

V. LA BUROCRACIA*

MAXWEBER

1. CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA

El moderno cuerpo de funcionarios actúa de la siguiente manera específica:

1) Existe el principio de áreas jurisdiccionales fijas y oficiales, generalmente ordenadas por reglas, es decir, por leyes o por regulaciones administrativas.

[Cursivas nuestras.]

i) Las actividades regulares requeridas para los propósitos de una estructura burocráticamente gobernada se distribuyen de manera fija, como deberes oficiales.

ii) La autoridad de dar las órdenes necesarias para el cumplimiento de estos deberes se distribuye de manera estable y queda estrictamente delimitada por reglas sobre los medios coercitivos, físicos, sacerdotales o de cualquier otra índole que pueden ponerse a disposición de los funcionarios.

iii) Se aplican recursos metódicos para el cumplimiento regular y continuo de estos deberes y para el ejercicio de los derechos correspondientes; sólo obtendrán empleo quienes hayan cumplido con los requisitos establecidos en general.

En el gobierno público y legítimo, estos tres elementos constituyen la "autoridad burocrática". En el dominio económico privado, constituyen la "administración" burocrática. Así interpretada, la burocracia se ha desarrollado plenamente en las comunidades políticas y eclesiásticas sólo en el Estado moderno; y en la economía privada, sólo en las instituciones más avanzadas de capitalismo. Una autoridad permanente y pública en las oficinas, con jurisdicción fija, no es la regla histórica

"Tomado de *From Max Weber: Essays in Sociology*, presentado y traducido por H. H. Gerth y C. Wright Mills. Copyright © 1946 Oxford University Press, Inc.; renovado en 1973 por Hans H. Gerth. Se reproduce con autorización. Se han omitido las notas.

sino, más bien, la excepción. Esto es así aun en las grandes estructuras políticas, como las del antiguo Oriente, los imperios conquistadores germánico y mongol, en muchas estructuras feudales de Estado. En todos estos casos, el gobernante aplica las medidas más importantes por medio de gente de su confianza, compañeros de mesa o servidores de la corte. Sus comisiones y autoridad no están delimitadas con precisión y son nombradas temporalmente para cada caso.

n) *Los principios de jerarquía en las oficinas y de niveles de autoridad graduada significan un sistema firmemente ordenado de superordinación y subordinación en que hay una supervisión de los cargos inferiores por los superiores.* Semejante sistema ofrece a los gobernados la posibilidad de apelar las decisiones de los puestos inferiores a la autoridad superior, de manera definitivamente regulada. Con el cabal desarrollo del tipo burocrático, la jerarquía de la oficina queda organizada monocráticamente. El principio de autoridad jerárquica de oficina se encuentra en todas las estructuras burocráticas: tanto en las estructuras eclesiásticas estatales como en las grandes organizaciones de partido y en las empresas privadas. No afecta el carácter de la burocracia el que la autoridad se llame "privada" o "pública". Cuando se cumple cabalmente con el principio de "competencia" jurisdiccional, la subordinación jerárquica -al menos en los cargos públicos- no significa que la autoridad "superior" simplemente esté autorizada a resolver los asuntos de la "inferior". De hecho, lo opuesto constituye la regla. Una vez establecido un cargo y teniendo que cumplir una tarea, tiende a continuar su existencia ya ser ocupado por otra persona.

m) *La administración de la oficina moderna se basa en documentos escritos ("los archivos"), que se conservan en su forma original o borrador.* Por consiguiente, hay ahí un personal compuesto por funcionarios subalternos y escribientes de todas clases. El cuerpo de funcionarios que laboran en una oficina "pública", junto con el aparato respectivo de equipo material y archivos, constituye la "oficina".

En principio, la moderna organización del servicio civil separa la oficina del domicilio privado del funcionario, y en general la burocracia separa la actividad oficial de la esfera de la vida privada. El dinero y el equipo públicos quedan divorciados de la propiedad privada del funcionario. Esta condición es, en todas partes, producto de un largo desarrollo. Hoy día, se la encuentra tanto en las empresas públicas como en las privadas: en estas últimas, el principio se **extiende** incluso al em.pre-

sario más importante. En principio, la oficina ejecutiva queda separada del hogar, la correspondencia de negocios de la privada; y los activos de la empresa de las fortunas privadas. Con cuanta más congruencia se aplique el moderno tipo de administración de empresas, más grandes serán las separaciones en cuestión. Los comienzos de este proceso pueden encontrarse ya en la Edad Media.

Es peculiaridad del empresario moderno el actuar como "primer funcionario" de su empresa, del mismo modo que el gobernante de un Estado burocrático específicamente moderno se llamó a sí mismo el "primer servidor" del Estado. El que las actividades de las oficinas del Estado sean de carácter intrínsecamente distinto de la administración de oficinas económicas privadas es una idea de la Europa continental y, por contraste, es totalmente ajena al proceder estadounidense.

IV) *La administración de las oficinas, al menos de toda administración especializada –y tal administración es claramente moderna-, suele presuponer una preparación experta y completa.* Esto puede decirse cada vez más del ejecutivo moderno y del empleado de las empresas privadas, así como puede aplicarse al funcionario del Estado.

v) *Cuando el cargo está plenamente desarrollado, la actividad oficial exige toda la capacidad de trabajo del funcionario, sin que importe que su tiempo obligatorio en la oficina pueda estar bien delimitado.* En el caso normal, esto sólo es producto de un largo desarrollo tanto en las oficinas públicas como en las privadas. Antes, en todos los casos, el estado de cosas normal era el inverso: los negocios oficiales se desempeñaban como actividad secundaria.

VI) *La administración de la oficina sigue reglas generales más o menos estables, más o menos exhaustivas, y que se pueden aprender.* El conocimiento de estas reglas representa un aprendizaje técnico especial, que los funcionarios poseen. Incluye jurisprudencia y una especialidad administrativa o de negocios.

El apego de la administración de las oficinas modernas a las reglas está profundamente arraigada en su naturaleza misma. Por ejemplo, la teoría de la administración pública moderna presupone que la autoridad de ordenar ciertas cosas por decreto –que se ha concedido legalmente a las autoridades públicas– no da derecho a la oficina a regular el asunto mediante órdenes dadas para cada caso, sino sólo de regular la situación en abstracto. Esto forma un extremo contraste con la regulación de todas las relaciones por medio de privilegios individuales y

otorgamiento de favores, que es por completo predominante en el patrimonialismo, al menos mientras tales relaciones no queden consagradas por una tradición intocable.

2. LA POSICIÓN DEL FUNCIONARIO

Todo esto da por resultado lo siguiente, en la posición interna y externa del funcionario:

1) *El desempeño de un cargo es una "vocación"*. Esto se muestra, primero, en el requisito de un curso de preparación prescrito, el cual exige toda la capacidad de trabajo durante un largo periodo, y en los exámenes generalmente prescritos y especiales, indispensables para obtener el empleo. Además, el puesto de los funcionarios tiene la naturaleza de un deber, lo que determina la estructura interna de sus relaciones de la manera siguiente: legal y realmente, el cargo no debe considerarse como una fuente que haya que explotar para obtener rentas o emolumentos, como ocurría normalmente en la Edad Media, y con frecuencia hasta en el umbral de tiempos recientes. Tampoco se considera el cargo como un habitual intercambio de servicios por equivalentes, como en el caso de los contratos libres de trabajo. El ingreso en una oficina, incluso en la economía privada, se considera como la aceptación de una obligación específica de leal administración, a cambio de tener seguro el sustento. Resulta decisivo para la naturaleza específica de la lealtad moderna a una oficina el que, en su tipo puro, no establezca una relación con una *persona*, como la fe del vasallo o del discípulo en las relaciones feudales o patrimoniales de autoridad. La lealtad moderna es para con ciertos propósitos impersonales y funcionales. Desde luego, tras los propósitos funcionales suelen encontrarse "ideas de valores de cultura". Éstos son sustitutos del amo personal terrenal o supramundano: se considera que ideas como "Estado", "Iglesia", "comunidad", "partido" o "empresa" se han realizado en una comunidad, y dan un aura ideológica al patrón.

El funcionario político - al menos en el Estado moderno totalmente desarrollado - no se considera servidor personal de un gobernante. En la actualidad, el obispo, el sacerdote y el predicador ya no son, como lo fueron en los primeros tiempos cristianos, los detentadores de un carisma puramente personal. Los valores supramundanos y sagrados que ofrecense le dan a todo el que parezca ser digno de ellos y que lo solicite.

En otros tiempos, esos dirigentes actuaban por orden personal de su amo; en principio, sólo ante él eran responsables. En la actualidad, pese a la supervivencia parcial de la antigua teoría, esos jefes religiosos son funcionarios al servicio de un propósito funcional, que en la "Iglesia" actual se ha vuelto rutinario y, a su vez, ideológicamente consagrado.

n) *El puesto personal del funcionario sigue la siguiente pauta:*

i) Ya se encuentre en una oficina privada o pública, el funcionario moderno siempre anhela, y por lo general siempre disfruta, una marcada *estimación social* en comparación con los gobernados. Su posición social queda garantizada por las reglas prescriptivas de orden y jerarquía y, en el caso del funcionario político, por definiciones especiales del código penal contra "injurias a funcionarios" y "desacato" a las autoridades estatales y eclesiásticas.

La posición social real del funcionario normalmente es más alta donde, como en los antiguos países civilizados, prevalecen las condiciones siguientes: una gran demanda de administración de expertos con buena preparación; una marcada y estable diferenciación social, en que el funcionario proviene, por lo general, de estratos social y económicamente privilegiados por causa de la distribución social del poder; o donde el costo de la preparación requerida y las convenciones de estatus son inevitables. La posesión de certificados de educación -que analizaremos más adelante- suele estar unida a las condiciones del cargo. Naturalmente, esos certificados o patentes hacen resaltar el "elemento de estatus" en la posición social del funcionario. Por lo demás, en casos individuales este factor de estatus es explícita e impasiblemente reconocido; por ejemplo, en el requerimiento de que la aceptación o el rechazo de un aspirante a una carrera oficial dependa del consentimiento ("elección") de los miembros del organismo oficial. Esto ocurre en el cuerpo de oficiales del ejército alemán. Fenómenos similares, que promueven este cierre al acceso de funcionarios, como ocurría en los gremios, se encuentran por lo común en las burocracias patrimoniales, y en particular en las prebendales del pasado. El deseo de resucitar tales fenómenos en formas nuevas dista de ser poco frecuente entre los burócratas modernos. Por ejemplo, han desempeñado un papel entre las demandas de funcionarios absolutamente proletarios pero expertos (el elemento *tretyj*) durante la Revolución rusa.

Por lo general, la estima social de los funcionarios como tales es especialmente baja donde son débiles las demandas de administración ex-

perta y el predominio de las convenciones de estatus. Esto ocurre en particular en los Estados Unidos, a menudo en los nuevos asentamientos, por causa de sus grandes márgenes para ganar dinero y por la gran inestabilidad de su estratificación social.

ii) El tipo puro de funcionario burocrático es *nombrado* por una autoridad superior. Un funcionario elegido por los gobernados no es una figura puramente burocrática. Desde luego, la existencia formal de una elección no significa, en sí misma, que la elección no oculte algún nombramiento: en el Estado, en particular, el nombramiento hecho por jefes de partido. Que esto sea o no el caso, no depende de estatutos legales sino del modo en que funciona el mecanismo del partido. Una vez bien organizados, los partidos pueden convertir una elección formalmente libre en la simple aclamación de un candidato designado por el jefe del partido. Sin embargo, como regla general, una elección formalmente libre se convierte en una lucha, efectuada de acuerdo con reglas definidas, por votos en favor de uno de dos candidatos designados.

En todas las circunstancias la designación de funcionarios por medio de una elección entre los gobernados modifica lo estricto de la subordinación jerárquica. En principio, un funcionario así elegido tendrá una posición autónoma, opuesta al funcionario superordinado. El funcionario elegido no obtuvo su posición "de arriba", sino "de abajo", o al menos no de una autoridad superior de la jerarquía oficial, sino de poderosos hombres de partido ("jefes"), quienes también determinarán su carrera futura. La carrera del funcionario elegido no depende -al menos no básicamente- de su jefe en la administración. El funcionario que no es elegido, sino nombrado por un jefe, suele funcionar con más exactitud, desde un punto de vista técnico, porque si son iguales todas las demás circunstancias, es más probable que sean los aspectos puramente funcionales de consideración y cualidades los que determinen su selección y su carrera. Como legos, los gobernados pueden saber hasta qué punto reúne un candidato las condiciones de experto sólo en relación con su experiencia; y, por tanto, sólo después de que ha prestado servicios. Además, en todo tipo de selección de funcionarios por elección, los partidos de manera natural no echan todo su peso en favor de los expertos, sino de los servicios que un seguidor presta al jefe del partido. Esto puede decirse de todo tipo de procuración de funcionarios por elecciones, desde el caso de la designación de funcionarios elegidos, antes libres, por jefes de partido cuando determinan la lista de **candidatos**,

hasta el de libre nombramiento por un jefe que, a su vez, había sido elegido. Sin embargo, este contraste es relativo: se sostienen condiciones bastante similares doquiera que los monarcas legítimos y sus subordinados nombran funcionarios, salvo que la influencia de los seguidores es entonces menos controlable.

Donde la demanda de expertos administradores calificados es considerable y cuando los seguidores del partido tienen que contar con una "opinión pública" intelectualmente desarrollada, educada y libre, el empleo de funcionarios no calificados recae en el partido que gane el poder en la siguiente elección. Como es natural, esto ocurrirá con más probabilidad cuando los funcionarios sean nombrados por el jefe. Hoy existe en los Estados Unidos la demanda de una administración con experiencia, pero en las grandes ciudades, donde se "acarrean" los votos de los inmigrantes, desde luego no hay una opinión pública educada. Por tanto, las elecciones populares del jefe administrativo y también de sus funcionarios subordinados, por lo general ponen en peligro la condición de experto del funcionario, así como el funcionamiento preciso del mecanismo burocrático. También hacen que los funcionarios dependan menos de la jerarquía. Esto puede decirse al menos de los grandes cuerpos administrativos que son difíciles de supervisar. Son bien sabidas las superiores condiciones y la integridad de los jueces federales nombrados por el presidente en los Estados Unidos por encima de los jueces elegidos, aunque ambos tipos de funcionarios fueran seleccionados básicamente por consideraciones de partido. Los grandes cambios en la administración metropolitana de los Estados Unidos exigidos por los reformadores, han partido ante todo de alcaldes elegidos que trabajaban con todo un aparato de funcionarios nombrados por ellos. Así, estas reformas se han efectuado de manera "cesarista". Vista de manera técnica, como forma organizada de autoridad, la eficiencia del "cesarismo", que a menudo brota de la democracia, en general se basa en la posición del "César" como libre apoderado de las masas (del ejército o de la ciudadanía), que no está limitada por la tradición. Por ello, el "César" es el amo irrestricto de un cuerpo de oficiales militares muy calificados, y de funcionarios a los que selecciona libre y personalmente sin pensar siquiera en la tradición o en ninguna otra consideración. Sin embargo, esta "regla del genio personal" está en abierta contradicción con el principio "democrático" formal de un cuerpo de funcionarios universalmente elegido.

iii) Por lo común, el cargo del funcionario es vitalicio, al menos en las burocracias públicas. y éste es el caso, cada vez más, en todas las estructuras similares. Como regla fáctica, se presupone el *cargo vitalicio* aun cuando haya despidos o nuevos nombramientos periódicos. En contraste con el trabajador de la empresa privada, el funcionario suele conservar su cargo. Sin embargo, el cargo vitalicio, legal o real, no se reconoce como derecho del funcionario a la posesión de su cargo, como ocurrió en muchas estructuras de autoridad en el pasado. Donde se desarrollan garantías legales contra el despido o la transferencia arbitrarios, sólo sirven para garantizar el cumplimiento estrictamente objetivo de deberes específicos, libre de toda consideración personal. En Alemania es el caso de todos los funcionarios judiciales, y cada vez más de todos los administrativos.

Por consiguiente, dentro de la burocracia la medida de "independencia" legalmente garantizada por el cargo no siempre es causa de una posición superior para el funcionario cuyo cargo queda así asegurado. En realidad, a menudo ocurre lo contrario, sobre todo en las viejas culturas y comunidades muy diferenciadas. En tales comunidades, cuanto más estricta sea la subordinación bajo el dominio arbitrario del amo, más garantizará la conservación del convencional estilo de vida señorial del funcionario. Por la ausencia misma de estas garantías legales en el cargo, la estima convencional al funcionario podrá aumentar del mismo modo que, durante la Edad Media, la estima por la nobleza del cargo aumentó a expensas de la estima a los hombres libres, y la estima por el juez del rey sobrepasó a la del juez del pueblo. En Alemania, el oficial militar o el funcionario administrativo puede ser destituido de su cargo en cualquier momento, o al menos con mucho más facilidad que el "juez independiente", que nunca paga con la pérdida de su cargo ni siquiera la más grave ofensa contra el "código de honor" o contra las convenciones sociales del "salón". Por esto mismo, son iguales otras cosas, a ojos del estrato superior el juez se considera menos calificado para las relaciones sociales que los oficiales y funcionarios administrativos, cuya mayor dependencia del amo es mayor garantía de su conformidad a las convenciones del estatus. Desde luego, el funcionario medio se esfuerza por lograr una ley del servicio civil que daría seguridad material a su vejez y mayores garantías contra su despido arbitrario. Sin embargo, este esfuerzo tiene sus límites. Un gran desarrollo del "derecho al cargo" naturalmente dificulta ocupar los puestos con respecto a la eficiencia

técnica, pues semejante sistema reduce las oportunidades de carrera de los candidatos ambiciosos. A esto se debe que los funcionarios, en general, no sientan que dependen de los de más arriba. No obstante, la falta de este sentimiento de dependencia se debe ante todo a la inclinación a depender de los propios iguales y no de los estratos sociales inferiores y gobernados. El actual movimiento conservador entre el clero de Badenia, ocasionado por la angustia de una separación de la Iglesia y el Estado -que se supone amenazadora- quedó expresamente determinado por el deseo de no convertirse de "amo en servidor de la parroquia".

iv) El funcionario recibe una compensación *pecuniaria* de un *salario* normalmente fijado y la seguridad, para su vejez, que le da una pensión. El salario no se mide, como los honorarios, por el trabajo realizado, sino de acuerdo con el "estatus", es decir, de acuerdo con el tipo de función (el "rango"), y además, tal vez, de acuerdo con la antigüedad de sus servicios. La seguridad relativamente grande del ingreso del funcionario, así como las recompensas de la estimación social, hacen que el cargo sea una posición muy codiciada, sobre todo en los países que ya no ofrecen oportunidades de obtener ganancias derivadas de la explotación colonial. En dichos países, esta situación sólo permite otorgar salarios relativamente bajos a los funcionarios.

v) El funcionario se lanza a una *carrera* dentro del orden jerárquico del servicio público. Pasa de los puestos inferiores, menos importantes y peor pagados, a los cargos superiores. El funcionario promedio desea, por supuesto, que se fijen mecánicamente las condiciones de ascenso: si no de los cargos, al menos de los niveles salariales. Desea que se fijen estas condiciones en términos de "escalafón", o quizá de acuerdo con los grados alcanzados en un sistema desarrollado de exámenes expertos. Aquí y allá, esos exámenes en realidad forman una característica *indeleble* del funcionario, y tienen efectos vitalicios sobre su carrera. A esto se suma el deseo de condicionar el derecho al cargo y la creciente tendencia al cierre del grupo de estatus, y la seguridad económica. Todo esto crea una tendencia a considerar los cargos como "prebendas" de quienes han recibido certificados de educación. La necesidad de tomar en cuenta las calificaciones personales e intelectuales, sin que importe el carácter a menudo secundario del certificado de educación, ha producido un estado de cosas en que los más altos cargos políticos, especialmente los puestos de "ministros", suelen ocuparse sin referencia directa a tales certificados.