

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Diciembre del 2000

19

II Epoca

MAX WEBER: SOCIOLOGIA Y POLITICA

Las dos caras de la
administración burocrática
en la obra de Max Weber
César Colino y Eloísa del Pino

Weber en la interpretación
del populismo en América
Latina
Nicanor Jácome

La humanidad de Max Weber
Enzo Rutigliano

Max Weber y la sociología como
crítica valorativa
Julio Echeverría

Max Weber: modernidad,
racionalización y política
Rafael Romero

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director:

Julio Echeverría

Comité Asesor:

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albormoz

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Manuel Chiriboga

Mauricio García

Daniel Granda

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napolcón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976
por Rafael Quintero

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:
Escuela de Sociología y Ciencias Políticas
Universidad Central del Ecuador
Ciudadela Universitaria
Teléfono (5932) 558847
Fax (5932) 565822
Correo electrónico: jechever@uio.satnet.net

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:

 EDITORIAL
UNIVERSITARIA

2001

Racionalización, dominación y democracia

Las dos caras de la administración burocrática en la obra de Max Weber

César Colino*

Eloísa del Pino**

Sumario

Escrutando en la abundante, fragmentaria y a menudo escasamente sistemática obra de Weber, así como en la de sus analistas y críticos en diversas lenguas, los autores siguen con magistral detalle la pista del tema de la burocracia, una de las piezas centrales de toda la argumentación weberiana, resultado y motor del proceso de racionalización de las sociedades occidentales. Una diversidad de niveles analíticos y de grados de complejidad componen el tratamiento de esta temática; los autores nos presentan una visión ordenada y al mismo tiempo polémica de esta operación, cuyos alcances nos revelan la actualidad de la argumentación weberiana para la comprensión de la política en la modernidad.

Introducción

Max Weber es considerado, con justicia, uno de los más grandes científicos sociales del siglo XX. Tanto la amplitud y universalidad de su obra, como la profundidad de su investigación y dedicación, y la asombrosa variedad de sus intereses, hacen de él una figura inconcebible en las condiciones actuales. Si se contempla el espectro de sus temas y escritos, se encontrarán estudios, entre otros, sobre las condiciones agrarias en el imperio romano, las compañías mercantiles en la Italia medieval, los imperios y religiones de Asia, el judaísmo y cristianismo antiguos y el Islam, sobre el feudalismo europeo y la ciudad medieval, la evolución de la música en Occidente, la Revolución Rusa, las sectas en Estados Unidos, el surgimiento del capitalismo o las luchas parlamenta-

* Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca.

** Profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

rias y burocráticas en la Alemania de Bismarck. Weber cultivó intereses que hoy serían delimitada especialidad de juristas, filósofos, economistas, historiadores, sociólogos y psicólogos. En algunos campos del conocimiento social, los estudios y conceptos weberianos han determinado la agenda de la investigación y la discusión posterior del siglo. Es el caso de los modos históricos de dominación burocrática y el desarrollo y funcionamiento de la administración racional. En otros campos, sus trabajos están todavía en la frontera del conocimiento. Además de su actividad erudita, destacan sus múltiples intervenciones en la política de su época y una intensa actividad como polemista y agitador cultural.¹

La existencia de una verdadera industria académica en torno a Weber hace difícil decir algo original sobre este autor y sus ideas.² Sin embargo, acaso debido a la magnitud y dispersión de los escritos de Weber, algunos publicados póstumamente, así como a la forma fragmentaria y a veces sesgada en que la obra weberiana ha llegado a nosotros, y se ha aprovechado desde diferentes disciplinas, el pensamiento de Weber en algunos aspectos está todavía lejos de concitar el acuerdo de los expertos.

La parte de sus escritos concerniente a la administración, la democracia y el Estado, es decir, su sociología política, constituida por su sociología de la dominación (*Herrschaftssoziologie*) y su sociología del Estado (*Staatssoziologie*) es quizá, la parte más influyente de toda su obra. Conocida por sus tipologías de los motivos puros de la pretensión de legitimidad o los tipos legítimos de dominación a que dan lugar, por su oposición entre el principio carismático y el burocrático, o por la modelización de las características de las organizaciones de tipo burocrático moderno, no ha estado libre de malentendidos y interpretaciones parciales. Frecuentemente, la dificultad o desacierto de las traducciones o su inexistencia son responsables de cierta confusión.³

1. Para una introducción general a la vida y obra de Weber es muy recomendable la obra de Bendix (1960), en alemán las de Heins (1990), Käsler (1998) o en inglés Turner (ed., 2000). Para su vida, sigue siendo indispensable la biografía hecha por su mujer, Marianne Weber (1989) (hay traducción española). Para sus relaciones con la política de su tiempo lo mejor sigue siendo la polémica obra de Mommsen (1984), original de 1959.

2. Una muestra de la vastedad y la práctica "inabarcabilidad" de la obra de Weber es la inexistencia de una edición crítica completa de sus obras hasta muy recientemente. La *Max Weber Gesamtausgabe* de la editorial J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) de Tübingen, publicada de 1984 al 2000 ha sido llevada a cabo por numerosos expertos y comprende, en organización cronológica, 23 volúmenes de escritos varios y discursos, 10 volúmenes de correspondencia y 2 volúmenes de lecciones.

3. La sociología de la dominación se ha considerado, por su extensión y relevancia, el núcleo esencial de *Economía y Sociedad*. Es el marco principal del estudio de la burocracia,

Los mejores intérpretes de la obra weberiana han observado una posición ambivalente en los estudios de Weber respecto a la burocracia y la burocratización. Hay en sus escritos al mismo tiempo, y esto es lo que suele soslayarse, un análisis de la burocracia como instrumento técnico y un análisis político de la burocracia como grupo social con intereses definidos y un modo de organización social con consecuencias para la política y la democracia (Barenstein, 1982; Beetham, 1985). En formulación de Mommsen (1989), la burocracia puede tener la doble cara de ser a la vez un instrumento creativo y una amenaza para la libertad. Así, frente al tradicional Weber teórico de la burocracia como instrumento, familiar por los manuales de sociología de la organización, existe un Weber, no menos genuino, fino y apasionado analista político, crítico con las consecuencias de los procesos de burocratización. El análisis político de la burocracia no siempre ha llegado hasta nosotros por su tardía recepción académica en otros idiomas que no sean el alemán. Para entender bien su obra deben tenerse en cuenta las dos caras de la reflexión weberiana.⁴

En español, a pesar de la pronta traducción de *Economía y Sociedad* en 1944, las traducciones de todos sus escritos son relativamente recientes, y la escasez de los estudios sobre la obra de Weber en general es notable. Sobre el tema de la burocracia en particular, bien es cierto que se cuenta desde los años setenta con algunas contribuciones meritorias que, sin embargo, no han encontrado la debida continuidad en la comunidad científico-social.⁵ Con excepciones, las deficiencias de los escritos en español comparten algunos de los problemas de la investigación weberiana en el mundo anglosajón, donde cierta parte de la obra de Weber ha sido muy difundida.⁶

el modo de dominación legal y otros modos de dominación como el patriarcal o el patrimonial. De la amplísima producción en varios idiomas que ha tratado el tema de la dominación y la burocracia en Weber pueden verse con mayor provecho las de Bendix (1960), Mommsen (1974), Roth (1978), Schluchter (1985) y Breuer (1991 y 1996).

4. Entre nosotros lo ha expresado González García (1989: 137) "Mientras que en *Economía y sociedad* se nos presenta un modelo abstracto y formal de burocracia, un modelo ideal-típico, en los *Escritos políticos* aparecen los contextos sociales y políticos de la burocracia, su funcionamiento real, sus fuertes limitaciones internas y sus relaciones con otras fuerzas sociales".

5. En español destacan de forma preeminente los trabajos publicados en los años setenta por Moya (1972) y Nieto (1976). En los ochenta y básicamente concentrados en la sociología política y de la burocracia, destacan las obras de Barenstein (1982) y González García (1989), y Lerner (1993). De carácter más general destacan los estudios y traducciones de Abellán (1991; 1992) y la monografía sobre legitimación de Serrano Gómez (1994).

6. Por alguna razón, la escasez de estudios en español contrasta con una tendencia observada en otros ámbitos culturales cercanos en los que han visto la luz toda una serie de estudios

Por esas razones, en el estudio de la burocracia y la burocratización en Weber, a pesar de llenar bibliotecas, no está quizá todo dicho. Esto es probablemente más cierto en idioma español, pues sólo recientemente se empieza a tener una consideración global que enriquece la visión tradicional de Weber. Para ello cualquier tratamiento actual de la burocracia en Weber, si se pretende útil para el debate actual o erudito, debe huir de la simplificación tradicional y contextualizar la aportación weberiana haciendo referencia a la multiplicidad de lugares, temas, fuentes empíricas, detalles biográficos y niveles de análisis de la investigación weberiana sobre burocracia y burocratización. Como paso previo a la presentación de sus ideas debe perseguirse la sistematización de los temas y la localización de los escritos relevantes. Para ello es útil referirse aquí a las propuestas de Bendix y Mommsen y a la organización y datación de los escritos propuesta entre otros por Breuer (1991).⁷

Teniendo en cuenta los diversos escritos, puntos de vista y lugares donde Weber aborda el tema de la burocracia, Bendix (1960: 423) ha tratado en su obra ya clásica de sistematizar lo que considera cuatro niveles de análisis distintos. En primer lugar, el tratamiento de las razones his-

sobre el sociólogo alemán. En italiano las contribuciones han sido algo más numerosas. Ver los diversos capítulos en Rossi (ed. 1981); o las monografías de Cavalli (1981), Portinaro (1987), Revelli (1992), Senigaglia (1996) por citar algunos. En el mundo anglosajón, aparte del clásico de Bendix (1960), destacan las obras de Beetham (1985), Collins (1986), Whinster y Lash, (eds. 1987), Albrow (1990), Kalberg (1994), Schroeder (1998), etc. En el ámbito francés deben mencionarse las aportaciones de Raymond Aron y Julien Freund (1986).

7. Weber se ocupó de su sociología de la dominación en el último decenio de su vida. Entre 1910 y 1914 escribe lo que luego constituiría el capítulo llamado por Winckelmann «Sociología de la Dominación» recogido como capítulo IX en la Segunda Parte de *Economía y Sociedad* (Weber, 1987a: 695-1117). Aquí se contienen sus estudios más ricos y extensos sobre la esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática (716-752). De esta misma época es su *Introducción a la Ética económica de las religiones universales* (la primera versión de su famosa tipología de los tipos de dominación) (Weber, 1998a: 233-268). Por otra parte, en los escritos de sociología de la religión se encuentra el análisis más detallado de la burocracia china. En un segundo periodo, entre 1918 y 1920 surge el capítulo III («los tipos de dominación») en la llamada primera parte de *Economía y Sociedad* (Weber, 1987a: 170-241), que fue corregido y dado a la imprenta por el propio Weber. La «sociología del estado» (Weber 1987a: 1047-1117) compuesta póstumamente por Winckelmann con fragmentos de los escritos políticos, contiene un apartado sobre liderazgo político y burocracia. Los *Escritos políticos (Gesammelte politische Schriften)* que surgen también en esta segunda fase, sobre todo *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada* (en español Weber, 1991: 105-300) publicado en 1918, y la conferencia de 1919 *Política como profesión* (Weber, 1987b: 81-179) son los más destacados. Por otro lado, menos conocidas son también en las intervenciones e investigaciones realizadas para la *Verein für Sozialpolitik* (Asociación para la Política Social) algunas contenidas en *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik* (1988) y su extensa correspondencia y artículos periodísticos, por ejemplo, en el *Frankfurter Zeitung*.

tóricas y técnicas (administrativas) del proceso de burocratización, especialmente en la civilización occidental. En segundo lugar, Weber presta especial atención al impacto del Estado de derecho sobre el funcionamiento de las organizaciones burocráticas. Tercero, Weber se ocupa de la posición profesional y las orientaciones personales típicas de los funcionarios burócratas como grupo de status. Y en cuarto lugar, se refiere a las características y consecuencias más importantes de la burocracia (especialmente la pública) en el mundo moderno. También para Mommsen (1989: 112) pueden observarse en la indagación weberiana sobre la burocracia cuatro niveles. La descripción de las propiedades de las instituciones burocráticas como tipos puros; el análisis del dinamismo inherente en las instituciones burocráticas como un proceso aparentemente irreversible; la evaluación de las propiedades específicas negativas y positivas comparativamente con otras instituciones; y la burocracia y la burocratización como fundamento de una teoría hipotética de la historia.

Sin la posibilidad de profundizar en todos estos aspectos y con el ánimo de contribuir a una mejor comprensión del clásico que reivindique su actualidad en muchos aspectos, la modesta intención de este artículo es la de servir de guía en español para un acercamiento, tradicional y renovado al tiempo, a toda la riqueza del pensamiento weberiano sobre administración y burocracia. Tradicional, pues se procede a describir en la forma acostumbrada y en un espacio naturalmente limitado, los grandes rasgos de las ideas weberianas en su contexto histórico, tratando de revisar y divulgar lo mejor de la ingente bibliografía internacional y en español sobre Weber. Así, el primer apartado, se hace una breve referencia a los antecedentes y contexto intelectual de la discusión weberiana sobre administración y burocracia. En el apartado segundo se considera la burocratización en el conjunto de la obra como una faceta más de la investigación weberiana sobre el origen y la evolución del racionalismo occidental y el proceso de racionalización del mundo. En tercer lugar se entra, de modo necesariamente conciso y casi esquemático, en la metodología y los conceptos que subyacen a la sociología de la dominación y del Estado weberianas. De este modo, y de forma algo menos acostumbrada, se pasa a los dos conjuntos de escritos sobre burocracia, aquellos que la consideran desde un punto de vista instrumental y como modelo organizativo en el apartado IV, y aquellos, menos conocidos, y que aun sorprenden por su validez actual, que abordan el aspecto social y político de la burocracia como grupo de poder y forma de organización social, considerando sus implicaciones para el individuo moderno, la democracia y la acción política propuestas por Weber.

I. Antecedentes y contexto de la aportación weberiana sobre burocracia y administración racional

Como ha señalado Albrow (1970: 50), Weber es heredero de varias corrientes de pensamiento sobre la administración y la burocracia existentes en el siglo XIX y principios del XX, y en su obra trata de sintetizarlas construyendo una consideración científica y libre de valoración.⁸ Este autor identifica cuatro escuelas de pensamiento que influyen en Weber: la marxista y el propio Marx, la teoría administrativa alemana del XIX, y más contemporáneas a él, la representada por Schmoller, historiador económico y social, también miembro del *Verein für Sozialpolitik*, como el mismo Weber y las contribuciones de Michels.

Respecto a la discusión de Weber con el marxismo, las interpretaciones han sido numerosas.⁹ Algunas han sostenido la idea de que el objetivo central de Weber es el de refutar el análisis del capitalismo de Marx. Otras arguyen que Weber, en sus escritos, es uno de los mejores intérpretes de la obra de Marx y que su intención es la de completar el análisis marxiano. Parece que Weber consideró la burocracia moderna como un fenómeno con consecuencias y relevancia más de largo alcance que la perspectiva marxista.¹⁰ La forma en que Weber argumenta en contra de la teoría de la abolición de la burocracia por la revolución proletaria demuestra que Weber compartía la concepción marxiana de que hay una relación intrínseca entre capitalismo y burocratización, además de los efectos revolucionarios de este último proceso en todas las esferas de la vida social. Como ha observado Schluchter (1980), Weber sostiene en su crítica del socialismo que la satisfacción de las necesidades a través de una economía de mercado lleva inevitablemente a la contradicción entre racionalidad económica formal y material. La producción óptima de bienes y la provisión de los grupos sociales guiada por criterios éticos tiende a divergir en gran medida, pues el mercado no puede tolerar la intervención directa basada en postulados ético-sociales. Weber está

8. En otras facetas de su obra pueden rastrearse influencias de la filosofía de Nietzsche, como, por ejemplo, en su idea del carisma, según la cual sólo los grandes individuos tienen la posibilidad de marcar nuevos caminos en virtud de su carisma (Abellán, 1992: 50). También hay en su pensamiento influencias de la literatura clásica alemana como Goethe (González García, 1989). Acerca de las afinidades con Kafka en las ideas weberianas sobre burocracia es muy interesante el ensayo de González García (1989).

9. Dentro de la amplia tradición que ha tratado las relaciones entre el pensamiento de Weber y el marxismo, sigue siendo útil la obra clásica de Karl Löwith (1982). Ver también Schluchter (1980 y 1985).

10. Parsons afirmaba que la burocracia desempeña el mismo papel en la obra de Weber que la lucha de clases para Marx.

de acuerdo con Marx en que bajo el capitalismo las relaciones de producción determinan las relaciones de distribución. Pero en las condiciones modernas, la eliminación del mercado sigue siendo una ilusión. Según Weber, el aparato administrativo necesario para gestionar la economía bajo un socialismo racional asumiría, antes o después, un carácter burocrático y, a la vez, supondría la base de la formación de una nueva clase que tendría que reconocer la importancia social de las cualificaciones técnicas, produciendo así un tipo de estratificación que iría contra los postulados éticos de igualdad y justicia propios del socialismo.¹¹ Se ha afirmado que la mayoría de los escritos en que Marx trató explícitamente la burocracia no pudieron influir a Weber por estar todavía sin publicar en tiempos de éste. Fue más bien la idea de Marx de una alienación del hombre la que Weber retomó y llevó más allá en su teoría de la racionalización (Albrow, 1970: 52).

Respecto a la teoría administrativa alemana,¹² Weber conocía bien, como jurista, los presupuestos básicos del pensamiento administrativo que se ven reflejados en su tipo ideal de burocracia legal-racional y en la consideración de la administración del Estado como el ejemplo de la administración eficiente. También la teoría administrativa clásica alemana influyó en sus ideas sobre la distinción entre administración monocrática y colegial o las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

Gustav Schmoller, que formaba parte de la generación de más edad de la *Verein für Sozialpolitik*, escribe a finales del siglo XIX una obra sobre la burocracia que influirá en Weber cuando señala cómo toda sociedad consiste en tres partes, un dirigente, un aparato y la masa del pueblo. Las relaciones entre estos tres componentes evolucionan en distintos estadios y Schmoller ofrece una explicación evolutiva de la administración que supone una clara influencia en Weber. Si se comparan las características que Schmoller atribuye al último estadio de esa evolución con las características del modelo de Weber, se observarían grandes similitudes (Albrow, 1970: 53).

11. Sobre sus ideas respecto a la materia puede verse su conferencia titulada *El socialismo* de 1919, publicada en español en la edición de los *Escritos políticos* (Weber, 1991: 305-349). Un interesante ensayo que analiza las ideas sobre el socialismo y la Revolución Rusa de Weber, poniéndolas en comparación con la reflexión y el diagnóstico que de forma contemporánea estaba haciendo Lenin sobre la evolución de la Revolución soviética, es el de Moya (1984).

12. Los autores base del pensamiento burocrático que influyeron a Weber directamente o a través de Schmoller son, entre otros, von Stein, Hegel y los ingleses Spencer y Mill (ver Kieser, 1999: 40). Sobre la teoría de la burocracia de Hegel y sus relaciones con la de Weber, ver Senigaglia (1996).

Respecto a sus contemporáneos jóvenes que más influyeron en su pensamiento¹³ cabe citar a Roberto Michels, a quien Weber conoció bien. A través de la obra de Michels, Weber tuvo acceso al pensamiento de Mosca sobre el problema de las relaciones entre burocracia y democracia. Michels trata de adoptar un concepto lo más neutral posible de burocracia para estudiar las consecuencias de la concentración del poder en una minoría de dirigentes y llegar a la conclusión de la incompatibilidad de la burocracia y la democracia (Albrow, 1970: 51). A partir de las discusiones y desde una postura crítica sobre los escritos de Michels, Weber desarrolla alguna de sus ideas. Compartiendo un diagnóstico muy similar del proceso de burocratización de toda la sociedad y, especialmente, en los partidos de masas, Weber llega, sin embargo, a conclusiones muy diferentes. Weber consideraba el proceso de burocratización de los partidos de masas como algo irreversible, pero al contrario que Michels, no está convencido de que los efectos de eso sean perniciosos (Mommsen, 1987: 126).

II. La burocratización como faceta del proceso de racionalización del mundo.

El proceso de racionalización como tema subyacente de los escritos weberianos

A pesar de los intensos debates respecto a cuál sea tema central de la obra de Weber (ver Hennis, 1983), parece haber acuerdo en que los temas fundamentales en su interés son, en primer lugar, el capitalismo, tanto desde una perspectiva histórica como desde una perspectiva organizativa. En segundo lugar, el otro gran tema de la indagación weberiana es el de la racionalización.¹⁴

13. Otros autores contemporáneos de Weber que han tenido documentada influencia sobre las ideas y los escritos de Weber son Jellinek, en su concepto de dominación o poder y en sus tipos de dominación (ver Bendix y Roth, 1971; Breuer, 1999). También Toennies influye en su sociología del Estado (Breuer, 1993). Sobre la relación con Mosca o Pareto, que no fue directa, ver Beetham (1987). Para un el tratamiento más completo de todas las relaciones con otros intelectuales contemporáneos, la mejor aproximación la constituye el libro colectivo editado por Mommsen y Osterhammel (1987).

14. Los conceptos de *racionalidad*, *racionalización* y *racionalismo* aparecen en numerosas ocasiones en las obras de Weber. Como señala Rusconi (1981: 189) el primero está en la base de su teoría sociológica de los tipos de acción social, los otros dos remiten a diversos niveles de análisis históricos y empíricos. La noción de racionalidad se convierte en una noción unificadora de una serie de comportamientos diferentes en diferentes culturas, que definen a la vez procesos históricos y estructuras institucionales, que pueden darse tanto en

El proceso de racionalización del mundo se manifiesta en varios niveles: el de las instituciones, las imágenes del mundo y la esfera de la vida.¹⁵ En la introducción general a sus *Ensayos sobre sociología de la religión* Weber plantea la cuestión que constituirá el hilo conductor de las preguntas a las que tratará de responder desde el principio de su vida académica en estos términos:

¿qué encadenamiento de circunstancias ha conducido a que aparecieran en Occidente, y sólo en Occidente, fenómenos culturales que (al menos tal y como tendemos a representárnoslos) se insertan en una dirección evolutiva de alcance y validez universal? (1998a: 11)

De esta forma, la explicación de la peculiaridad de Occidente, del racionalismo occidental y del capitalismo (Schluchter, 1980: 85) se convierten en el objetivo principal que recorre todas sus obras. Ya en sus primeros estudios, Weber observa cómo el capitalismo, la ciencia y la organización burocrática son formas de racionalidad que fueron desarrolladas en parte a partir del cambio religioso. La búsqueda de una respuesta a esta pregunta nos permite examinar las relaciones mutuas o “afinidades electivas” entre su sociología de la dominación, su sociología de la religión y su sociología del derecho. Como ha observado Bendix (1960: 385), en todas ellas Weber intenta explicar las características peculiares de Occidente. La dominación tradicional y carismática le sirve a Weber como contraste para estudiar el modo de dominación legal-racional del Estado moderno occidental. Asimismo, sus estudios sobre la sociedad china e india le proporcionan las concepciones para contrastar con el judaísmo antiguo. El judaísmo y, más tarde, el cristianismo, así como la dominación legal son la primera diferenciación peculiar de la civilización occidental.

De esta forma, y dicho en términos de Schluchter (1980: 85 y ss.), para contestar a la pregunta planteada sobre la peculiaridad de Occidente, Weber emprende, en su sociología de la religión una comparación

la política como en la economía, en la esfera religiosa y en la esfera científica. Según Rusconi, la racionalidad es para Weber un procedimiento de control para dominar la realidad dentro y fuera del hombre. El criterio propio de ese procedimiento es la calculabilidad, la previsibilidad, y la “generalizabilidad” de los medios respecto a los fines de control o dominio del mundo (*Weltbeherrschung*). Para un tratamiento de los diferentes conceptos de racionalidad y el proceso de racionalización en Weber pueden verse Schluchter (1998), Habermas (1999), Albrow (1990), Serrano Gómez (1994) y Senigaglia (1996).

15. Habermas (1999) ha diferenciado también la racionalización en tres esferas: social (donde incluye la economía y el Estado), cultural y de personalidad o conducción de la vida (*Lebensführung*).

diacrónica de diferentes “soluciones” culturales y económico-políticas a los problemas fundamentales de la organización de la vida humana y social que fueron adoptados por diferentes civilizaciones. Esta comparación pone a las claras cuál es la solución peculiar del racionalismo occidental. La segunda pregunta clave de Weber, a la que trata de dar respuesta con su sociología política, se refiere a cuáles son las tendencias evolutivas de ese racionalismo occidental que ha llegado a dominar gran parte del mundo. Para contestar esta segunda pregunta, Weber acomete una comparación sincrónica de las soluciones culturales o político-económicas; a través de ella los pros y contras de cada solución quedan en evidencia (Schluchter: *ibid.*).

En este sentido, como ha señalado González García “el marco general en que hay que entender la teoría de la burocracia weberiana es su teoría del racionalismo occidental moderno” (1989: 143).¹⁶ Según Weber, los principios de legitimación y la creencia en la legitimidad que forman la base de la dominación legal sólo pueden surgir como resultado del desencantamiento (*Entzauberung*) del mundo y el creciente dominio racional del mundo (*rationale Weltbeherrschung*). Y para Weber, como afirma Valdecantos (1992: 60), “lo que mide el avance del proceso de racionalización del mundo en la esfera del poder no es otra cosa que la ampliación, refinamiento y hegemonía crecientes del principio burocrático”.

Presupuestos históricos del desarrollo del estado moderno y la burocracia

La teoría de la burocracia forma, por tanto, un elemento central de la concepción weberiana de la modernización. La burocracia racional implica un contraste explícito frente a sistemas tradicionales de administración patriarcal o patrimonial. Una característica clave de la sociedad moderna es para Weber la sustitución de esos sistemas por el modo de dominación basada en la burocracia, que Weber llamaba dominación racional o legal.

El Estado moderno presupone una racionalización de su aparato administrativo y de su sistema jurídico. La racionalización del Estado es,

16. La dominación burocrática (Schluchter, *ibid.*) tiene un papel diferente pero igualmente importante en los varios ámbitos de la obra weberiana. Sobre el lugar de la burocratización en el proceso de racionalización y desencantamiento del mundo ver Habermas (1999), Serrano Gómez (1994), González García (1989) y Kieser (1999).

asimismo, una consecuencia de transformaciones vinculadas al surgimiento de la sociedad capitalista. Como observa Serrano Gómez (1994: 79):

la racionalización del Estado sólo fue posible en aquellos contextos sociales en que se dio un encuentro equilibrado entre el Estado y la economía mercantil-capitalista. En la medida en que el Estado se adaptó a la dinámica del mercado y asumió funciones necesarias para su reproducción, el mercado aportó, a su vez, el impulso básico hacia la racionalización del sistema político.

Las precondiciones sobre las que se basa el Estado moderno en Occidente son para Weber las siguientes (Bendix, 1960: 383):

- Monopolización de los medios de dominación y administración basada en : a) la creación de un sistema impositivo permanente y centralmente dirigido, b) la creación de una fuerza militar permanente y centralmente dirigida en manos de una autoridad gubernamental central.
- Monopolización de la capacidad de aprobar y hacer cumplir normas legales y del uso legítimo de la fuerza por una autoridad central. En definitiva, racionalización de la creación y la aplicación del derecho.¹⁷
- Organización de un funcionariado orientado racionalmente, cuyo ejercicio de las funciones administrativas depende de la autoridad central.

Aunque algunas de estas características han existido ya en otros lugares, como en los imperios antiguos u orientales, su surgimiento más o menos simultáneo es un fenómeno típicamente occidental. Uno de los rasgos típicos, por tanto, de la modernización del Estado moderno lo constituye la evolución hacia un funcionariado burocrático. El funcionario especializado, típico de la organización estatal moderna y de la empresa capitalista es un fenómeno cultural que no es sólo occidental, pero que en la sociedad occidental adquiere su importancia mayor. Como observa el propio Weber:

17. Para la importancia del derecho y la sociología del derecho weberiana ver la importante introducción de Rheinstein (1954) a los escritos sobre derecho de Weber, ver asimismo Bendix (1960: cap. XII), Trubek (1984) para sus relaciones con el capitalismo, o Rehbinder (1989). En español disponemos de la detallada monografía de Fariñas Dulce (1989).

...es claro que el "funcionario", incluso el funcionario especializado, es un producto antiquísimo de las más diversas culturas. Pero ningún país ni ninguna época se ha visto inexorablemente condenado como el Occidente a encasillar toda nuestra existencia, todos los supuestos básicos de orden político, técnico y económico de nuestras vidas, en los estrechos moldes de una organización de funcionarios especializados, y ninguna ha sabido de funcionarios estatales de formación técnica, comercial, y sobre todo jurídica, como titulares de las más importantes funciones cotidianas de la vida social. (1998a: 13)

Las condiciones que favorecieron el surgimiento de una burocracia y un funcionariado moderno en Europa occidental son expuestas por Weber en *Economía y sociedad* (1987a: 723 y ss.). Sin entrar en detalle, estas son, en primer lugar, el desarrollo de una economía monetaria. Este desarrollo determinó las características de la administración estatal. Las organizaciones burocráticas se habían desarrollado en el antiguo Egipto, en China, en los imperios romano y bizantino y en otros sitios. Pero mientras esas organizaciones recompensaban a sus funcionarios en especie y no en dinero, los funcionarios trataban de apropiarse las fuentes de ingresos como si fueran de su propiedad privada. La burocratización presupone la existencia de unos ingresos continuados para el mantenimiento del aparato administrativo, lo que al nivel del Estado implica la existencia de un sistema estable de impuestos.

En segundo lugar, la expansión cualitativa y cuantitativa de las tareas administrativas exigidas al Estado favorece y es condición para el desarrollo de un funcionariado racionalmente orientado y sujeto al derecho. Por ejemplo, si en el antiguo Egipto la burocratización tenía que ver con la necesidad de regular grandes vías de agua o la construcción de grandes pirámides, la burocratización en circunstancias modernas resulta de unas expectativas culturales más elevadas, como la exigencia de pacificación interior y determinados servicios sociales, o a partir de innovaciones técnicas, especialmente en los campos de transporte y comunicaciones (Bendix, 1960: 384).

Por último, la superioridad técnica de la forma de organización burocrática y la concentración de los medios de administración en una autoridad central también favorecen el surgimiento de un funcionariado racional. Además, destaca Weber, en las condiciones modernas se produce una "concentración de los medios de administración". Usando la misma terminología que Marx, Weber trata de resaltar cómo ese proceso de concentración ocurre no sólo en la economía, sino también en el gobierno, el ejército, los partidos políticos, las universidades, y en todas las

grandes organizaciones (Bendix, 1960: 428). Según aumenta el tamaño de esas organizaciones, los recursos necesarios para gestionar esas organizaciones pasan de estar en manos de individuos o grupos autónomos y se sitúan bajo el control de una minoría dirigente, entre otras razones porque esos recursos exceden las posibilidades financieras de individuos concretos.

III. La sociología de la dominación y del Estado: metodología, conceptos, y tipologías en la sociología weberiana

Antes de seguir adelante con la presentación de las ideas weberianas sobre burocracia y burocratización, conviene quizá recordar los rasgos básicos de su terminología y su metodología. Para ello se presenta una breve exposición de su uso del famoso tipo ideal y de los conceptos que están en la base de sus estudios de la sociología de la dominación, algunos de ellos muy conocidos pero no siempre claramente interpretados.¹⁸

El tipo ideal

Weber desarrolla la metodología del tipo ideal para la sus análisis histórico-comparativos, proponiéndolo como metodología propia de la sociología. Precisamente la interpretación del tipo ideal ha dado lugar a algunos malentendidos sobre los presupuestos weberianos de la burocracia.¹⁹ Así, hay quien ha entendido el tipo ideal como una pretensión de describir las características de un fenómeno histórico dado y, en consecuencia, estos autores basan sus críticas en la ausencia de rasgos propios de ese fenómeno concreto que Weber no contempló. Como Weber se ocupó de señalar en reiteradas ocasiones, el tipo ideal se configura a través “de la abstracción y el realce de alguno de sus elementos conceptuales esenciales” (1982: 89), para, en un segundo paso, analizar la desviación de la realidad sobre el tipo ideal y así analizar en qué medida se aleja o no de ella. Los elementos seleccionados, como el propio Weber reconoce, están, en primer lugar, condicionados subjetivamente y tienen los límites que impone la adopción de un punto de vista concreto y no de

18. La siguiente discusión se basa principalmente en la primera parte de *Economía y sociedad*, llamada teoría de las categorías sociológicas y especialmente los capítulos I “Conceptos sociológicos fundamentales” y III “Tipos de dominación”; así como en los “Ensayos sobre metodología sociológica”.

19. Käsler (1998), Nieto (1976: 501). Para un detallado comentario de la metodología weberiana en español puede consultarse Aguilar (1988).

otro. De modo que si el mismo objeto fuese estudiado desde una perspectiva diferente, seguramente los elementos destacados serían otros. Al mismo tiempo como señala Moya (1972: 25):

...la situación histórico social del científico, como ámbito límite de toda posible observación histórico-social susceptible de ser incluida en tales esquemas analítico clasificados, se presenta como límite absoluto de la validez universal de esta investigación científica.

Bien es cierto que el origen de la confusión señalada puede estar en el propio Weber ya que a pesar de los límites que describe y advierte para su metodología, desarrolla a partir de los tipos ideales toda su construcción intelectual, asignándoles mayor validez de la que el mismo les había concedido.

Otra de las confusiones típicas sobre el tipo ideal radica en la creencia de que este supone una propuesta normativa o de “deber ser”. Esta creencia errónea es, sin duda, el origen de la idea, a todas luces imprecisa si se consideran otras obras distintas de *Economía y sociedad*, de que Weber es un defensor acérrimo de la burocracia en la forma que presenta su tipo ideal. Sin embargo, es clásica la discusión que Weber mantenía con otras escuelas de pensamiento –historicistas o utilitaristas, por ejemplo– por su empeño en construir una ciencia exenta de valoraciones. Según Weber:

Un tipo ideal en nuestro sentido es, insistimos en ello, algo por entero indiferente a cualquier juicio valorativo, y nada tiene que ver con una perfección que no sea puramente lógica. Existen tipos ideales de burdeles como de religiones, y en cuanto a los primeros hay algunos que, desde el punto de vista de la ética policial de hoy, parecerían ajustados al fin, mientras que en otros sucede precisamente lo contrario (1982: 88).

Weber trató en varias ocasiones, en línea con su idea de la ciencia y del papel del científico, de descartar la posibilidad de que sus reflexiones y sus razonamientos pudiesen valorarse como una opción por un deber ser concreto. Pero como han señalado algunos especialistas (Friedrich, 1952) el entusiasmo “prusiano” con que Weber describe la superioridad técnica de la burocracia, por ejemplo, deja poco margen a cualquier propuesta alternativa de organización social. Del mismo modo, aunque hay que reconocer que ya en sus *Escritos políticos*, Weber introduce juicios normativos sobre las alternativas que frente a la burocratización

de la vida deben adoptarse desde la esfera de lo político (ver más abajo).

A pesar de estas y otras dificultades que algunos críticos han señalado (ver abajo), la aportación de Weber debe ser considerada muy valiosa desde el punto de vista metodológico. Como explica Weber con abundantes ejemplos, la comprensión del Cristianismo, del Estado o de la burocracia como tipos ideales ayuda al entendimiento de la múltiple y complejísima realidad. Se trata, en definitiva de “una síntesis que, sin el empleo de conceptos típicos-ideales, jamás podríamos alcanzar.” (1982:85)

Conceptos y tipologías de la sociología de la dominación

Las reflexiones de Weber sobre la burocracia se enmarcan en su “sociología de la dominación”, de modo que para poder avanzar hacia su comprensión vale la pena reproducir aquí algunos de los conceptos fundamentales que el autor trató de sistematizar y que se encuentran recogidos, casi en su totalidad, en la primera parte de *Economía y sociedad*. Se trata, como el propio Weber indica, de conceptos abstractos y lejanos de la realidad pero, sin embargo, imprescindibles.

Weber parte de la definición de los conceptos de acción social, de relación social y de orden social para adentrarse en el concepto de poder que se da dentro de una relación social. Así, la acción social es para Weber la conducta humana que “se orienta por las acciones de los otros” (1987a:18). Por relación social debe entenderse “una conducta plural (...) y consiste (...) plena y exclusivamente, en la probabilidad de que se actuará socialmente de una forma indicable”, independientemente de aquello en que esa probabilidad descansa (1987a: 21).

Ambas, acción y relación social, pueden orientarse por la existencia de un orden legítimo. A la probabilidad de que esto ocurra se le llama validez del orden. Así, un orden –actividades sociales normalmente repetidas– posee validez “cuando las máximas que orientan la acción aparecen como obligatorias o como modelos de conducta”. Un orden sostenido *sólo* por motivos racionales o de costumbre “es más frágil que el orden que aparece con el prestigio de ser obligatorio y modelo, es decir, con el prestigio de la legitimidad” (1987a:25).

En este marco define Weber el *poder* (*Macht*) como “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra

toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad". Toda relación social entre individuos da lugar a una relación de poder. Ello hace que el concepto de poder sea, como Weber señala, "sociológicamente amorfo" y, por lo tanto, sea más útil el concepto de dominación. Por *dominación (Herrschaft)* se entiende "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato dado por parte de un conjunto de personas dadas" (1987a:43).²⁰

Además, las dominaciones que tengan vocación de persistencia "procuran despertar la creencia en la legitimidad". Weber diferencia así entre la dominación no legítima y la dominación legítima.²¹ Es legítima cuando los dominados encuentran que está justificada. Aunque la obediencia puede estar fundada en distintos motivos, todas las dominaciones, insiste Weber, para persistir, para no ser inestables, necesitan desarrollar la creencia en su legitimidad.²² Precisamente los motivos por los cuales un sistema de dominación pretende ser legítimo son el origen de los diversos tipos de dominación que Weber expone (1987a:170 y 706). Pero además de ello, Weber incluye otra variable, cuya relevancia ha sido a veces insuficientemente considerada en la discusión sobre la persistencia de los sistemas de dominación: el cuadro o aparato administrativo (*Verwaltungsstab*).

Toda empresa de dominación que requiera una administración continuada necesita, de una parte, la orientación de la actividad humana hacia la obediencia a aquellos señores que se pretenden portadores del poder legítimo y, de la otra, el poder de disposición, gracias a dicha obediencia, sobre aquellos bienes que eventualmente, sean necesarios para el empleo del poder físico: el equipo de personal administrativo y los medios materiales de la administración (1987b: 87 y 88).

Aunque debe recordarse que la dominación puede darse aun sin un cuadro administrativo, Weber considera que la dominación se ve facilitada

20. Este concepto de dominación permite, como ha señalado Roth (1978: LXXXIX), una adaptación del imperativo categórico kantiano en cuanto que la situación de dominación es aquella en que la voluntad de los dominadores influye la conducta de los dominados de tal modo que "la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido, por sí mismo, en máxima de su conducta; y eso únicamente en méritos de la relación formal de obediencia, sin tener en cuenta la propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato como tal" (Weber, 1987a: 172).

21. Barenstein (1982: 26 y ss) ha tratado de sistematizar la teoría de la dominación weberiana con sus varias tipologías y definiciones en lo que él llama el Esquema de Dominación de Weber.

22. Para una reconstrucción del concepto de legitimidad en Weber puede verse Bensman (1979) y, en español, Serrano Gómez (1994).

por la existencia de un *cuadro administrativo* que le sirva de apoyo (1987a: 170; 705). En la teoría weberiana, por tanto, tan importante como la creencia en la legitimidad para la persistencia histórica de los modos de dominación, es la existencia de un aparato administrativo (Roth, 1978: XC).

Es relevante, en este punto, introducir el concepto de asociación (*Verband*).²³ Una asociación es para Weber una relación social. Existen dos tipos ideales de asociaciones de dominación: las políticas –como el Estado– y las hierocráticas –como la Iglesia–. En estas últimas la dominación está asegurada por “la coacción psíquica” y la posibilidad o no de la salvación. En las que interesan a nuestros efectos, es decir, en las asociaciones políticas la:

...existencia y la validez de sus ordenaciones dentro de un ámbito geográfico determinado, están garantizados de un modo continuo por la amenaza de la fuerza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo (1987a: 43-ss.).

Siguiendo la lógica weberiana, las asociaciones políticas, como asociaciones de dominación que son, que tengan voluntad de persistencia y de estabilidad necesitan, además de la amenaza de la fuerza, despertar la creencia en su legitimidad y el apoyo de un aparato administrativo (Lassman, 2000: 89). En este sentido, Weber distingue entre tres tipos puros de dominación legítima según sea el “fundamento primario de su legitimidad”: de carácter racional, de carácter tradicional, de carácter carismático, que dan lugar respectivamente a:²⁴

- La dominación legal, “que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad”.
- La dominación tradicional: “que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad”.

23. Este término ha sido traducido ocasionalmente por *organización*. Estando de acuerdo con esa posibilidad, y para evitar posibles malentendidos, aquí se sigue la práctica tradicional de la traducción de *Economía y sociedad*.

24. Weber reconoce la influencia de su amigo G. Jellinek quien había tratado las formas de justificación del Estado proponiendo los “tipos-empíricos” que Weber adapta en los “tipos ideales” (Roth, 1978: LXXXIX). Weber pasaría así de la teoría social del Estado a la teoría sociológica del Estado. Ver Bendix y Roth (1971: 260) o la reciente conferencia citada de S. Breuer (1999) para las relaciones entre las obras de Jellinek y Weber.

- La dominación carismática: “que descansa en la entrega extra-cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas” (1987a:172).

Como Weber señala “según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente (...) el cuadro administrativo destinado a garantizarla” (1987a: 170) en caso de éste exista.²⁵

- En la dominación legal: de entre las distintas formas posibles de dominación legal, el tipo más puro es la burocracia. “El equipo administrativo consta de funcionarios nombrados por el señor, y los subordinados son miembros de la asociación (‘ciudadanos’, ‘camaradas’). Se obedece a la persona no en virtud de su derecho propio sino a la regla estatuida, la cual establece al propio tiempo a quién y en qué medida se deba obedecer” (1987a:707).
- En la dominación tradicional: de entre todas las formas posibles de dominación tradicional el tipo más puro es la dominación patriarcal. “El cuerpo administrativo lo forman los ‘servidores’. Se obedece a la persona en virtud de su dignidad propia, santificada por la tradición: por fidelidad” (1987a:708).
- En la dominación carismática: Los tipos más puros de dominación carismática son el del profeta, del héroe guerrero y del gran demagogo. “El cuerpo administrativo es escogido según carisma y devoción personal, y no por razón de su calificación profesional (como el funcionario), o de su clase (como el cuerpo administrativo de clase), o de su dependencia doméstica o en alguna otra forma personal (como es el caso con el cuerpo administrativo patriarcal) (1987a: 711 y 712).

Finalmente, la exposición weberiana permite ver cuáles y cómo se concretan estos modos en una asociación política moderna: el Estado moderno.²⁶ El Estado moderno es según Weber:

25. El autor se detiene en este punto en una pormenorizada discusión del aparato administrativo de cada uno de los tipos de dominación. Reproducimos aquí, sin embargo, las características esenciales de cada tipo de cuadro administrativo para en otro punto posterior profundizar en la dominación legal con aparato burocrático. No obstante, es muy ilustrador estudiar el aparato tradicional y el carismático y la comparación que realiza el propio Weber con el burocrático en *Economía y Sociedad* (p. 181 y ss.). Para una discusión de la teoría de los tres tipos puros de dominación legítima ver Bendix, (1960), Mommsen (1974) y Schluchter (1998).

26. Sobre la sociología del Estado en Weber, ver por ejemplo Bobbio (1981), Sotelo, (1990), Breuer (1993) (traducido al español como primer capítulo de Breuer (1996)).

...una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios en manos de un dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas (1987b: 92)

A los efectos de este artículo, lo que es importante tener en cuenta es que las características del Estado como asociación de dominación política y, en especial, su capacidad respecto al uso de la fuerza, confieren un status especial y unos rasgos distintivos a la burocracia pública ya sea entendida ésta como sistema de administración o como cuerpo de funcionarios.

Sobre el concepto de burocracia y dominación burocrática

El Estado moderno se basa en la legitimidad legal-racional y un aparato administrativo para el que Weber suele reservar el nombre de *burocracia*, aunque no sucede así en todos los casos. Precisamente la ausencia de una definición precisa del concepto de burocracia, que hay que deducir de su uso en múltiples pasajes, es otro de los problemas que ha originado algunas dificultades en el análisis de la obra de Weber (Albrow, 1970: 40). A lo largo de sus escritos, pueden encontrarse varias acepciones del término (Page, 1985: 6).

Weber usa el término *burocracia*, por ejemplo, para denotar unas veces cualquier aparato administrativo cercano al modelo racional o, en otras ocasiones, simplemente al del Estado moderno que a veces matiza llamándolo el modelo monocrático de burocracia. Pero también habla de burocracia para designar genéricamente a un cuerpo de funcionarios o funcionariado (*Beamtenamt*) que pueden darse en modos de dominación no legal que Weber estudia en el Imperio romano, el antiguo Egipto y en el imperio chino o bizantino. Por otra parte, también aplica el término para todos los empleados que desempeñan su trabajo en las oficinas con independencia de cual sea el sector, público o privado, de actividad, y a veces de forma más específica, para hacer alusión singularizada a los funcionarios públicos.

Asimismo se han observado tres acepciones del concepto de *dominación burocrática*. Siguiendo a Schluchter (1980: 88), puede decirse que Weber usa este concepto en sus comparaciones diacrónicas o sincrónicas de los modos de dominación de forma poco clara, para ilustrar fenó-

menos empíricos de carácter diverso.²⁷ Dominación burocrática se refiere no sólo a la dominación mediante un cuadro o aparato administrativo burocrático, sino también a la dominación por el propio aparato administrativo, tanto en un sentido amplio como más estricto. En sentido amplio, se puede hablar de dominación burocrática cuando un aparato administrativo, independientemente de su estructura interna, consigue despojar, de forma secreta o abierta, a los legítimos gobernantes del poder que les ha sido conferido. Weber ilustra estos procesos en su descripción del patrimonialismo europeo en sus formas feudales y estamentales. En un sentido más estricto del término, debería hablarse de dominación burocrática cuando un cuadro administrativo, sujeto a reglas determinadas y reclutado según sus cualificaciones técnicas objetivas, y legalmente expropiado de los medios de administración y sus puestos, consigue despojar, secreta o abiertamente, a los legítimos gobernantes, en especial al parlamento, o al ejecutivo de su poder. Este caso queda ilustrado por Weber al analizar el pseudo-constitucionalismo o pseudo-democracia en la Prusia y la Rusia contemporáneas. Por último, Schluchter observa una tercera acepción de dominación burocrática para referirse a aquellos casos en que la acción política consiste solamente en acción administrativa centralizada y todo el resto de las esferas sociales quedan reducidas en mayor o menos medida a objetos de manipulación. Weber ilustra este caso con su análisis del patrimonialismo oriental en sus varias formas (Schluchter, 1980: 92).

Por consiguiente deben separarse cuidadosamente al estudiar a Weber las tres acepciones de dominación burocrática y tener en cuenta que a veces la perspectiva diacrónica y la sincrónica están solapadas al igual que los niveles social y organizativo de la dominación burocrática, lo que puede llevar a confusión. Por último, como se ha señalado más arri-

27. Respecto a la riqueza de los materiales empíricos o históricos utilizados por Weber, que sirven de base a sus ideas sobre burocratización y burocracia, podemos referirnos, en su sociología de la religión, al análisis comparativo y con una perspectiva diacrónica que Weber emprende del funcionariado chino especializado moderno y el mandarinato chino, en el que trata de evaluar las características distintivas del racionalismo occidental (ver Schluchter, 1980: 90 y ss.). En el marco de su sociología política o de la dominación, cabe mencionar la investigación sobre la burocracia del imperio guillermiano en Alemania. Aquí Weber analiza de forma sincrónica la sociedad alemana para examinar la relación entre dominación política y burocrática bajo las condiciones del racionalismo occidental moderno. En su estudio relativo al Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), Weber estudia su transformación en una organización burocratizada para examinar en perspectiva sincrónica la superioridad de un cuadro administrativo burocrático en las condiciones occidentales modernas, comparándolo con otros cuadros administrativos estructurados de forma diferente. Weber analiza en otros escritos las condiciones de la administración en los Estados Unidos y en Rusia.

ba, las consideraciones que Weber realiza sobre la burocracia pública y los diferentes niveles de análisis son diferentes según cual sea la obra que se analice. Si en *Economía y sociedad* la burocracia es, sobre todo, un instrumento organizativo que Weber alaba por su superioridad técnica y su eficacia en orden al logro racional de los objetivos, en los *Escritos políticos*, la burocracia es entendida, sobre todo, como un grupo o estrato de poder, con unos intereses y unas dinámicas sociales específicas que tiende a excederse de sus funciones y al que es necesario controlar (Beetham, 1985: 71). En los dos apartados siguientes se tratan estas dos caras del concepto de burocracia.

IV. Burocracia y racionalidad: el modelo formal weberiano de burocracia y burocratización en *Economía y sociedad*

Weber profundiza en la descripción de la dominación burocrática presentando sus rasgos más importantes en forma de principios en los que se basa la estructura y el orden organizativo y, finalmente, los caracteres de los empleados que prestan sus servicios en estas organizaciones.

Los elementos del modelo

El sistema de dominación legal cuya estructura más representativa es la burocracia, se sustenta, para Weber, en cinco creencias básicas (1987a: 173 y 174):

- Todo derecho, “pactado” u “otorgado” puede ser estatuido de modo racional, ya sea con arreglo a fines o a valores o ambas cosas, con la pretensión de que sea aceptado por los miembros de la asociación o por las personas que se relacionen con la asociación.
- Todo derecho es un sistema de reglas abstractas, por lo general, estatuidas intencionalmente. La judicatura aplica las reglas a cada caso concreto. La administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación dentro de las normas jurídicas.
- El soberano legal típico, la persona que ejerce la dominación, al mismo tiempo que ordena y manda, obedece al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.
- El que obedece sólo lo hace como miembro de la asociación y sólo obedece al derecho.
- Los miembros de la asociación cuando obedecen al soberano no lo hacen en atención a su persona, sino al orden impersonal, a las ór-

denes emanadas dentro de una competencia limitada, racional y objetiva. Aunque el sistema legal de dominación puede adoptar formas diversas su tipo más puro, como señala Weber, es la burocracia. Los elementos formales de la burocracia son:

- El principio de las competencias o atribuciones oficiales fijas: las leyes o bien las disposiciones reglamentarias determinan la distribución de las tareas entre los miembros de la organización en orden a cumplir los fines de la organización. Las reglas establecen también los poderes de mando y regulan los medios coactivos para el cumplimiento de los deberes. Ningún funcionario debe realizar las tareas que no son de su competencia.
- La jerarquía funcional: a través de un sistema de mando y subordinación de modo que los inferiores son supervisados por los superiores. El sistema permite a los dominados la apelación a los superiores por la resolución de los inferiores.
- El funcionamiento de la organización burocrática se basa en expedientes o documentos escritos que se conservan y se ordenan.
- El aprendizaje profesional especializado para todos los funcionarios.
- El principio de dedicación: a diferencia de otras épocas en que la actividad de tramitación era considerada como marginal, aquí es considerada como una actividad principal que exige todo el rendimiento del funcionario.
- La separación entre los medios privados y los medios públicos. Los medios de producción y de administración no pertenecen al funcionario. Los funcionarios reciben a cambio de su trabajo una remuneración (1987a: 174 y ss; 716 y ss.).

Asimismo, las características del cuerpo de funcionarios administrativos son expuestas también por Weber. Las características del tipo más puro de funcionarios son las siguientes:

- El cargo es una profesión, lo que implica la exigencia de una serie de conocimientos que serán valorados en pruebas especiales para la ocupación del cargo.
- Con la ocupación del cargo el funcionario asume el deber de fidelidad a la organización a cambio de una existencia asegurada. Es importante reseñar que no se trata de una fidelidad a persona sino que se trata de una "fidelidad objetiva impersonal" propia de la burocracia.
- Los funcionarios están sometidos a relaciones jerárquicas.

- El funcionario cuenta con una estimación social especial por su pertenencia a un estatus social determinado. Dicho estatus es apoyado, incluso, por normas específicas que señalan diferencias respecto a otros colectivos profesionales o respecto al resto de los miembros de la sociedad.
- Los funcionarios son nombrados por el superior -y no por los dominados- considerando la capacidad técnica del candidato por encima de otras cuestiones.
- Desempeñan el cargo a perpetuidad para garantizar la objetividad e imparcialidad.
- Reciben una remuneración fija en dinero y una pensión para asegurar su vejez. Dicha remuneración no se determina en función del trabajo realizado sino que se establece de acuerdo a las funciones desempeñadas por el funcionario y que están determinadas en las normas.
- La progresión en la carrera profesional, que supone escalar en la jerarquía y obtener, por lo tanto, un salario superior, responde a un sistema de normas lo que permite al funcionario conocer cuáles son sus posibilidades de ascenso. Se basa, por lo general y para la mayoría de los puestos, en los principios de antigüedad y capacidad medida ésta de manera objetiva a través de un sistema de exámenes.
- Tienen protección formal en las actividades que desempeñan por razón de su cargo.
- Los funcionarios no poseen la propiedad de los medios de producción.
- El funcionario es fiel a su cargo y se identifica con los objetivos de la organización
- Están sometidos a una disciplina rigurosa y a la vigilancia administrativa (1987a: 175 y ss.; 707 y ss.).

La superioridad de la burocracia y sus razones

Como se ha señalado más arriba, para Weber la burocratización era un elemento esencial del proceso de racionalización del mundo y pensaba que la supervivencia de las sociedades industriales avanzadas guardaba una estrecha relación con la aplicación de las técnicas burocráticas. Weber considera que el éxito de la burocracia radica en su superioridad técnica. El entusiasmo con que subraya esta idea es la causa de que, en ocasiones se le haya atribuido la defensa vehemente del modelo burocrático. Sin embargo, conviene matizar que Weber mantenía una posición ambivalente respecto al fenómeno burocrático. Si de un lado reconocía

en la burocracia una forma de organización eficaz, del otro lado la criticaba, como se verá más abajo, como un límite a la libertad individual, a la autorrealización y al liderazgo creativo (Mommesen, 1989: 110 y ss.).²⁸

Weber considera a la burocracia como una forma de organización técnicamente superior a todas las formas conocidas de organización: la de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Las razones de su superioridad son varias:

La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar (1987a: 731).

El trabajo burocrático es más preciso y uniforme ya que se realiza conforme a normas impersonales. Es también más barato en términos de tiempo y dinero, tanto para la organización como para los ciudadanos, si se compara con el trabajo realizado por otras personas que no dedican todo su tiempo a la administración. Al mismo tiempo, los dominados disponen de la garantía de un trato homogéneo que les proporciona la independencia y la objetividad derivadas de la inamovilidad de los funcionarios. Es más rápido ya que las especificaciones recogidas en las normas evitan la posibilidad de que se produzcan discrepancias respecto a la solución de los asuntos. El sistema burocrático y, en concreto la división del trabajo como uno de sus elementos característicos, permite la especialización y el adiestramiento constante de los funcionarios. También garantiza la calculabilidad y el ajuste de los medios a los fines, es decir, la eficacia. Por último, como insiste Weber, la burocracia es un instrumento que ordena la realidad y evita el caos; y es precisamente ello lo que la hace imprescindible.

Análisis de las consecuencias de la burocratización en la sociedad

Una de las consecuencias más importantes de la burocratización sobre la sociedad se refleja en la estratificación social. La burocracia tiene un

28. Ver también Fry (1989). A pesar de la admiración que Weber siente hacia la burocracia por su superioridad técnica respecto a otras formas de organización, la asocia al mismo tiempo con la rutina que opondría a la libertad individual.

efecto nivelador sobre las diferencias sociales y económicas (Weber: 1987^a: 738) al acabar con los privilegios plutocráticos y los privilegios basados en el nacimiento, al sustituir la administración honorífica, *amateur*, ejercida por notables, por la administración a tiempo completo ejercida por profesionales asalariados, expertos, independientemente de su posición social o económica. Los propios principios de administración racional, basados en el conocimiento especializado y en el empleo de expertos exigen la mayor base social posible para el reclutamiento de los funcionarios (Beetham, 1985: 79). La necesidad de expertos hace que los diplomas educativos sustituyan al privilegio como base del reclutamiento administrativo y de la posición social. Weber observa así una clara relación entre el desarrollo de la burocracia y el crecimiento de la educación superior.

Esta igualdad en las posibilidades de acceso es concomitante con una subordinación del ejercicio del mando a normas abstractas, fruto de la exigencia de una igualdad jurídica en el sentido personal y real, según la cual, toda persona sometida a las normas es legalmente igual, rechazándose el privilegio y el principio de tramitación “según los casos” (Weber, 1987a: 738).

La autoridad en la sociedad burocratizada cumple sus cometidos y trata todos los casos de forma abstracta, sin consideración de las personas, aunque eso pueda llevar a una cierta deshumanización o “desmoralización” de su actividad. Como afirma Weber en diferentes lugares de *Economía y sociedad* (1987a: 468, 707, 732) o en su famoso excursus o *Zwischenbetrachtung* (1915).²⁹

El aparato burocrático estatal y su característico homo politicus racional, al igual que el homo oeconomicus, cumple sus tareas, incluido el castigo de la injusticia, ejecutándolas con arreglo al sentido más ideal de las reglas racionales de la dominación política, es decir, de un modo positivo, “sin acepción de personas”, “sine ira et studio”, sin odio y por ello también sin amor. En virtud de su despersonalización, y por mucho que parezca lo contrario, es menos accesible en puntos importantes a una moralización material que las estructuras patriarcales del pasado, que se basaban en los deberes personales de piedad y en la apreciación personal concreta del caso individual, “tomando en consideración” a la persona (1998a: 537).

29. Incluido en sus *Ensayos sobre sociología de la religión*.

Por último, las relaciones sociales de dominación que se configuran en un sistema plenamente burocrático hacen de éste un sistema social prácticamente indestructible. Como Weber afirma, “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción” (1987a: 741). El sostenimiento económico y toda la existencia social del burócrata están identificados con el “aparato”. La población gobernada por esa burocracia tampoco puede deshacerse de ella o sustituirla, y el funcionamiento del Estado y la gestión de los asuntos públicos depende irremediablemente del conocimiento especializado y la coordinación del aparato burocrático (Bendix 1960: 430).

Las críticas al modelo weberiano

Las críticas a los escritos sobre burocracia de Weber han sido más frecuentes que en otros campos temáticos de su obra.³⁰ La mayoría de los autores ha basado sus valoraciones en la exposición de *Economía y sociedad*, la más conocida y accesible, sin tener en cuenta otros escritos que la complementan.³¹ En cualquier caso, los estudios y construcciones típico-ideales relativas a la burocracia y la burocratización de Weber han sido el origen de un fructífero debate que ha versado, sobre todo, acerca de la validez empírica, histórica y predictiva de su modelo.³²

Por aludir brevemente a alguna de estas críticas, ha sido frecuente la incomprensión del uso weberiano del tipo ideal, que se ha entendido,

30. En muchos campos esto se explica quizá por qué pocos eran los que disponían de un saber suficiente para poner en cuestión las ideas weberianas.

31. Rudolph y Hoerber (1979), por ejemplo, omiten los *Escritos políticos* en su “interpretación revisionista” de Weber.

32. Sin el espacio o la intención de entrar en los innumerables debates que el modelo weberiano ha generado en el estudio de las organizaciones desde su publicación hasta nuestros días, cabe decir que muchas de las aproximaciones críticas al modelo weberiano se sustentan en la idea de un insuficiente análisis por parte de Weber de las consecuencias del funcionamiento de la burocracia y en la polémica asimilación de los conceptos de racionalidad y eficacia. Otros niegan que haya una asociación real entre su tipo ideal de burocracia y los conceptos de racionalidad y eficiencia. Obras en la tradición weberiana que complementan el modelo del sociólogo alemán y que son ya clásicos modernos en el estudio de la burocracia pública o privada y de las organizaciones, son las obras de R. Merton (1952) sobre las disfuncionalidades de la burocracia; la de Selznick, sobre la tendencia de las subunidades administrativas a perseguir sus propios objetivos distintos a los de la organización como un todo; la de A. Gouldner (1954) y la influencia del sistema de reglas en la eficacia de la organización; C. Friedrich (1952) quien critica el poco énfasis de Weber en la responsabilidad de los funcionarios que se limitan a aplicar la norma; P. Blau (1963) y sus consideraciones sobre la existencia de otros factores, distintos a un rígido sistema de normas, para lograr e, incluso, incrementar la eficacia. Sobre los desarrollos posteriores y las críticas a la obra de Weber sobre burocracia ver Albrow (1970), Clegg (1990), Kieser (1999). En español puede verse Nieto (1976) y García Madaria (1985).

como se apuntaba más arriba, como un tipo histórico o empírico o bien como una mera prescripción.³³ Otros han acusado a Weber de dejar de lado, en su consideración de la dominación burocrática, algunos factores de poder en las organizaciones y olvidar la existencia de rasgos persistentes de carácter patrimonial en las organizaciones modernas, tanto públicas como privadas (Rudolph y Hoerber, 1979). Otro reproche frecuente, que ya le hicieron algunos colegas austriacos contemporáneos y que se refiere a sus posturas más beligerantes hacia la burocracia, es el hecho de que Weber base su crítica general sobre la burocracia y sobre las posibilidades del socialismo en rasgos que eran, en muchos, casos sólo propios de la burocracia prusiana, y que no sepa distinguir cuidadosamente entre aquellos factores que son generalizables y aquellos que son peculiarmente prusianos (Beetham, 1985: 85).

En el ámbito de la sociología de las organizaciones, como ha observado Kieser (1999: 62), los malentendidos producidos por las intenciones y la construcción weberiana han sido provechosos al promover un contraste con la realidad empírica emprendido por los sociólogos desde los años 40. Kieser (*ibid.*) ha resumido las críticas al modelo de burocracia weberiana en tres grandes conclusiones (1999: 62): 1) las organizaciones muestran numerosas variaciones que es difícil aprehender y caracterizar correctamente con un tipo único, 2) la forma de organización burocrática es sólo eficiente bajo determinadas circunstancias, por lo que la hipótesis weberiana de la superioridad debe relativizarse, 3) toda organización burocrática muestra ciertos efectos disfuncionales que afectan a su eficiencia técnica (ver Kieser: 1999: 64).

También ha habido autores que han tratado de contrarrestar las críticas al modelo weberiano y han planteado la discusión en sus correctos términos.³⁴ Albrow (1970: 46), por su parte, argumenta que ni la eficacia ni la ineficacia del sistema burocrático eran los temas que realmente preocupaban a Weber. Y ello es, quizá, la causa por la que nunca se detuvo a analizar de manera específica los defectos en el funcionamiento organizativo de la maquinaria burocrática, razón por la que ha recibido innumerables críticas provenientes, sobre todo, de la sociología de la organización.

33. Ver Rudolph y Hoerber (1979) y Friedrich (1952). En español, Nieto (1976) o Baena del Alcázar (2000: 224 y ss), que lo ha llamado el "desenfoco tradicional" del modelo weberiano, se han referido a este malentendido.

34. Para una defensa del uso del tipo ideal en Weber ver Mayntz (1965) y Kalberg (1994).

Sin embargo, y anticipando algunas conclusiones que se ofrecen en el apartado siguiente, es cierto que Weber es el primero en reconocer algunas paradojas en el sistema burocrático. Por ejemplo, no es la menor de ellas la incapacidad de la burocracia para adaptar la resolución resultado de la aplicación de las reglas uniformes al cada caso concreto. Del mismo modo, observa que la “igualdad jurídica”, “el formalismo y la fría objetividad” garantizada por la uniformidad legal puede chocar con el *ethos* que, en ocasiones, domina a las masas (1987a: 735). Y algo parecido ocurre dentro de las propias organizaciones que tienden a funcionar mejor cuanto más se tiende a la “deshumanización” de sus miembros (1987a: 732). Como señala Mommsen (1989:114) la consecuencia más seria de ello es la “tendencia de las organizaciones burocráticas a ahogar todo liderazgo creativo”.

V. Burocracia y poder: La otra cara de la burocracia en los escritos de Weber.

El tema de la dominación de los funcionarios

En junio de 1917 Weber publica por primera vez un artículo con el título “Poder burocrático y liderazgo político” que más tarde aparece en forma de libro, junto con otros capítulos, en mayo de 1918. Weber inicia este escrito con la siguiente afirmación:

En un Estado moderno, el poder real, que no se manifiesta en los discursos parlamentarios ni en las proclamaciones de los monarcas, sino en la actuación administrativa cotidiana, reside necesaria e inevitablemente en las manos del funcionariado; del civil y del militar. (...) El progreso hacia el funcionariado burocrático (...) constituye el criterio inequívoco para medir la modernización del Estado (1991:126).

El, para Weber, “irrevocable” o “irresistible” avance de la burocracia, en todos los órdenes de la vida da “su sello a la época actual” (1991:141) y es un elemento característico del Estado moderno que, sin embargo, traerá consecuencias no siempre positivas en el orden político y social. Los *Escritos políticos* de Weber se centran explícitamente en este lado negativo de la burocracia (Beetham, 1985:65).

Dos son las preocupaciones de Weber respecto a lo que denomina la dominación de los funcionarios (*Beamtenherrschaft*). En primer lugar, reflexiona sobre la tendencia de los funcionarios a exceder su poder y

arrebatarse a los políticos su papel en la definición de los objetivos sociales. En segundo lugar, Weber se muestra preocupado por la tendencia de la clase burocrática a perseguir sus propios intereses y a perpetuarse y reproducirse en el poder (Beetham, 1985:65 y 66).

Analiza el caso alemán después de Bismarck a quién atribuye la responsabilidad de haber eliminado las cabezas políticas del Estado y haberlas sustituido por los funcionarios. Weber considera que:

El funcionariado público ha dejado brillante constancia de su buen hacer siempre que tuvo que demostrar en tareas oficiales y exactamente definidas de índole técnica su sentido del deber, su objetividad y su dominio de los problemas organizativos. Uno que, como yo, procede él mismo de una familia de funcionarios, será el último en permitir que se mancille su impoluto lustre. Pero aquí se trata de contribuciones políticas, no "de oficio", y los hechos sacan ya de por sí a la luz del día el conocimiento de algo que no puede ser negado por nadie que ame la verdad. El gobierno de los funcionarios ha fracasado en toda línea siempre que se ha ocupado de cuestiones políticas (1991:172).

Weber cree que los funcionarios asumen un papel para el que no se encuentran preparados y usurpan con él la actividad natural de los políticos.³⁵ El problema es doble para nuestro autor. Por un lado, se refiere a lo que la burocracia *no* hace, es decir, a lo que no se encuentra capacitada para hacer, y, por otro lado, a las dificultades continuas que existen en el control de la actividad de los burócratas. Estos dos temas están relacionados con su peculiar naturaleza. De un lado, Weber piensa que el poder de los funcionarios se sustenta sobre todo en la posesión de un *saber especializado* adquirido con la formación y en lo que él mismo denomina el *saber de oficio* que es la información adquirida con el desempeño del puesto y es, en ocasiones, convertido deliberadamente por los altos funcionarios en un *saber secreto* muy difícil de controlar (1991: 174). Al mismo tiempo los funcionarios cuentan con la fortaleza de su propia actividad e influencia en las decisiones que afectan a los ciudadanos ya que les hace imprescindibles en orden a evitar el caos cotidiano. Por otro lado, piensa Weber que "su capacidad de rendimiento en el terreno del sector público, estatal, está sometida a rígidos límites inter-

35. Ver Barenstein (1982). En el doble análisis de la burocracia como instrumento técnico y como grupo de poder, este autor se refiere a la burocracia como posible usurpadora de poder. "Hay además posiciones intermedias entre los extremos de la burocracia-instrumento y la burocracia-usurpadora: son los casos de la burocracia desviando las decisiones políticas, saboteándolas o ignorándolas" (p. 77). Barenstein estudia estos casos con ejemplos del propio Weber o de otros autores.

nos" (1991:146). La impersonalidad de las normas y la rígida jerarquía que deben ser respetadas por el funcionario limitan su autonomía y creatividad y condicionan el carácter de su responsabilidad que es muy distinta a la del político.

De esta manera aparece acentuada en Weber la dicotomía entre política y administración (Fry, 1989). Sirviéndose de nuevo de categorías típico-ideales, Weber establece dos tipos puros, diametralmente opuestos, que son el funcionario y el político, que representan dos tipos diferentes de responsabilidad. El funcionario debe ser un sirviente neutral de la política, leal a su cargo y con responsabilidad impersonal que juzga las situaciones en función de las reglas y de su conocimiento experto. Lo que debe caracterizar al buen político, sin embargo, son las dotes de mando, la independencia, la libre iniciativa, la responsabilidad personal y su capacidad de lucha por el poder, por lograr los apoyos necesarios entre las masas y en el parlamento para poner en práctica sus ideas, ya que para Weber, "la política es, en esencia, lucha" (Weber, 1991: 230; Mommsen, 1981: 55). Si el funcionario debe cumplir con sus obligaciones y seguir las órdenes independientemente de que crea o no en su corrección, el político está obligado a abandonar su cargo cuando se vea incapacitado para lograr sus objetivos esenciales (Mommsen, 1989: 118).

La inevitabilidad de la burocracia y las implicaciones socio-culturales de la burocratización

Si en el plano social la burocracia tiene también los efectos sobre la estratificación señalados más arriba y en el plano administrativo y político la burocracia es algo más que un mero instrumento de administración racional, en el plano cultural la burocracia tiene efectos claros sobre las ideas y los valores de la sociedad. A este respecto Weber muestra su cara más pesimista, casi tenebrosa, al vaticinar el futuro de una sociedad totalmente burocratizada recurriendo a la extrapolación de las condiciones contemporáneas y a ejemplos de sociedades totalmente burocratizadas como el antiguo Egipto y el Imperio Romano. En varios escritos, como los *Ensayos de sociología de la religión* u otras piezas sociológicas y políticas, se encuentra repetidamente la observación del avance irreversible e imparable en la sociedad contemporánea, la descripción de la burocracia como una máquina sin alma, y la voz de alerta contra las peligrosas consecuencias de la dominación burocrática.³⁶ La

36. Sobre los paralelos entre el análisis weberiano de la burocracia desde la sociología y el tratamiento literario del tema por Kafka, ver el ensayo de González García (1989).

tendencia a exceder su poder, el impacto en los valores y comportamientos sociales, la defensa de sus propios intereses encubiertos tras el velo del interés general o su incapacidad para entender y hacer política (González García, 1989: 191).

Esta situación se produciría, según Weber, debido a un conflicto entre la racionalización de las instituciones y la racionalización de la conducción de la vida, y por la contradicción entre la creciente *maquinización*, *disciplinarización* y la especialización como efectos de la burocracia, y la libertad y creatividad individual. El principio de calculabilidad en el capitalismo y en la burocracia lleva a la despersonalización e impide la acción autoresponsable (Breuer, 1991; Kieser, 1999). El avance de la burocracia puede convertir a la sociedad en un "horror egipcio" (*ägyptisches Greuel*) (Heins, 1990). La burocracia y las instituciones se convierten así en una envoltura o armazón férreo (*stahlhartene Gehäuse*),³⁷ no sólo para el burócrata sino también para el ciudadano. En sus palabras, en espíritu coagulado,

Pero espíritu coagulado es también esa máquina viviente que representa la organización burocrática con su especialización técnica del trabajo profesional, su delimitación de competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente escalonadas. En unión con la máquina muerta, se ha puesto a la obra de tejer el armazón de ese tipo de servidumbre del futuro en que un día quizá se verán obligados a entrar, impotentes, los hombres, como ocurrió a los fellahs en el antiguo Estado egipcio, si el único y definitivo criterio de valor para ellos, que ha de decidir sobre la forma de conducir sus asuntos, es una administración buena en sentido puramente técnico, es decir, una administración y provisión racional de las necesidades a cargo de funcionarios. Pues eso lo hace la burocracia de manera incomparablemente mejor que cualquier otra estructura de poder. (1991: 144)

En este mismo sentido son famosas las intervenciones tanto de Max Weber como de su hermano, Alfred, en la reunión de la *Verein für Sozialpolitik* que tuvo lugar en Viena en septiembre 1909. En ella, ambos hermanos realizan una dura crítica contra los efectos culturales y sociales de la burocratización. Frente a la defensa apasionada que los miembros más conservadores de la *Verein* realizan de la mayor intervención del Estado y del papel de la burocracia como representación de los intereses generales por encima de los particulares, los hermanos Weber

37. Como se sabe, la traducción de esta expresión weberiana que ha hecho fortuna, a través de la traducción inglesa de Parsons como *iron cage*, es *jaula de hierro*.

insisten en la necesidad de democratización de las instituciones del Estado y en la necesidad de control de la burocracia y los peligros del tipo especial de hombre que esta promueve. Así Weber alerta sobre las consecuencias de la funcionarización de la sociedad, que como “liberal desesperado” (Mommsen) no puede sino deplorar:

...del mismo modo que resulta terrible pensar que el mundo estuviese formado sólo de catedráticos —escaparíamos al desierto si tal cosa ocurriera— mucho más terrible sería que estuviese lleno de esos elementos que se aferran a un puestecillo y luchan denodadamente por conseguir otro de mayor categoría (...) Esta pasión por la burocratización como la hemos escuchado aquí, es más que suficiente para desesperar a cualquiera. (...) Es como si nosotros, a sabiendas y voluntariamente, debiéramos transformarnos en hombres que necesitan orden única y exclusivamente, que se vuelven cobardes y nerviosos cuando este orden se bambolea un instante y desvalidos cuando son arrancados de su adaptación exclusiva a él. Que el mundo no conozca nada más que tales hombres de orden supone una evolución en la que, de todos modos, estamos atrapados y la cuestión central no es cómo llevarla adelante ni cómo acelerarla, sino qué oponer a esta maquinaria con el fin de conservar un resto de humanidad en esta parcelación del alma, en este dominio exclusivo de los ideales de vida burocráticos.³⁸

Estas visiones de pesimismo cultural que identifican la sociedad burocratizada y de masas con la imposibilidad de la acción individual autoresponsable y creativa, y la uniformización social han encontrado mucho eco en algunos filósofos culturales y científicos sociales desde entonces. La crítica de las consecuencias de la racionalización y la burocratización ha sido frecuente desde Wright Mills, Marcuse, pasando por Habermas y Luhman hasta Ritzer (1993) y su tesis de la *Macdonalización* de la sociedad, que se considera en una tradición de análisis weberiano. También ciertos críticos severos de la *Modernidad* como Bauman (1989) han basado sus críticas explícitamente en los argumentos de Weber y la existencia de una burocracia racional que lleva a los individuos a una incapacidad moral y que provoca las condiciones potenciales conducentes al holocausto, pues la burocracia racional sería “intrínsecamente capaz de la acción genocida”.³⁹

38. Max Weber “Debaterede”, en *Schriften des Verein für Sozialpolitik*, vol. 132, pág. 284

39. Du Gay (1999) ha puesto de manifiesto recientemente cómo la crítica de la racionalidad burocrática hecha por Bauman basándose en nociones weberianas hace un uso injustificado de las ideas de Weber a veces incluso contradiciendo sus conclusiones sobre la capacidad moral del comportamiento burocrático.

Este pesimismo de Weber respecto a la burocracia y el futuro de la sociedad moderna fue criticado ya por algunos contemporáneos (Beetham, 1985: 84). En nuestros días también algunas de estas visiones apocalípticas y pesimistas han sido criticadas, argumentando que la individualidad y la creatividad, ya desde tiempos de Weber, más bien han aumentado con el desarrollo de la burocratización, y no al contrario. En la administración pública, en empresas privadas, en el arte o en la ciencia, en la Academia, etc., las innovaciones y la creatividad son más frecuentes de lo que predicen las voces pesimistas (Haferkamp, 1989).

La propuesta política de Weber: control de la burocracia y democracia, parlamento y liderazgo político

La preocupación de Weber por delimitar el papel de los burócratas y los políticos y las consideraciones acerca de las consecuencias socio-culturales de la burocracia se enmarcan dentro de una reflexión más amplia sobre la dominación creciente de la burocracia. Weber reitera en múltiples ocasiones, como se ha visto, la inevitabilidad de la burocracia en todas las democracias modernas. Como señala en su conferencia *El socialismo* pronunciada el 13 de junio de 1918 ante oficiales del ejército de Austria-Hungría:

A la democracia no le queda más que esta alternativa: o ser administrada de manera barata por gente rica a base de que los cargos sean honoríficos, o de manera cara por funcionarios profesionales a sueldo. Esto último, la creación de un cuerpo de funcionarios profesionales, es el destino que les espera a todas las democracias modernas en que no basta para su funcionamiento el cargo honorífico, o sea, a los Estados con grandes masas de población (1991: 310 y 311).⁴⁰

A la vez que realiza su advertencia sobre “inevitable burocratización universal” (1991:314) expresa su temor acerca de la expansión del poder burocrático y de las amenazas que éste supone sobre la libertad de los individuos y la existencia de la democracia. Existe, pues, una relación antinómica entre democracia y burocracia derivada del necesario papel de la burocracia en la puesta en funcionamiento del conjunto de

40. Weber piensa que Estados Unidos se encuentra en una situación de transición. Utilizando algunas anécdotas acaecidas durante su viaje por los Estados Unidos en 1904, Weber describe los rasgos del sistema político norteamericano y se detiene en las características de su administración, todavía no totalmente profesionalizada como en Europa. A pesar de los peligros inconvenientes del *spoils system*, como la corrupción y el nepotismo, pone en boca de un obrero estadounidense el temor al dominio burocrático.

reglas abstractas que implican los procedimientos democráticos (Giddens, 1995: 28). Ante esta situación Weber considera necesaria una reflexión sobre las nuevas formas de organización política y para ello se pregunta:

1. ¿Qué posibilidad queda todavía, realmente, *de salvar* algunos restos de una libertad de movimientos de algún modo "individual"?
2. Habida cuenta de la necesidad cada vez más absoluta del funcionariado estatal (...) ¿cómo se puede ofrecer alguna garantía, cualquiera que sea, de que existen fuerzas capaces de tener a raya y controlar eficazmente la enorme prepotencia de esa capa de importancia cada vez mayor? ¿Cómo será realmente posible la democracia aunque no sea más que en un sentido restringido? (1991:145 y 146)

En definitiva, y tomando las palabras del libro de Portinaro (1987) Weber plantea, la cuestión de "la democracia como problema y la burocracia como destino". Weber constata la incapacidad del sistema político alemán para conseguir garantizar la democracia y contrarrestar el penetrante poder de los burócratas en todos los ámbitos de la sociedad. Consideraba que la debilidad del Parlamento, la ausencia de un verdadero liderazgo político tras la caída de Bismarck y la burocracia parasitaria en manos de la aristocracia *Junker* venida a menos eran los auténticos lastres que impedían el desarrollo alemán. Por lo tanto, su reflexión debe entenderse desde este ámbito aunque sus propuestas no sólo sean válidas para Alemania (Eliaeson, 2000).

Sin ánimo de ser exhaustivo en el tratamiento de las propuestas weberianas, si pueden señalarse las más significativas: el fortalecimiento del Parlamento, al que ve como un instrumento práctico para el control de la administración y medio eficaz de selección de los políticos, y la selección plebiscitaria del líder.⁴¹ En primer lugar, considera el reforzamiento de la actividad y de los cometidos del Parlamento como un elemento central de su propuesta:

41. Entre otros temas, una buena síntesis y discusión de las propuestas políticas weberianas puede encontrarse en Abellán (1992). Ver también Valdecantos (1992: 61 y ss.). Para este autor existen dos preguntas básicas en los *Escritos políticos*. La primera sobre "el modo de lograr una burocracia no disfuncional con dirección política eficaz" y la segunda "¿cómo compensar el dominio burocrático de modo que se logre el máximo posible de salvaguarda de la libertad individual (...) en situación de democracia de masas? Ambas conducen a la misma respuesta de la necesaria reforma del Parlamento. Valdecantos sistematiza en cinco tipos los argumentos que conducen a Weber a tal propuesta: argumento del *free rider*, argumento socioestructural, argumento de la integración, argumento de la "aristocracia plebeya" y argumento de la igualdad jurídica.

Quien plantee la pregunta sobre el futuro del sistema político alemán en términos distintos a los de *cómo se puede hacer al Parlamento capaz de ejercer el poder*, se está equivocando ya de entrada. Pues todo lo demás es de segundo orden (1991: 190).

Por un lado, Weber señala la urgencia de diseñar un sistema que sirva de contrapeso al dominio burocrático y, para ello, piensa en la necesaria revitalización del Parlamento ya que en caso contrario éste:

quedará situado frente a los dirigentes de la administración como un poder enemigo; por ser considerado de esa manera, éstos sólo servirán el mínimo más indispensable de información, y no se le tendrá más que por un estorbo, por un corro de criticastros y de sabihondos impotentes. Por su parte, la burocracia se convierte entonces fácilmente para el Parlamento y sus electores en una casta de trepacargos y esbirros serviles frente a los que está el pueblo en calidad de objeto de sus desagradables, y en buena parte, superfluas artes (1991:155).

Un primer cometido del Parlamento debe ser el control de la administración, a través de la exigencia de transparencia administrativa y de rendición de cuentas (1991: 175 y ss.). Su labor en este ámbito es esencial pero necesita, para ello, disponer de los medios suficientes, de la información precisa y de la formación de expertos que sean capaces de penetrar en el saber especializado tras el que se esconden los burócratas. Asimismo, la actuación parlamentaria requiere arbitrar mecanismos estables que permitan hacer de verdad efectivo ese control sobre la administración. Tarea en la que debieran implicarse también, como en el sistema político inglés analizado por Weber, la prensa y el pueblo demostrando cierto grado de madurez política.

Weber cree que el Parlamento debe ser, sobre todo, el lugar de selección de los dirigentes políticos y de la administración y que éste debe disponer, también, de amplias prerrogativas sobre la continuidad y la actuación de estos y no ser, únicamente, una institución caracterizada por el reparto de sus cargos en función de prebendas entre los militantes de los partidos políticos. Al mismo tiempo, se muestra partidario del sufragio universal igual que posibilita la expresión política de todos los alemanes. Ambas medidas conducían inevitablemente a la burocratización de los partidos políticos en este contexto de la democracia de masas:⁴²

42. Se sigue en esta parte el texto Abellán (1992).

Atendiendo a su estructura interna, y a medida que aumenta el grado de racionalización de las técnicas electorales, todos los partidos han ido pasando a lo largo de las últimas décadas a una forma burocrática de organización (1991:137).

Para Weber, por inevitable que sea también la burocratización de los partidos políticos, tiene sus consecuencias negativas ya que existe “el peligro del ‘espíritu burocrático’ en perjuicio de los auténticos líderes” (1991:227), de los funcionarios de partido que viven *del* partido y de la política frente a los auténticos líderes que viven *para* la política (1991:226).⁴³ Para evitar los efectos negativos de tales medidas recupera el concepto de carisma a través de la “democracia plebiscitaria del líder”. Un líder plebiscitario es el elegido por el pueblo, por lo tanto, está obligado a lograr el respaldo del mismo a través de la competición política. Cuando la consiga contará con una legitimidad directa del pueblo. Ello le sitúa por encima del Parlamento y le permite actuar con cierta autonomía y creatividad de las que tan necesitada está la sociedad burocratizada.⁴⁴

Sin embargo, en la propuesta de Weber la figura del líder plebiscitario también encuentra sus límites. Weber se muestra cuidadoso asignando una función de control tanto a las masas como al Parlamento. Así en su estudio del sistema político británico observa:

...el Parlamento garantiza en Inglaterra: 1) la continuidad, y 2), el control de su poder; 3), la conservación de las garantías civiles frente a aquél; 4) una forma regulada de los méritos políticos de los políticos que compiten por la confianza de las masas en su trabajo parlamentario, y 5), una forma pacífica de la eliminación del dictador cesarista, cuando éste pierde la confianza de las masas (1991:234).

En definitiva, como señala Abellán (1992: 453 y 454) “la concepción de la democracia, en Weber está referida a un modelo dualista y antagónico, en el que se acentúa la figura del líder carismático, plebiscitario, dentro de un sistema parlamentario, defendido por él fundamentalmente por su eficacia y por la funciones que realiza”.

43. La discusión sobre el concepto de democracia en Weber y la relación de ésta con el sistema de partidos puede verse en Breuer (1996: 171 y ss.). Acerca del concepto de democracia véase también Schroeder (1998).

44. Sobre el concepto de carisma en Weber ver Cavalli (1981), Eliaeson (2000) y Lassman (2000). Para un desarrollo del concepto de democracia plebiscitaria del líder y una síntesis de las críticas que ha recibido véase Mommsen (1981: 69 y ss).

VI. Conclusiones y perspectivas futuras de la investigación weberiana

La pretensión de este artículo ha sido realizar una aproximación a los estudios de Weber sobre burocracia y burocratización contemplando las diferentes facetas del fenómeno. Ello no puede hacerse sin prestar atención al contexto académico e intelectual de su época y al marco teórico y empírico, más amplio naturalmente, en que se desarrolla la reflexión weberiana.

Sería poco menos que un atrevimiento intentar decidir aquí cuál es el problema central en la obra de Weber. Tampoco ha sido el propósito de este trabajo encontrar el hilo de Ariadna que pudiera guiar al lector a través de la argumentación weberiana de su sociología política. Sin embargo, si interesa destacar que las aportaciones de Weber sobre la burocracia pertenecen a la parte de sus escritos que estudia el proceso de racionalización en el mundo Occidental. La burocracia es para Weber el resultado de un proceso de racionalización y a la vez una forma de racionalidad.

A través del estudio y del contraste entre los tipos ideales que forman parte de su Sociología de la dominación, Weber explica parte de ese proceso de racionalización peculiar del mundo Occidental: la parte referida al poder. La burocratización supone en Weber un avance en ese proceso que caracteriza al mundo moderno y, en el ámbito político, al Estado moderno. El Estado moderno presupone una racionalización de su aparato administrativo y de su sistema jurídico. La dominación legal racional y el aparato administrativo burocrático, tal y como son definidos por Weber, son parte de la esencia del Estado moderno.

Todo lo dicho obliga a completar pues el estudio de la burocracia que tradicionalmente ha sido transmitido a través de los libros de texto sociológicos. La burocracia no es solamente una forma moderna de organización sino también una intrincada maraña de relaciones de poder que penetra en todas las esferas de la vida en sociedad. Es cierto que como forma de organización, la burocracia es alabada con devoción por Weber, aunque, en contra de lo manifestado por algunos autores, éste también es capaz de observar ciertas paradojas que se producen en las organizaciones burocráticas. Pero no es menos cierto, que las loas weberianas a la burocracia se ciñen estrictamente a su precisión mecánica, a su carácter de máquina, y, en ningún caso, a cualquier otro aspecto. Quizá la razón de ello es que la preocupación de Weber lejos de centrarse en la

mayor eficacia de las organizaciones burocráticas, tiene mucho más que ver con la protección de la libertad individual o con la democratización de las instituciones.

Bien al contrario, se encuentran en Weber muchas más reflexiones críticas sobre “la otra cara de la burocracia”. Así, Weber observa con inquietud la tendencia de los funcionarios a usurpar un papel que no les corresponde o el implacable avance del proceso de burocratización en todos los órdenes sociales que pueden desembocar en la “envoltura férrea de la servidumbre futura”.

Weber sigue de actualidad. En cierto modo las preocupaciones que forman de las reflexiones académicas de vanguardia fueron formuladas ya por este gran pensador que fue capaz de adelantarse a su tiempo.⁴⁵ Aunque inevitablemente condicionado por su contexto político y social, Weber trataba temas tan necesarios y vigentes como la ética o el liderazgo político. Finalmente, en el ámbito concreto de la Ciencia de la Administración cabe decir que lo verdaderamente útil de las reflexiones weberianas acerca de la burocracia son sus valoraciones críticas, precisamente las menos conocidas, sobre aspectos tan necesarios como la transparencia administrativa, la rendición de cuentas o sus implicaciones democráticas

VII. Bibliografía

Abellán, Joaquín

- 1991 Estudio preliminar, en Max Weber. *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, pags. 7-59.
- 1992 “El pensamiento político de Max Weber”, en F. Vallespín (comp.) *Historia de la Teoría Política, 4. Historia, progreso y emancipación*, Madrid, Alianza Editorial, pags. 440-468.

Aguilar, Luis F.

- 1988 *Weber: la idea de ciencia social. Vol 2. La Innovación*, México D.F., Porrúa.

Albrow, Martin

- 1970 *Bureaucracy*, London, Macmillan.
- 1990 *Max Weber's Construction of Social Theory*, New York, St. Martin's Press.

45. Prueba de esa actualidad son trabajos actuales dentro el estudio comparativo de la administración y el estado con planteamientos y preguntas típicamente weberianas. Pueden destacarse como ejemplos los de Page (1985) que estudia el liderazgo político y el control burocrático en las democracias avanzadas y Silberman (1993), en su ambicioso estudio comparativo del surgimiento y evolución de las administraciones racionales.

- Baena del Alcázar, Mariano
2000 *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, pags. 224-235.
- Barenstein, Jorge
1982 *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Bauman, Zygmunt
1989 *Modernity and the Holocaust*, Cambridge, Polity Press.
- Beetham, David
1985 *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Cambridge, Polity Press.
1987 "Mosca, Pareto and Weber: A Historical Comparison", en W. Mommsen y J. Osterhammel (eds.) Pags. 139-158.
- Bendix, Reinhard
1960 *Max Weber, An Intellectual Portrait*, London, Methuen & Co. (traducción española 1979 *Max Weber*, Buenos Aires, Anorrortu)
- Bendix, Reinhard y Roth, Guenther
1971 "The Genesis of the Typological Approach", en R. Bendix y .G. Roth *Scholarship and Partisanship: Essays on Max Weber*, Berkeley, University of California Press, pags. 253-265.
- Bensman, Joseph
1979 "Max Weber's Concept of Legitimacy: An Evaluation", en A. J. Vidich y R. Glassman eds. *Conflict and Control. Challenge to Legitimacy of Modern Governments*, Beverly Hills, Sage.
- Blau, Peter M.
1963 *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press
- Bobbio, Norberto
1981 "La teoria dello stato e del potere" en Pietro Rossi *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*, Torino, pags. 215-246.
- Breuer, Stefan
1991 *Max Webers Herrschaftssoziologie*, Frankfurt, Campus Verlag.
1993 "Max Webers Staatssoziologie", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2, pags. 199-219.
1996 *Burocracia y carisma. La sociología política de Max Weber*, Valencia, Edicions Alfons el Magànim.
1998 "The Concept of Democracy in Weber's Political Sociology", en R. Schroeder ed. *Max Weber, Democracy and Modernization*, London, MacMillan., pags. 1-13.
1999 *Georg Jellinek und Max Weber. Von der sozialen zur soziologischen Staatslehre*, Baden-Baden, Nomos.
- Cavalli, Luciano
1981 *Il capo carismatico. Per una sociologia weberiana della leadership*, Bolonia, Il Mulino.

- Clegg, Stewart R.
1990 *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*, Londres, Sage.
- Collins, Randall
1986 *Weberian Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Du Gay, Paul
1999 "Is Bauman's Bureau Weber's Bureau?: a Comment", *British Journal of Sociology*, 50, 4, pags. 575-587.
- Eliacson, Sven
2000 "Constitutional Caesarism: Weber's Politics in their German Context", en S. Turner (ed.), pags. 131-150.
- Fariñas Dulce, María J.
1989 *La sociología del derecho en Max Weber*, Madrid.
- Freund, Julien
1986 *Sociología de Max Weber*, Barcelona, Península.
- Friedrich, Carl J.
1952 "Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy", en R. Merton et al. (eds.) pags. 27-32.
- Fry, Brian R.
1989 *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*, New Jersey, Chatham House.
- García Madaria, José M.
1985 *Teoría de la organización y sociedad contemporánea*, Barcelona, Ariel.
- Giddens, Anthony
1995 *Política y sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza Editorial.
- González García, José M.
1988 "Crítica de la teoría económica de la democracia", en J.M. González y F. Quesada (coords.) *Teorías de la democracia*, Barcelona, Anthropos.
1989 *La máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Frank Kafka*, Madrid, Visor.
- Gouldner, Alvin W.
1954 *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, The Free Press.
- Habermas, Jürgen
1999 *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid, Taurus.
- Haferkamp, Hans
1989 "Individualismus und Uniformierung— Über eine Paradoxie in Max Webers Theorie der gesellschaftlichen Entwicklung", en J. Weib ed. *Max Weber heute. Erträge und Probleme der Forschung*, Frankfurt, Suhrkamp, pags. 461-498.

- Heins, Volker
1990 *Max Weber zur Einführung*, Hamburg, Junius.
- Hennis, Wilhelm
1983 "El problema central de Max Weber", *Revista de Estudios Políticos*, 33, pags. 49-99.
- Kalberg, Stephen
1994 *Max Weber's Comparative Historical Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.
- Käsler, Dirk
1998 *Max Weber. Eine Einführung in Leben, Werk und Wirkung*, Frankfurt, Campus.
- Kieser, Alfred
1999 "Max Webers Analyse der Bürokratie", en Alfred Kieser (comp.) *Organisationstheorien*, Stuttgart, W. Kohlhammer, pags. 39-64.
- Lassman, Peter
2000 "The Rule of Man over Man: Politics, Power and Legitimation" en S. Turner (ed.). pags. 83-98.
- Lerner, Berta
1993 *Democracia política o dictadura de las burocracias: una lectura de Max Weber con miras al porvenir*, México, UNAM.
- Löwith, Karl
1982 [1932] *Max Weber and Karl Marx*, London, Allen & Unwin.
- Mayntz, Renate
1965 "Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 17, pags. 493-502.
- Merton, Robert K. et. al. eds.
1952 *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press.
- Merton, Robert K.
1952 "Bureaucratic Structure and Personality", en R. Merton, Robert K. et. al. (eds.) *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, pags. 361-371.
- Mommsen, Wolfgang J.
1974 *The Age of Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber*, Oxford, Basil Blackwell.
1981 "Acerca del concepto de "democracia plebiscitaria de líder"", en W. J. Mommsen *Max Weber, Sociedad, Política e Historia*, Buenos Aires, Alfa, pags. 49-82.
1984 *Max Weber and German Politics 1890-1920*, Chicago, The Chicago University Press.
1987 "Robert Michels and Max Weber: Moral Conviction versus the Politics of Responsibility", en W. Mommsen y J. Osterhammel (eds.) pags. 121-138.
1989 "Max Weber on Bureaucracy and Bureaucratization: Threat to Liberty and Instrument of Creative Action", en W. Mommsen *The Political and Social*

Theory of Max Weber. Collected Essays, Cambridge, Polity Press, pags. 109-120.

Mommsen, Wolfgang J. y Osterhammel, Jürgen (eds.)

1987 *Max Weber and his Contemporaries*, London, Unwin Hyman.

Moya, Carlos

1972 *Burocracia y sociedad industrial*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.

1984 "Poder y burocracia en la sociedad industrial avanzada: el sujeto en cuestión", en C. Moya *Señas de Leviatán*, Madrid, Alianza, pags. 174-210.

Nieto, Alejandro

1976 *La burocracia. I. El pensamiento burocrático*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

Page, Edward C.

1985 *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Brighton, Wheatsheaf Books.

Portinaro, Pier P.

1987 *Max Weber: la democrazia come problema e la burocrazia come destino*, Milano, Franco Angeli.

Rehbinder, Manfred

1989 "Recht und Rechtswissenschaft im Werk von Max Weber", en Johannes Weib ed. *Max Weber heute. Erträge und Probleme der Forschung*, Frankfurt, Suhrkamp, pags. 497-514.

Revelli, Marco

1992 *Teorie della burocrazia: da Hegel a Weber*, Pavia, Iuculano.

Rheinstein, Max

1954 "Introduction", en *Max Weber on Law in Economy and Society*, Cambridge, Mass.

Ritzer, George

1993 *The MacDonalization of Society. An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.

Rossi, Pietro (comp)

1981 *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*, Torino.

Roth, Guenther

1978 "Introduction", en *Max Weber Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Ed. por G. Roth y C. Wittich, 2 vols., Berkeley, University of California Press.

Rudolph, Lloyd I. y Hoerber Rudolph, Susanne

1979 "Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy", en *World Politics*, vol. 31, 2, pags. 195-227. (traducción española en Oscar Oszlak (comp). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós, pags. 121-161).

- Rusconi, Gian E.
1981 "Razionalità, razionalizzazione e burocratizzazione", en Pietro Rossi (comp). *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*, Torino, pags. 189-214.
- Schluchter, Wolfgang
1980 "Bürokratie und Demokratie. Zum Verhältnis von politischer Effizienz und politischer Freiheit bei Max Weber", en W. Schluchter *Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber*, Frankfurt, Suhrkamp, pags. 75-133.
1985 *Aspekte bürokratischer Herrschaft*, Frankfurt, Suhrkamp.
1998 *Die Entstehung des modernen Rationalismus. Eine Analyse von Max Webers Entwicklungsgeschichte des Okzidents*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Schroeder, Ralph (ed.)
1998 *Max Weber, Democracy and Modernization*, London, MacMillan.
- Senigaglia, Cristiana
1996 *Razionalità e politica. Fondamenti della riflessione di Hegel e di Weber sulla burocrazia*, Milán, Franco Angeli.
- Serrano Gómez, Enrique
1994 *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*, Barcelona/ México, Anthropos.
- Silberman, Bernard S.
1993 *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- Sotelo, Ignacio
1990 "La idea del Estado en Max Weber", *Arbor*, pags. 29-51.
- Trubek, D. M.
1984 "Max Weber über das Recht und die Entstehung des Kapitalismus" en S. Breuer y H Treiber (ed.) *Zur Rechtssoziologie Max Webers. Interpretation, Kritik, Weiterentwicklung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pags. 152-198
- Turner, Stephen (ed.)
2000 *The Cambridge Companion to Weber*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Valdecantos, Antonio
1992 "Argumentos weberianos", *Claves de Razón Práctica*, 27, pags. 59-64.
- Weber, Marianne
1989 *Max Weber. Ein Lebensbild*, München, Piper.
- Weber, Max
1982 *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires. Anortortu..
1987a *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE (traducción de la cuarta edición alemana). [1922]
1987b *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
1988 *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik (Soziologie)*. Tübingen, Uni-TB.

- 1998 *Ensayos sobre sociología de la religión*. 3 vols., Madrid, Taurus.
- 1991 *Escritos políticos*, ed. Joaquín Abellán, Madrid, Alianza Editorial.
- 1998a "La ética económica de las religiones universales. Ensayos de sociología comparada de la religión", en *Ensayos sobre sociología de la religión I.*, Madrid, Taurus, pags. 233-562.
- 1998b "Excurso. Teoría de los estadios y direcciones del rechazo religioso del mundo", en *Ensayos sobre sociología de la religión. I.*, Madrid, Taurus, pags. 527-562. [1915]
- Whimster, Sam y Lash, Scott (eds.)
- 1987 *Max Weber, Rationality and Modernity*, Londres, Allen & Unwin.