

LA BUROCRACIA*

1. Características de la burocracia

La burocracia moderna funciona de la siguiente forma específica:

I. Existe el principio de zonas jurisdiccionales fijas y oficiales, generalmente organizadas por normas, esto es, por leyes o regulaciones administrativas.

1. Las actividades regulares requeridas para los fines de la estructura burocráticamente gobernada se distribuyen de modo fijo, como deberes oficiales.

2. La autoridad que da las órdenes necesarias para el relevo de esos deberes está distribuida de forma estable y se halla estrictamente delimitada por normas referentes a los medios coercitivos, físicos, sacerdotales o de otro tipo, que pueden ponerse a disposición de los funcionarios.

3. Se adoptan medidas metódicas para asegurar el cumplimiento regular y continuo de esos deberes y para la ejecución de los correspondientes derechos; sólo se emplean personas que posean las calificaciones generalmente reguladas para servir.

En el gobierno público y legal, estos tres elementos constituyen la "autoridad burocrática". En el dominio económico privado, constituyen la "administración" burocrática. La burocracia, así entendida, sólo se halla plenamente desarrollada en comunidades políticas y eclesiásticas dentro del Estado moderno, y, en la economía privada, sólo en las instituciones más avanzadas del capitalismo. Una autoridad burocrática permanente y pública, con una jurisdicción fija, no constituye la norma histórica, sino más bien la excepción. Ello es cierto incluso en grandes estructuras políticas tales como las del antiguo Oriente, los imperios de conquista germano y mongólico, o muchas estructuras de Estado feudales. En todos estos casos, el gobernante ejecuta las medi-

das más importantes por medio de administradores personales, compañeros de mesa o cortesanos. Sus comisiones y autoridad no se hallan precisamente delimitadas, y se formulan temporalmente para cada caso.

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

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

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

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

* M. WEBER, *Ensayos de sociología contemporánea*, Martínez Roca, Barcelona, 1972, pp. 244-274.

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

IV. La administración de un cargo, al menos toda administración especializada de un cargo —y esta administración es claramente moderna— presupone, en general, una preparación profunda y experta. Esto se aplica cada vez más al ejecutivo moderno y al empleado de las empresas privadas, del mismo modo como se aplica al funcionario público.

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

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

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

2. La posición del funcionario

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

I. La ocupación de un cargo es una "vocación". Ello es evidente, primero, en la exigencia de un curso de preparación firmemente prescrito, el

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

El funcionario político —al menos en el Estado moderno plenamente desarrollado— no es considerado el servidor personal de un gobernante. En la actualidad, el obispo, el sacerdote y el predicador ya no ostentan, de hecho, un carisma puramente personal como a principios del Cristianismo. Los valores supramundanos y sagrados que ofrecen son otorgados a todos aquellos que aparentemente los merecen y que los solicitan. Antiguamente, estos dirigentes actuaban bajo órdenes personales de su jefe; en principio, sólo eran responsables ante éste. Hoy en día, pese a la parcial supervivencia de la antigua teoría, estos dirigentes religiosos son funcionarios al servicio de un objetivo funcional, que en la "Iglesia" actual ha llegado a "rutinizarse" y, a su vez, se ha consagrado ideológicamente.

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

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

Normalmente, la posición social real del funcionario es superior cuando prevalecen, como en los antiguos países civilizados, las siguientes condiciones: una poderosa demanda de expertos calificados por parte de la administración; una diferenciación social vigorosa y estable, en la cual el funcionario procede predominantemente de estratos social y económicamente privilegiados, debido a la distribución social del poder; o cuando el elevado coste de la preparación y las convenciones de status exigidas actúan de forma coactiva sobre aquél. En general, la posesión de certificados de educación —que discutiremos en otro lugar— se halla ligada a la calificación para el cargo. Naturalmente, estos certificados o patentes dan relevancia al "elemento de status" dentro de la posición social del funcionario. Además, en casos individuales, este factor de status se reconoce explícita e impasiblemente; por ejemplo, en la prescripción de que la aceptación o rechazo de un aspirante a una carrera burocrática depende del consentimiento ("elección") de los miembros del cuerpo burocrático. Éste es el caso del cuerpo de oficiales en el ejército alemán. Fenómenos similares, que promueven esta cerrazón de la burocracia al estilo de los gremios, se encuentran de modo característico, en las burocracias patrimoniales y, sobre todo, prebendarías del pasado. El deseo de resucitar estos fenómenos, bajo una forma modificada, no es en modo alguno poco frecuente entre los burócratas modernos. Por ejemplo, han intervenido en las exigencias de los funcionarios bastantes proletarios y expertos (el elemento *tretyj*) durante la Revolución rusa.

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

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

En cualquier circunstancia, la designación de funcionarios por medio de una elección entre los gobernados modifica el rigor de la subordinación jerárquica. En principio, un funcionario así elegido posee una posición autónoma frente al funcionario subordinado. El funcionario elegido no deriva su posición "de arriba", sino "de abajo"; o al menos no de una autoridad superior dentro de la jerarquía burocrática, sino de poderosos hombres de partido ("caciques"), que también determinan su futura carrera. La carrera del funcionario elegido no depende, al menos no primordialmente, de su jefe dentro de la administración. Normalmente, el funcionario que no es elegido, sino nombrado por un jefe, funciona con mayor exactitud, desde un punto de vista técnico, pues, en igualdad de circunstancias, es más probable que su selección y su carrera vengán determinadas por puntos de consideración y cualidades puramente funcionales. Como legos, los gobernados sólo pueden enterarse de la medida en que el candidato se halla expertamente calificado para el cargo en términos de experiencia y, en consecuencia, sólo después de su servicio. Además, en todo tipo de selección de funcionarios por elección, los partidos, naturalmente, no dan peso decisivo a consideraciones de pericia, sino a los servicios prestados por un seguidor al cacique del partido. Esto se aplica a todo tipo de obtención de funcionarios por medio de elecciones, a la designación de funcionarios, formalmente libres, elegidos por los patrones de los partidos al determinar la lista de candidatos; o el libre nombramiento por parte de un jefe, que él mismo ha sido elegido. Sin embargo, el contraste es relativo: substancialmente prevalecen condiciones similares cuando monarcas legítimos y sus subordinados nombran funcionarios, sólo que, en este caso, la influencia de los séquitos es menos controlable.

Cuando la demanda de expertos preparados por parte de la administración es considerable y los seguidores del partido tienen que aceptar una "opinión pública" intelectualmente evolucionada, educada y de libre orientación, el uso de funcionarios poco calificados repercute, en las próximas elecciones, sobre el partido en el poder. Naturalmente, es más probable que esto suceda cuando los funcionarios son nombrados por el jefe. En los Estados Unidos existe ahora una demanda de una administración bien preparada, pero en las grandes ciudades, donde se hallan "acorralados" los votos de los inmigrantes, no existe, naturalmente, una opinión pública educada. Por tanto, las elecciones populares del jefe administrativo, y también de sus funcionarios subordinados, en general afectan la calificación experta del funcionario, así como el funcionamiento preciso del mecanismo burocrático. También debilitan la dependencia de los funcionarios respecto a la jerarquía. Esto es válido al menos en el caso de los grandes cuerpos administrativos difíciles de supervisar. En los Estados Unidos, es bien conoci-

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

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

En consecuencia, dentro de la burocracia, el grado de "independencia" legalmente garantizado por la pertenencia no siempre es fuente de mayor status para el funcionario, cuya posición se halla así asegurada. En realidad, a menudo ocurre lo contrario, sobre todo en culturas y comunidades antiguas altamente diferenciadas. En dichas comunidades, cuanto más rigurosa es la subordinación bajo el dominio arbitrario del jefe, tanto más garantiza ésta la conservación del estilo de vida señorial convencional del funcionario. Debido a la ausencia misma de estas garantías legales de pertenencia, la estima convencional del funcionario puede aumentar del mismo modo como, durante la Edad Media, aumentó la estima de la nobleza de oficio, a expensas de la estima por los ciudadanos, y como el juez

real superó la del juez popular. En Alemania, el oficial militar o el funcionario administrativo pueden ser retirados de sus cargos en cualquier momento, o al menos con mayor celeridad que el "juez independiente", el cual nunca paga con la pérdida de su cargo ni la más grave ofensa contra el "código de honor" o contra las convenciones sociales del salón. Precisamente por este motivo, si no varían otras cosas, desde el punto de vista del estrato del jefe, el juez es considerado menos apto para las relaciones sociales que los oficiales y funcionarios administrativos, cuya mayor dependencia respecto al jefe constituye mayor garantía de su conformidad con las convenciones de status. Naturalmente, el funcionario medio desea una ley del servicio civil que asegure materialmente su vejez y le proporcione mayores garantías contra un despido arbitrario del cargo. Este esfuerzo tiene empero sus límites. Naturalmente, un progreso muy grande del "derecho al cargo" hace más difícil llenarlos considerando la eficiencia técnica, ya que este progreso disminuye las oportunidades de hacer carrera para los candidatos ambiciosos. Esto explica el hecho de que, en conjunto, los funcionarios no perciban su dependencia respecto a los superiores. Sin embargo, esta ausencia de un sentido de dependencia se basa sobre todo en la inclinación a depender de los propios iguales, más que de los estratos socialmente inferiores y gobernados. El actual movimiento conservador entre el clero de Badenia, ocasionado por la ansiedad de una separación de la Iglesia y el Estado, supuestamente inminente, se ha visto expresamente determinado por el deseo de no convertirse "de jefe en servidor de la parroquia".

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

5. El funcionario espera realizar una "*carrera*" dentro del orden jerárquico del servicio público. Pasa de las posiciones inferiores, menos importantes y peor pagadas, a las superiores. Naturalmente, el funcionario medio desea una regulación mecánica de las condiciones de promoción: si no de los cargos, al menos de los niveles de sueldo. Desea que estas condiciones se establezcan en términos de "antigüedad", o posiblemente de acuerdo con la graduación alcanzada en un sistema evolucionado de exá-

menes de pericia. Aquí y acullá, estos exámenes realmente constituyen un rasgo *indelebilis* del funcionario y ejercen un efecto vitalicio sobre su carrera. A ello se suma el deseo de limitar el derecho a ocupar cargos burocráticos y la creciente tendencia hacia una limitación del grupo de status y hacia una seguridad económica. Todo ello crea una tendencia a considerar los cargos públicos como "prebendas" de aquellos habilitados por certificados de educación. La necesidad de considerar capacitaciones personales e intelectuales, independientemente del carácter a menudo subalterno del certificado de educación, ha conducido a una condición en la cual los cargos políticos más elevados, sobre todo los de "ministro", se llenan principalmente sin tener en cuenta dichos certificados.

3. Presuposiciones y causas de la burocracia

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

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

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

En gran medida, en parte incluso predominantemente, los casos del (a) al (d) se han basado en una compensación de los funcionarios en especies. Sin embargo, han presentado muchos otros rasgos y efectos característicos de la burocracia. El modelo histórico de todas las burocracias posteriores

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

De acuerdo con la experiencia histórica, sin una economía monetaria, la estructura burocrática difícilmente puede evitar modificaciones internas substanciales, e incluso la transformación en otro tipo de estructura. La atribución a los funcionarios de unos ingresos fijos en especies, procedentes de las arcas del monarca o de sus productos inmediatos, puede representar fácilmente el primer paso hacia una apropiación de las fuentes tributarias y su explotación como propiedad privada. Durante milenios, este tipo de asignación fue la norma en Egipto y China y desempeñó un importante papel en la monarquía romana de la última época, y también en otras partes. Los ingresos en especies han protegido al funcionario contra las fluctuaciones, a menudo severas, del poder adquisitivo del dinero. Siempre que se han relajado las prerrogativas del monarca, los impuestos en especies han sido irregulares, en general. En este caso, el oficial recurrió directamente a los tributarios de su distrito, estuviera o no autorizado a ello. De aquí se pasa fácilmente a la idea de asegurar al funcionario contra estas oscilaciones, hipotecando o transfiriendo los tributos, y por tanto el poder de exacción, o cediendo al funcionario tierras rentables del monarca para su propio uso. Toda autoridad central que no se halle rigurosamente organizada se siente tentada a seguir este procedimiento, ya sea voluntariamente o porque los funcionarios la obligan a hacerlo. El funcionario puede contentarse con el uso de estos tributos o préstamos hasta el nivel de sus reivindicaciones de sueldo, y luego entregar el excedente. Ello implica una fuerte tentación y, en consecuencia, resulta esencialmente poco satisfactorio para el monarca. Otro proceso supone determinar el sueldo del funcionario:» esto ha sucedido a menudo en la historia primitiva de la burocracia alemana, y se produjo en grado sumo en todas las administraciones orientales de los sátrapas: el funcionario entrega una cantidad estipulada y conserva el excedente.

En estos casos, el funcionario se halla en una posición económica bastante similar a la del recaudador de impuestos empresarial. En realidad, la explotación de cargos, comprendida, incluso la cesión de cargos al mejor

postor, aparece regularmente. En el campo de una economía privada, el más importante entre los numerosos ejemplos es la transformación de los estatutos de servidumbre en relaciones de arrendamiento. Un sistema de arrendamiento permite que el monarca transfiera al arrendatario del cargo o al funcionario que recibirá una cantidad fija, el problema de convertir sus ingresos en especies en ingresos monetarios. Éste fue claramente el caso de algunos regentes orientales de la Antigüedad. Y, sobre todo, la cesión de la explotación de la recaudación pública de impuestos, en vez de la administración de la recaudación por el propio monarca, favorecía este propósito. De este procedimiento se desprende la posibilidad de que el monarca progrese en la organización de sus finanzas en un presupuesto sistemático. Éste es un progreso muy importante, pues significa que una evaluación fija de los ingresos, y, en consecuencia, de los gastos, puede substituir la subsistencia directa, gracias a incalculables ingresos en especies, una condición típica de todas las primeras etapas de las haciendas públicas. Por otra parte, al sistematizar su presupuesto de este modo, el monarca renuncia al control y la plena explotación de su capacidad de exacción en beneficio propio. La capacidad duradera de pagar impuestos puede verse amenazada por una explotación inconsiderada, según el grado de libertad concedido al funcionario, al negociado o al recaudador de impuestos. En efecto, al contrario del soberano político, el capitalista no se halla permanentemente interesado en la capacidad de pagar de los subditos.

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

El concepto puramente económico del cargo como fuente de ingresos privados para el funcionamiento también puede conducir a la compra directa de cargos. Esto sucede cuando el soberano se encuentra en una posición en que no sólo necesita ingresos regulares, sino también un capital monetario, por ejemplo, para la guerra o para saldar deudas. La compra de cargos es una institución regular que ha existido en los estados modernos, en el estado eclesiástico, así como en Francia e Inglaterra; ha existido en el caso de sinecuras así como de cargos, de modo que el valor de compra constituya en parte, o en su totalidad, una fianza depositada para garantizar un fiel servicio, pero ésta no ha sido la norma.

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

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

La transición de esta organización prebendaría de la burocracia a una burocracia asalariada es bastante fluida. La dotación económica del sacerdocio ha sido "prebendaría" con gran frecuencia, como en la Antigüedad y en la Edad Media, e incluso en la época moderna. Pero en casi todos los períodos se ha encontrado la misma forma en otras zonas. En la ley sacerdotal china, el carácter prebentario de todos los cargos obligaba a los funcionarios en duelo a dimitir de su cargo. En efecto, estaba prescrita la abstinencia del goce de posesiones durante el duelo ritual por el padre u otras autoridades familiares. Originariamente, esta prescripción estaba encaminada a evitar la mala voluntad del difunto amo de la casa, ya que la casa le pertenecía y el cargo era considerado una mera prebenda, una fuente de renta.

Quando no sólo se conceden derechos económicos, sino también prerrogativas señoriales para su ejecución personal, con la estipulación de servicios *personales* al soberano, nos apartamos un paso más de la burocracia

asalariada. Estas prerrogativas concedidas vanan; por ejemplo, en el caso del funcionario político, pueden tener carácter de dominio o carácter de autoridad oficial. En ambos casos, y con toda certeza en el segundo, la naturaleza específica de la organización burocrática queda completamente destruida y pasamos al campo organizativo del dominio *feudal*. Todo tipo de asignaciones de servicios y usufructos en especie, como dotación del funcionario, tienden a debilitar el mecanismo burocrático y sobre todo la subordinación jerárquica. Esta subordinación se halla desarrollada del modo más riguroso en la disciplina de la burocracia moderna. Sólo es posible lograr una precisión similar a la que muestra el funcionario contractualmente empleado del Occidente moderno, al menos bajo una dirección muy enérgica, cuando la sumisión de los funcionarios al soberano es personalmente absoluta, cuando la administración se vale de esclavos, o empleados tratados como esclavos.

Los funcionarios egipcios eran esclavos del faraón, si no legalmente, al menos de hecho. Los latifundistas romanos preferían encargar la administración directa de asuntos monetarios a esclavos, debido a la posibilidad de someterlos a tortura. En China, se han intentado conseguir resultados similares mediante el uso pródigo del bambú como instrumento disciplinario. Sin embargo, son muy escasas las posibilidades de que estos medios de coerción directa funcionen de modo *constante*. La experiencia demuestra que el óptimo relativo para conseguir y mantener una estricta mecanización del aparato burocrático se encuentra en un sueldo monetario asegurado, relacionado con la oportunidad de realizar una carrera que no dependa de meras casualidades y arbitrariedades. Una estricta disciplina y control, que al mismo tiempo tengan consideración por el sentido del honor del funcionario, y el desarrollo de sentimientos de prestigio del grupo de status, así como la posibilidad de una crítica pública, contribuyen a una estricta mecanización. Con todo ello, el aparato burocrático funciona de forma más segura que cualquier tipo de esclavización legal de los funcionarios. Un poderoso sentimiento de status entre los funcionarios no sólo concuerda con la voluntad del funcionario de subordinarse al jefe renunciando a toda voluntad propia, sino que —igual como sucede en el caso del oficial— los sentimientos de status son consecuencia de dicha subordinación, pues contribuyen al equilibrio interno del concepto que el funcionario tiene de sí mismo. El carácter puramente impersonal del trabajo burocrático, con su separación de principio entre la esfera privada del funcionario y la oficial, facilita la integración de éste en las condiciones funcionales dadas de un mecanismo fijo basado en la disciplina.

Aun cuando el pleno desarrollo de una economía monetaria no sea una premisa indispensable para la burocratización, la burocracia como estructura permanente se halla ligada a la presupuesta existencia de unos ingre-

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

4. La evolución cuantitativa de las tareas administrativas

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

Ello no significa que toda formación de grandes Estados, históricamente conocida ya auténtica, haya llevado aparejada una administración burocrática. La permanencia de un gran Estado ya existente, o la homogeneidad de una cultura nacida en dicho estado, no siempre se han hallado ligadas a una estructura burocrática del mismo. Sin embargo, ambas características se han aplicado en gran medida al Imperio chino, por ejemplo. Los numerosos grandes imperios negros, y formaciones similares, sólo gozaron de efímera existencia, primordialmente a causa de la carencia de un aparato de funcionarios. Y la unidad del Imperio carolingio se desintegró junto con su organización de funcionarios. No obstante, esta organización poseía un carácter predominantemente patrimonial, más que burocrático. Sin embargo, desde un punto de vista puramente temporal, el Imperio de los califas y sus predecesores en tierras asiáticas han perdurado considerables períodos de tiempo, y su organización de funcionarios fue esencialmente patrimonial y prebendaría. Asimismo, el Sacro Imperio Romano

tuvo larga duración, pese a la ausencia casi total de una burocracia. Todos estos reinos han representado una unidad cultural de una fuerza al menos aproximadamente equivalente a la que suelen crear las formas de gobierno burocrático.

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

La desintegración del Imperio romano estuvo condicionada en parte por la misma burocratización de su aparato militar y administrativo. Esta burocratización sólo pudo hacerse efectiva poniendo simultáneamente en práctica un método tributario que, por su distribución de los gravámenes, debía provocar necesariamente un aumento relativo de la importancia de una economía de subsistencia. Siempre entran en el panorama factores individuales de este tipo. La "intensidad" de las actividades externas e internas del Estado también desempeña su papel. Completamente aparte de la relación entre la influencia del Estado sobre la cultura y el grado de burocratización, puede decirse que "normalmente" —aunque no sin excepción— el vigor de expansión se halla directamente relacionado con el

grado de burocratización. En efecto, dos de las comunidades políticas más expansivas, el Imperio romano y el Imperio mundial británico, sólo se basaron en menor grado en fundamentos burocráticos, en sus períodos más expansivos. En Inglaterra, el estado normando hizo efectiva una organización rigurosa sobre la base de una jerarquía feudal. En gran medida, ésta recibió su unidad y su impulso gracias a la burocratización de la hacienda real, que era sumamente estricta en comparación con otras estructuras políticas del período feudal. Más tarde, el estado inglés no participó en la evolución continental, así como de precondiciones absolutamente únicas, las cuales comienzan a desaparecer en la actualidad. La dispensabilidad de grandes ejércitos en armas, que requiere para sus fronteras terrestres un estado continental con las mismas tendencias expansivas, figura entre estas precondiciones particulares. En Roma, la burocratización progresó con la transición de un círculo de fronteras costero a uno continental. Por lo demás, en la estructura de dominación de Roma, el carácter estrictamente militar de las autoridades magistradas —al estilo romano, desconocido en todos los demás pueblos— compensó la carencia de un aparato burocrático con su eficiencia técnica, su precisión y unidad de funciones administrativas, sobre todo fuera de los límites de la ciudad. La continuidad de la administración estaba salvaguardada por la posición única del Senado. En Roma, como en Inglaterra, un supuesto previo de esta dispensabilidad de la burocracia, que no debiera olvidarse, fue el hecho de que las autoridades estatales fueron "minimizando" constantemente el alcance de sus funciones en la metrópolis. Limitaron sus funciones a lo que era absolutamente imprescindible por "razones de estado" directas.

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

Los Estados Unidos aún presentan el carácter de una comunidad política que no se halla plenamente burocratizada, al menos en sentido técnico. Pero, a medida que van aumentando las zonas de fricción con el exterior y se va haciendo más urgente la necesidad de unidad administrativa en el interior, este carácter se va haciendo inevitable y gradualmente da paso formal a la estructura burocrática. Además, la forma parcialmente no burocrática de la estructura estatal de los Estados Unidos viene contrarrestada materialmente por las estructuras más estrictamente burocráticas de aquellas formaciones que, en realidad, dominan políticamente; a saber: los

partidos dirigidos por profesionales o expertos en organización y tácticas electorales. La organización cada vez más burocrática de todos los auténticos partidos de masas ofrece el ejemplo más sorprendente de la importancia de la simple cantidad como rasero para la burocratización de una estructura social. En Alemania, sobre todo, el Partido Socialdemócrata y en el exterior los dos "históricos" partidos norteamericanos, son burocráticos en el mayor grado posible.

5. Transformaciones cualitativas de las tareas administrativas

La burocratización es ocasionada más por la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interno del objeto de las tareas administrativas, que por su aumento extensivo y cuantitativo. Pero la dirección adoptada por la burocratización y los motivos que la causan varían mucho.

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

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

Tanto en las administraciones notables como burocráticas, la *estructura* del poder estatal ha influido poderosamente sobre la cultura. Pero esta influencia ha sido relativamente ligera bajo la forma de administración y control por parte del Estado. Ello es válido desde la justicia hasta la edu-

cación. A su vez, las crecientes exigencias formuladas a la cultura se hallan determinadas, si bien en grado variable, por la creciente riqueza de los estratos más influyentes del Estado. En este sentido, la creciente burocratización es una función de la creciente posesión de bienes de consumo y de una técnica de configuración de la vida externa cada vez más sofisticada, una técnica que corresponde a las oportunidades que proporciona dicha riqueza. Ello repercute sobre el nivel de vida y provoca una creciente indispensabilidad subjetiva de una satisfacción organizada, colectiva, interlocal, y por tanto burocrática, de las necesidades más variadas, las cuales antes eran desconocidas, o se satisfacían a nivel local o a través de una economía privada.

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

Entre los factores esencialmente técnicos, figuran como vanguardia de la burocratización los medios de comunicación específicamente modernos. Vías terrestres y acuáticas públicas, ferrocarriles, el telégrafo, etc., en parte, todos ellos deben ser administrados necesariamente de forma pública y colectiva; dicha administración resulta, en parte, técnicamente conveniente. En este sentido, los medios de comunicación contemporáneos desempeñan con frecuencia un papel similar al de los canales en Mesopotamia o la regulación del Nilo en el antiguo Oriente. El grado de desarrollo de los medios de comunicación es una condición de importancia decisiva para la posibilidad de una administración burocrática, si bien no es la única condición decisiva. Con certeza, en Egipto, la centralización burocrática, sobre la base de una economía casi de pura subsistencia, sin la ruta comercial natural del Nilo nunca podría haber alcanzado el grado que realmente consiguió. A fin de promover la centralización burocrática de la Persia moderna, los funcionarios de telégrafos recibieron órdenes oficiales

de informar al Shah sobre todo lo sucedido en las provincias, pasando por encima de las autoridades locales. Además, todo el mundo recibió el derecho a formular quejas directamente por telégrafo. El Estado occidental moderno sólo puede ser administrado tal como lo es debido al control que ejerce sobre la red telegráfica ya que tiene el correo y los ferrocarriles a su disposición.

A su vez, los ferrocarriles se hallan íntimamente ligados con el desarrollo del comercio interlocal de bienes masivos. Este comercio figura entre los factores causales de la formación del Estado moderno. Como ya se ha visto, ello no puede aplicarse incondicionalmente al pasado.

6. Ventajas técnicas de la organización burocrática

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

Precisión, rapidez, certeza, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costes materiales y personales, todas estas cualidades alcanzan su punto óptimo en la administración estrictamente burocrática y, sobre todo, en su forma monocrática. En comparación con todas las formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional, la burocracia preparada es superior en todos esos aspectos. Y cuando se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático a sueldo no sólo resulta más preciso, sino también, en última instancia, menos costoso incluso que el servicio honorífico formalmente no remunerado.

Las disposiciones honoríficas convierten el trabajo administrativo en una distracción y, ya por este sólo motivo, normalmente el servicio honorífico funciona con mayor lentitud; puesto que es más informal y se halla menos ligado a esquemas. En consecuencia, es menos preciso y se halla menos unificado que el trabajo burocrático, pues depende menos de superiores, y porque la creación y explotación del aparato de funcionarios subordinados y servicios de archivo son casi inevitablemente menos económicas. El servicio honorífico posee menos continuidad que el burocrático y, con frecuencia resulta bastante costoso. Ello es particularmente cierto si no se piensa sólo en el dinero que cuesta al erario público —costes que en general aumentan substancialmente con la administración burocrática, respecto a la administración por notables—, sino también en las frecuentes

pérdidas económicas causadas a los gobernados por retrasos y falta de precisión. La posibilidad de una administración por notables sólo existe de modo normal y permanente cuando puede descartarse satisfactoriamente la administración oficial como una distracción. La administración por notables alcanza su límite con el aumento cualitativo de las tareas con que se enfrenta la administración; actualmente, esto sucede incluso en Inglaterra. El trabajo organizado por cuerpos colegiados causa fricción y demoras y exige compromisos entre intereses y opiniones opuestos. En consecuencia, la administración funciona con menor precisión y presenta mayor independencia respecto a los superiores; por tanto, es menos unificada y más lenta. Todos los progresos de la organización administrativa prusiana han sido, y serán en el futuro, progresos del principio burocrático, y sobre todo monocrático.

En la actualidad, la economía capitalista de mercado es la primera en exigir que los asuntos oficiales de la administración se resuelvan con precisión, sin ambigüedades, continuamente y con la mayor rapidez posible. En general, las empresas capitalistas modernas muy grandes constituyen en sí mismas modelos inigualados de organización burocrática estricta. Toda la administración de un negocio se basa en una creciente precisión, estabilidad y, sobre todo, rapidez en las operaciones. Esta viene determinada, a su vez, por la naturaleza peculiar de los modernos medios de comunicación, incluyendo, entre otros, el servicio informativo de la prensa. El extraordinario aumento en la rapidez de transmisión de los comunicados públicos, así como de los hechos económicos y políticos, ejerce una aguda y constante presión, en el sentido de acelerar el ritmo de reacción administrativa ante situaciones diversas. Normalmente, sólo se logra el período de reacción óptimo mediante una organización estrictamente burocrática¹.

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

"Sin consideración por las personas" también es la consigna del "mercado" y en general de toda persecución de intereses puramente económicos. Una ejecución consistente de la dominación burocrática supone una

¹ Es imposible discutir detalladamente aquí como el aparato burocrático puede producir, y de hecho produce, obstáculos definidos para la resolución de los negocios de un modo adecuado al caso particular.

nivelación del "honor" del status. Esta consecuencia, si no se limita simultáneamente el principio del libre mercado, supone el predominio universal de la "situación de clase". El hecho de que esta consecuencia de la dominación burocrática no haya tenido lugar en todas partes, paralelamente a la extensión de la burocratización, se debe a las diferencias entre los posibles principios a que recurren las comunidades políticas para satisfacer sus necesidades.

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

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

7. Burocracia y Derecho

La interpretación "racional" del Derecho sobre la base de concepciones rigurosamente formales se opone al tipo de adjudicación ligado ante todo a tradiciones sagradas. El caso particular que no puede resolverse sin ambigüedades, por medio de la tradición, se solventa o bien por "revelación" concreta (oráculo, dictamen profético u ordalía, esto es, a través de una jus-

ticia "carismática") o bien —y aquí sólo interesan estos casos— por juicios informales formulados en términos de concretas valoraciones éticas o de otro tipo práctico. Ésta es la "justicia de los Kadi", como la ha denominado adecuadamente R. Schmidt. O también, se pueden emitir juicios formales, pero no mediante una clasificación bajo conceptos racionales, sino a través de "analogías" y dependiendo de, e interpretando, "precedentes" concretos. Ésta es la "justicia empírica".

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

Según ha demostrado Mendelssohn, en Inglaterra, incluso en la actualidad, un amplio substrato de la justicia es de hecho justicia al estilo de los Kadi, en una medida difícilmente concebible en la Europa continental. En la práctica, la justicia de los jurados alemanes, que excluyen una declaración de los motivos de su veredicto, a menudo funciona del mismo modo que esta justicia inglesa. En general, se debe evitar creer que los principios "democráticos" de justicia coinciden con una adjudicación "racional" (en el sentido de racionalidad formal). De hecho, ocurre lo contrario, como se demostrará en otro contexto. La adjudicación inglesa y norteamericana de los tribunales supremos sigue siendo empírica en gran medida; y sobre todo su adjudicación por precedentes. En Inglaterra, el motivo del fracaso de todos los esfuerzos encaminados hacia una codificación racional del Derecho, así como el fracaso de la adopción del Derecho romano, se debió a la resistencia eficaz contra dicha racionalización por parte de los grandes gremios de abogados centralmente organizados. Estos gremios constituían un estrato monopolístico de notables, entre los cuales se reclutaban los jueces de los grandes tribunales del reino. Controlaban la instrucción jurídica como una tecnología empírica sumamente desarrollada y combatieron con éxito toda acción en favor de un Derecho racional que amenazaba su posición social y material. Estas acciones fueron emprendidas sobre todo por los tribunales eclesiásticos y también, durante cierto tiempo, por las universidades.

La lucha de los partidarios del Derecho común contra el Derecho ro-

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

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

En Inglaterra, la justicia centralizada y la dominación de notables han sido asociadas; en Alemania existe, simultáneamente, una burocratización y una carencia de centralización política. Con ello, Inglaterra, que en los tiempos modernos fue el primer país capitalista y el más desarrollado, conservó una magistratura menos racional y menos burocrática. No obstante, en Inglaterra, el capitalismo hubiese podido adaptarse fácilmente a ello, sobre todo debido a que hasta el período moderno la naturaleza de la constitución

de los tribunales y del procedimiento procesal equivalió, en efecto, a una vasta negación de justicia a los grupos económicamente débiles. Este hecho ejerció profunda influencia sobre la distribución de las tierras en Inglaterra, favoreciendo la acumulación e inmovilización de la riqueza terrateniente. La duración y gastos de las transferencias de propiedades raíces, determinados por los intereses económicos de los abogados, también influyeron en el mismo sentido.

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

Las respuestas rabínicas del *Talmud* constituyen un ejemplo típico de justicia empírica no racional, sino "racionalista", y al mismo tiempo rigurosamente *alimentada* por la tradición, y justicia de los Kadi pura, *no alimentada* por la tradición, y sigue el esquema: "Está escrito... pero yo os digo." Cuanto más vigorosamente se destaca la naturaleza religiosa de la posición del kadi (o juez parecido), tanto más libremente prevalece el juicio del caso particular y tanto menores son los obstáculos que crean las normas dentro de su esfera de operación no alimentada por la tradición sagrada. Una generación después de la ocupación de Túnez por los france-

ses, por ejemplo, subsistía un impedimento muy tangible para el capitalismo en el hecho de que el tribunal eclesiástico (la *Chara*) decidía sobre la propiedad de la tierra según "libre discreción", como lo expresaban los europeos. Nos familiarizaremos con el fundamento sociológico de estos tipos de justicia más antigua al tratar las estructuras de dominación en otro contexto.

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

En el campo de la actividad administrativa propiamente dicha, esto es, en el caso de todas las actividades estatales que caen fuera del dominio de la creación de leyes y procedimientos judiciales, existe la costumbre de reivindicar la libertad y preponderancia de las circunstancias individuales. Se considera que las normas generales desempeñan un papel primordialmente negativo al obrar como barreras para la actividad positiva y "creativa" del funcionario, la cual nunca debiera estar regulada. Podemos pasar por alto aquí la trascendencia de esta tesis. Sin embargo, es decisivo el hecho de que esta administración (y posiblemente magistratura) "libremente" creativa no constituya un campo de *libre* acción arbitraria, de clemencia y de favores y valoraciones personalmente motivados, como sucede en las formas preburocráticas, según se verá. La regla y la evaluación racional de las finalidades "objetivas", así como la devoción a éstas, siempre existen como norma de conducta. En el campo de la administración ejecutiva, sobre todo en aquellas zonas donde la arbitrariedad "creativa" del funcionario se halla más firmemente establecida, se respeta la idea, específicamente moderna y rigurosamente "objetiva", de las "razones de estado" como guía suprema y decisiva de la actuación del funcionario.

Desde luego, y sobre todo, el seguro instinto de la burocracia para lograr las condiciones necesarias para conservar su poder en su propio estado (y a través de éste en confrontaciones con otros estados) se halla inseparablemente ligado a la canonización de la idea abstracta y "objetiva" de las "razones de estado". En última instancia, los intereses de poder de la burocracia sólo propor-

cionan un contenido concretamente explotable a este ideal, en modo alguno carente de ambigüedades; y, en caso de duda, los intereses de poder inclinan la balanza. Nos es imposible seguir discutiendo esto aquí. Para nosotros, el único punto decisivo es que, en principio, en el trasfondo de todo acto de administración burocrática, esto es, clasificación bajo normas o bien evaluación de medios y fines, se encuentra un sistema de "motivos" racionalmente discutibles.

La posición de todas las tendencias democráticas, en el sentido de tendencias a minimizar la "autoridad", es necesariamente ambigua. "Igualdad ante la ley" y la exigencia de garantías legales contra la arbitrariedad requieren una "objetividad" formal y racional de la administración, en contraposición a la discreción personalmente libre, derivada de la "gracia" de la antigua dominación patrimonial. Sin embargo, cuando un "*ethos*" —por no hablar de instintos— domina las masas en algún asunto individual, éste postula una justicia *substantiva* orientada hacia algún caso y persona concretos; y dicho "*ethos*" chocará inevitablemente con el formulismo y el frío "factualismo" reglamentado de la administración burocrática. Por este motivo, el "*ethos*" debe rechazar emocionalmente lo que exige la razón.

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

8. La concentración de los medios de administración

La estructura burocrática lleva aparejada la concentración de los medios materiales de administración en manos del jefe. Esta concentración tiene lugar, por ejemplo, de modo bien conocido y característico, en la evolución de las grandes empresas capitalistas, las cuales consiguen sus ca-

racterísticas esenciales en este proceso. En las organizaciones públicas se efectúa un proceso equivalente.

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

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

Históricamente, en todas partes la burocratización del ejército ha tenido lugar conjuntamente con la transferencia del servicio militar de los poseedores a los desposeídos. Hasta que se efectuó esta transferencia, el servicio militar era un privilegio honorífico de los propietarios. Dicha transferencia de los generales de la última República romana y el Imperio, así como en los ejércitos modernos hasta el siglo XIX. El gravamen del servicio también ha sido transferidos a extranjeros, como en los ejércitos mercenarios de todas las épocas. De modo característico, este proceso tiene lugar simultáneamente con el aumento general de la cultura material e intelectual. En todas partes, también ha influido el siguiente motivo: la creciente densidad de la población y, con ella, la intensidad y esfuerzo del trabajo económico, provocados por una creciente "indispensabilidad" de los estratos adquisitivos con fines bélicos. Prescindiendo de los periodos de

gran fervor ideológico, en general los estratos poseedores de cultura sofisticada, y sobre todo urbana, se hallan poco adaptados y también poco inclinados a las burdas tareas bélicas del soldado raso. En igualdad de circunstancias, los estratos poseedores rurales, al menos generalmente, se hallan mejor preparados y sienten mayor inclinación a convertirse en oficiales profesionales. Esta diferencia entre los poseedores urbanos y rurales sólo se salva cuando la creciente posibilidad de una guerra mecanizada requiere que los dirigentes estén capacitados como "técnicos".

La burocratización de la guerra organizada puede hacerse efectiva bajo la forma de empresa capitalista privada, al igual que en cualquier otro negocio. De hecho, el suministro de ejércitos y su administración por capitalistas privados ha sido la norma en los ejércitos mercenarios, sobre todo en Occidente hasta finales del siglo XVIII. En Brandenburgo, durante la guerra de los Treinta Años, el soldado aún era predominantemente propietario de sus armas, caballos y vestimenta, aunque el Estado le abastecía en cierta medida, en su papel de comerciantes del "sistema productor", podríamos decir. Más adelante, en el ejército permanente de Prusia, el jefe de la compañía era propietario de los medios materiales de guerra y la concentración de los medios de guerra en manos del Estado sólo se ha producido de forma definitiva a partir de la paz de Tilsit. En general, los uniformes sólo se introdujeron con esta concentración. Anteriormente, la introducción de los uniformes se había confiado en gran medida a la discreción arbitraria del oficial del regimiento, excepto en el caso de categorías individuales de tropas a las que el rey había "otorgado" determinados uniformes, primero a la real guardia de corps, en 1620, luego, repetidamente, bajo el reinado de Federico II.

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

Tal como sucede en el caso de las organizaciones militares, la burocratización de la administración también va aparejada con la concentración de los medios de organización en otras esferas. La antigua administración a través de sátrapas y regentes, así como la administración por concesiona-

rios, compradores de cargos y, ante todo, la administración por vasallos feudales, descentralizan los medios materiales de administración. Los gastos locales de la provincia y los costes del ejército y de los funcionarios subalternos, se pagan regularmente por adelantado mediante los ingresos locales y sólo el excedente llega al erario central. El funcionario enfeudado administra pagando todo de su propio bolsillo. En cambio, el estado burocrático incluye todos sus gastos administrativos en el presupuesto y suministra a las autoridades inferiores los medios de pago habituales, cuyo uso es regulado y controlado por aquél. Esto tiene el mismo significado para la "economía" de la administración como para la gran empresa capitalista centralizada.

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

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