

TITULO: ECONOMIA Y SOCIEDAD

CAPITULO III - Tipos de Dominación

AUTOR: MAX WEBER

CURSO: SISTEMAS SOCIALES COMPARADOS

PROF: FRANCOIS BOURRICAUD

SOLO PARA DISTRIBUCION INTERNA

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

LIBRERIA

ECONOMIA Y SOCIEDAD

por

Max Weber

*

CAPITULO III: Tipos de Dominación

LOS TIPOS DE DOMINACION

*

2. La Dominación Legal con Administración Burocrática

Advertencia preliminar: partimos aquí intencionalmente de la forma de administración específicamente moderna, para poderla contrastar después con las otras.

3. La dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí:

- 1) Que todo derecho, "pactado" u "otorgado", puede ser estatuído de modo racional —racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas) —, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.
- 2) Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuídas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación.

3) Que el soberano legal típico, la persona puesta a la cabeza, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.

Lo cual vale para el soberano legal que no es "funcionario", por ejemplo: el presidente electivo de un estado.

4) Que —tal como se expresa habitualmente— el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece "al derecho".

Como miembro de la unión, del municipio, de la iglesia; en el estado: ciudadano.

5) En relación con el número 3 domina la idea de que los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden impersonal; y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden.

Las categorías fundamentales de la dominación legal son, pues:

- (1) Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una competencia, que significa:
- (2) a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,
- b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y
- c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.

Una actividad establecida de esa suerte se llama magistratura o "autoridad" (Behörde).

"Autoridades" en este sentido existen, lo mismo que en el estado y la iglesia, en las grandes explotaciones privadas, ejércitos y partidos. Una "magistratura" en el sentido de esta terminología es el presidente electivo de la república (o del gabinete ministerial, o los diputados por elección). Estas categorías no nos interesan, sin embargo, ahora. No toda "magistratura" posee en igual sentido "poderes de mando"; pero esta separación no interesa aquí.

A esto hay que añadir:

(3) El principio de jerarquía administrativa, o sea la ordenación de "autoridades" fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las "autoridades" superiores por parte de las inferiores. La cuestión de si la instancia superior puede alterar con otra más justa la disposición apelada y en qué condiciones en este caso, o si para ello ha de delegar en el funcionario inferior, tiene muy distintas soluciones.

(4) Las "reglas" según las cuales hay que proceder pueden ser
(a) técnicas , o
(b) normas.

Su aplicación exige en ambos casos, para que se logre la racionalidad, una formación profesional. Normalmente sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación el calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que sólo el que posea esas condiciones puede ser empleado como funcionario. Los funcionarios forman el cuadro administrativo típico de las asociaciones racionales, sean éstas políticas, hierocráticas, económicas (especialmente, capitalistas) o de otra clase.

(5) Rige (en el caso racional) el principio de la separación plena entre

el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público, del cargo (o de la explotación: capital y el patrimonio privado (hacienda individual) y entre la "oficina y el "hogar".

(6) En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce. Donde se da un "derecho al cargo" (como, por ejemplo, entre los jueces y actualmente en partes crecientes de la burocracia y el proletariado) no sirve generalmente a un fin de apropiación por parte del funcionario, sino de aseguramiento del carácter puramente objetivo ("independiente"), sólo sujeto a normas, de su trabajo en el cargo.

(7) Rige el principio administrativo de atenerse al expediente, aún allí donde las declaraciones orales sean de hecho la regla o estén hasta prescritas; por lo menos se fijan por escrito los considerandos, propuestas y decisiones, así como las disposiciones y ordenanzas de toda clase. El expediente y la actividad continuada por el funcionamiento hacen que la oficina sea la médula de toda forma moderna en la actividad de las asociaciones.

(8) La dominación legal puede adoptar formas muy distintas, de las que

hablaremos luego particularmente. En lo que sigue se analizará en su significación de tipo ideal lo que en la mayor parte de los casos es la estructura pura de dominación del cuadro administrativo: la burocracia.

El que se prescinda de la naturaleza típica del dirigente, se debe a circunstancias que luego se harán perfectamente comprensibles. Tipos muy importantes de dominación racional pertenecen formalmente por su dirigente a otros tipos (carismático-hereditarios: monarquía hereditaria; carismático-plebiscitarios: presidente); otros son materialmente racionales en muchas de sus partes, pero se encuentran construidos según una forma intermedia entre la burocracia y el carisma (gobiernos de gabinete); otros, por último, están conducidos (ministerios de partido) por los dirigentes (burocráticos o carismáticos) de otras asociaciones (partidos). El tipo de la administración legal y racional es susceptible de aplicación universal, y es lo importante en la vida cotidiana.

Pues para la vida cotidiana dominación es primariamente "administración".

4. El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático.

Sólo el dirigente de la asociación posee su posición de imperio, bien por apropiación, bien por elección o por designación de su predecesor. Pero sus facultades de mando son también "competencias" legales. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de funcionarios indi

viduales ("monocracia" en oposición a "colegialidad" de la que se hablará luego), los cuales

- 1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
- 2) en jerarquía administrativa rigurosa,
- 3) con competencias rigurosamente fijadas,
- 4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según
- 5) calificación profesional que fundamenta su nombramiento -- en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación -- ;
- 6) son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del "decoro estamental" (cap. iv).
- 7) ejercen el cargo como su única o principal profesión,
- 8) tienen ante sí una "carrera", o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicio o por ambas cosas, según juicio de sus superiores,
- 9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
- 10) y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia adminis-

trativa.

Este orden puede, en principio, aplicarse igualmente a establecimientos económicos, caritativos o cualesquiera otros de carácter privado que persigan fines materiales o ideales, y a asociaciones políticas o hierocráticas, lo que puede mostrarse históricamente (en aproximación mayor o menor al tipo puro).

(1) Así, por ejemplo, la burocracia en las clínicas privadas es en principio de igual carácter que la de los hospitales de fundaciones u órdenes religiosas. La llamada moderna "capellanocracia": la expropiación de los antiguos "beneficios eclesiásticos", generalmente apropiados, así como el episcopado universal (como competencia formal universal) y la infalibilidad (como competencia material, sólo válida "ex cathedra", en el cargo, por tanto bajo la típica separación del "cargo" y la actividad privada) son fenómenos típicamente burocráticos. Lo mismo en las explotaciones capitalistas, y tanto más cuanto mayores sean; no menos en el funcionamiento de los partidos (de lo que se hablará luego en particular) y también en el moderno ejército burocrático conducido por funcionarios militares de tipo especial, llamados oficiales.

(2) La dominación burocrática se ofrece en forma más pura allí donde rige con mayor fuerza el principio del nombramiento de los funcionarios. Una jerarquía de funcionarios electivos no existe con igual sentido que una jerarquía de funcionarios nombrados; por lo pronto la disciplina no puede nunca naturalmente alcanzar idéntica severidad allí donde el funcionario subordinado depende de igual forma que el superior de una elec

ción, y no precisamente del juicio de este último (ver sobre funcionarios electivos. Capítulo 14.

- (3) Es esencial en la moderna burocracia el contrato administrativo de nombramiento, o sea, la libre selección. Allí donde funcionarios serviles (esclavos, ministeriales) sirvan en articulación jerárquica con competencias objetivas, o sea de manera formalmente burocrática, hablamos propiamente de una "burocracia patrimonial".
- (4) El grado de calificación profesional está en constante crecimiento en la burocracia. Incluso el funcionario sindical o de partido necesita también de un saber profesional (empíricamente adquirido). El que los modernos ministros y presidentes sean los únicos funcionarios que no requieren la calificación profesional demuestra: que son funcionarios sólo en sentido formal pero no es sentido material, de igual modo que el director general (gerente) de una gran compañía anónima. La situación de empresario capitalista representa algo tan plenamente "apropiado" como la de monarca. La dominación burocrática tiene, pues, en su cima inevitablemente un elemento, por lo menos, que no es puramente burocrático. Representa tan sólo una categoría de la dominación por medio de un cuadro administrativo especial.
- (5) La retribución fija es lo normal (la apropiación de emolumentos se denomina "prebenda"; concepto Cap. 7) Lo mismo el que sea en dinero. Esto no es en modo alguno esencial conceptualmente, pero corresponde al tipo con la máxima pureza (asignaciones en especie tienen ca

racter prebendario. La prebenda es normalmente una categoría de la apropiación de cargos y probabilidades lucrativas). Pero también aquí la transición es flúida, como lo muestran esos mismos ejemplos. Las apropiaciones por medio de arriendo, compra y prenda de cargos corresponden a una categoría distinta que la burocracia pura. (Cap. 7, 1).

- (6) Cargos en calidad de profesión accesoria, y sobre todo los cargos honoríficos, pertenecen a otra categoría de la que luego hablaremos (Cap. 14). El funcionario típicamente burocrático tiene su cargo como profesión fundamental.
- (7) La separación de los medios administrativos se lleva a cabo exactamente en igual sentido en la burocracia pública y en la burocracia privada (por ejemplo: en las grandes empresas capitalistas).
- (8) Mas adelante (Cap 15) se tratará de las "magistraturas" (Behórde) colegiales. Estas, de hecho, han ido perdiendo rápidamente terreno frente a la dirección monocrática y las más de las veces también de un modo formal (por ejemplo: hace ya mucho tiempo que en Prusia desaparecieron los gobiernos "colegiados" ante los gobiernos monocráticos de presidente). Es decisivo aquí el interés por una administración más rápida y con directivas constantes, libre de los compromisos y variaciones de opinión de la mayoría.
- (9) Es evidente que los modernos oficiales del ejército representan una categoría de funcionarios por nombramiento, si bien con caracte -

ísticas estamentales de las que luego se hablará (cap. II), en completa oposición, primero, con los caudillos electivos; segundo, con los condotieros carismáticos; tercero, con los oficiales vinculados a una empresa capitalista (ejército mercenario); cuarto, con los compradores de los cargos militares (§ 8). Las transiciones pueden ser flúidas. Los "servidores" patrimoniales separados de los medios administrativos y los empresarios capitalistas de un ejército, así como frecuentemente también los empresarios capitalistas privados, han sido los precursores de la burocracia moderna. De esto se hablará más tarde en particular.

§ 5. La Administración burocrática Pura.

La administración burocrática pura, o sea, la seministración burocrático-monocrática, atiende al expediente, es a tenor de toda la experiencia, la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. El desarrollo de las formas "modernas" de asociación en toda clase de terrenos (estado, iglesia, ejército, partido, explotación económica, asociación de interesados, uniones, fundaciones y cualesquiera otras que pudiera citarse) coincide totalmente con el desarrollo e incremento

to creciente de la administración burocrática: su aparición es, por ejemplo, el germen del estado moderno occidental. A pesar de todos los ejemplos en contrario, sean éstos de representaciones colegiadas de interesados, comités parlamentarios, dictaduras de "consejos", funcionarios honorarios o juces no profesionales (y sobre todo, a pesar de los denuestos contra la "santa burocracia"), no debe uno dejarse engañar y perder de vista que todo trabajo continuado se realiza por funcionarios en sus oficinas. Toda nuestra vida cotidiana está tejida dentro de ese marco. Pues si la administración burocrática es en general — *ceteris paribus* -- la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es, además sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas (personales o materiales). Se tiene que elegir entre la burocratización y el dilettantismo de la admnistración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista. (Esta última, de querer alcanzar iguales resultados técnicos, daría lugar a un extraordinario incremento de la burocracia profesional.) Y lo mismo que los dominados sólo pueden defenderse normalmente de una dominación burocrática existente mediante la creación de una contraorganización propia, igualmente sometida a la burocratización, así también el aparato burocrático mismo está ligado a la continuidad de su propio funcionamiento por intereses compul

sivos tanto materiales como objetivos, es decir, ideales. Sin ese aparato en una sociedad que separa a los funcionarios, empleados y trabajadores de los medios administrativos, y que requiere de modo indispensable la disciplina y la formación profesional, cesaría toda posibilidad de existencia para todos con excepción de los que todavía están en posesión de los medios de abastecimiento (campesinos). La burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal. La cuestión es siempre esta: ¿quién domina el aparato burocrático existente? Y siempre esa dominación tiene ciertas limitaciones para el no profesional: el consejero profesional impone las más de las veces a la larga su voluntad al ministro no profesional. La necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable, tal como la creó — no solamente él, pero ciertamente y de modo innegable, él ante todo— el capitalismo (sin la que no puede subsistir y que todo socialismo racional tendrá que aceptar e incrementar), determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas. Sólo el pequeño instituto (político, hierocrático, económico, etc.), podría prescindir ampliamente de ella. De igual manera que el capitalismo en el estadio actual de su desarrollo fomenta la burocracia — aunque uno y otra provengan históricamente de distintas raíces — asimismo, porque desde el punto de vista fiscal aporta los necesarios medios en dinero, constituye el fundamento económico más racional sobre el que puede subsistir aquella en su forma también más racional.

Junto a los supuestos fiscales existen para la burocracia condiciones esenciales de carácter técnico en los medios de comunicación. Su precisión exige el ferrocarril, el teléfono, el telégrafo, y está ligada a éstos de modo creciente. En esto ninguna alteración podría introducir un orden socialista. El problema radicaría (ver cap. II, § 12) en si éste sería capaz de crear condiciones parecidas para una administración racional, que es este caso significaría una administración burocrática rígida, sometida a reglas aún más rigurosamente formales que las existentes en el orden capitalista. En caso contrario, nos encontraríamos de nuevo con una de aquellas grandes irracionalidades: la antinomia entre la racionalidad formal y material que tantas veces ha de constatar la sociología.

La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad, la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia de acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones del servicio o "depositado en el expediente". El concepto de "secreto profesional", no exclusivo pero sí específicamente burocrático — comparable, por ejemplo, al conocimiento de los secretos comerciales de una empresa frente al saber técnico — procede de este impulso de poderío.

Superior en saber a la burocracia — conocimiento de la especialidad de los hechos dentro del círculo de sus intereses— sólo es, regularmente, el

interesado privado de una actividad lucrativa. Es decir, el empresario ca
pitalista. Es realmente la única instancia inmune (o al menos relativamente
te) frente a la ineludibilidad de la dominación científico-racional de la burocr
acia. Todos los demás, en las asociaciones de masas, están irremisiblemente sometidos al imperio burocrático, en igual forma que la producción en masa lo está al dominio de las máquinas de precisión.

La dominación burocrática significa socialmente en general:

(1) La tendencia a la nivelación en interés de una posibilidad universal de reclutamiento de los más calificados porfesionalmente.

(2) La tendencia a la plutocratización en interés de una formación profesional que haya durado el mayor tiempo posible (a veces hasta el final de treintena.)

(3) La dominación de la impersonalidad formalista: sine ira et studio, sin odio y sin pasión, o sea sin "amor" y sin "entusiasmo", sometida tan sólo a la presión del deber estricto; "sin acepción de personas", formalmente igual para todos, es decir, para todo interesado que se encuentre en igual situación de hecho: así lleva el funcionario ideal su oficio. Empero así como la burocratización crea la nivelación estamental (según la tendencia normal, que también la historia muestra de un modo regular), toda nivelación social — en cuanto da de lado a los que imperaban en forma estamental en virtud de apropiación de poder administrativo y de los medios administrativos, y en la medida en que, en interés de la igualdad, elimina a los que ejercían la administración en forma "honoraria" en méritos de la propiedad — fomenta al contrario la burocratización, que en todas par

tes es la sombra inseparable de la creciente democracia de masas. — De esto se tratará con más detalle en otra conexión.

El espíritu normal de la burocracia racional, hablando en términos generales es el siguiente:

1) Formalismo, exigido ante todo para garantizar las oportunidades —pro
babilidades— personales de vida de los interesados, cualquiera que sea su
clase — porque de otra suerte la arbitrariedad sería la consecuencia y el for
malismo es la línea de menor resistencia. En contradicción aparente y en
parte real con esta tendencia de esa clase de intereses está la

2) inclinación de los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas
de acuerdo con criterios utilitario-materiales en servicio de los dominados,
hechos felices de esta suerte. Sólo que este utilitarismo material suele ma
nifestarse revestido con la exigencia de los correspondientes reglamentos —
por su parte: formales de nuevo y en la mayoría de los casos tratados de
modo formalista. (Sobre esto, en la sociología del derecho.) Esta tenden-
cia hacia una racionalidad material encuentra apoyo por parte de aquellos
dominados que no pertenecen a la capa de los interesados en la garantía de las
probabilidades poseídas a que hace referencia el número I. La problemáti
ca enraizada en lo anterior pertenece a la teoría de la "democracia".

*