte I, cap III. §5 de M. WEBER, 1969, Economía y Sociedad, ed., México: Fondo de Cultura Económica.

(2) Véase el concepto de villicus, en M. WEBER, 1961, Historia económica general, 3ª ed., México, 1961, p. 78.

(3) Véase Parte 1, cap III, § 15 de M. WEBER, 1969, Economía y Sociedad, 2.ª ed., México: Fondo de Cultura Económica.