



FACULTADE DE RELACIÓNS LABORAIS

TRABALLO DE FIN DE GRAO

GRAO EN RELACIÓNS LABORAIS E RECURSOS HUMANOS

**Burocracia e funcionariado:  
O modelo weberiano**

Autor: Juan Vereas Iglesias  
Titora: Pilar Torrens Calle

Santiago de Compostela

Ano académico 2015/2016 – Oportunidade de SETEMBRO

TRABALLO DE FIN DE GRAO  
GRAO EN RELACIÓNS LABORAIS E RECURSOS HUMANOS POLA  
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

**Burocracia e funcionariado:  
O modelo weberiano**

**Burocracia y funcionariado:  
El modelo weberiano**

**Bureaucracy and officialdom:  
The weberian model**

Autor: Juan Vereas Iglesias



Titora: Pilar Torrens Calle

Santiago de Compostela

Ano académico 2015/2016 – Oportunidade de SETEMBRO

## Índice de contenidos:

Resumen .....	2
Abstract .....	2
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>1.- LOS ORÍGENES DE LA BUROCRACIA</b> .....	5
<b>2.- INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE BUROCRACIA. Orígenes históricos y usos tanto en la literatura académica como en la vulgar.</b> .....	7
<b>3.- TEORÍAS Y DEBATES SOBRE LA BUROCRACIA. PRIMERAS APROXIMACIONES</b> .....	14
3.1. La tesis marxista: .....	14
3.1.2. Antecedentes: La Teoría Hegeliana del Estado y la Burocracia y su influencia en Marx. La crítica de Hegel por Marx. Crítica de la Teoría de la política de Hegel. ....	17
3.1.3. El concepto de burocracia y la crítica de la burocracia en Marx. Concepto “ideológico” de burocracia. Identificación de la burocracia con la Administración del Estado. Concepto de Estado en Marx .....	21
3.1.4. Anticipación en Marx de trazos apuntados por autores posteriores .....	24
3.1.5. El encaje de la burocracia en la teoría de clases del Marx dicotómico. ¿Puede la burocracia ser una “clase”? .....	27
3.1.6. Previsiones de Marx en torno al papel de la burocracia. ....	31
3.2- Análisis marxistas posteriores: De Lenin, Trotsky y Bukharin a Rizzi .....	31
<b>4.- EL ANÁLISIS DE WEBER</b> .....	34
4.1. Análisis del aparato del gobierno en Weber .....	34
4.2. Teoría del poder en Weber. Definición y características de poder y dominación ..	36
4.3. Legitimidad. ....	38
4.4. Tipos de organización administrativa en cada forma de dominación .....	41
4.5. El tipo ideal como herramienta metodológica. Distintas aplicaciones en la literatura posterior .....	42
4.6. Trazos definitorios del tipo ideal de burocracia en Weber. ....	49
4.7. El futuro de la burocracia en Weber .....	51
4.8. Valoración de la burocracia en Weber ¿visión positiva, negativa o ambivalente? Burocracia como ente autónomo que determine fines a alcanzar e influya en el proceso social .....	52
<b>5.- DIFERENCIAS ENTRE LA VISIÓN DE KARL MARX (inevitabilidad, determinismo) Y WEBER (visión no unilineal o abierta del proceso histórico) SOBRE LA BUROCRACIA</b> .....	54
<b>6.- ¿PUEDE REVERTIRSE EL PROCESO DE BUROCRATIZACIÓN?</b> .....	56
<b>7.- CONCLUSIONES</b> .....	61
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	64

**Resumen:** *Este trabajo pretende en primer lugar explicar brevemente el origen y evolución del concepto de burocracia en la historia del pensamiento a través de un breve repaso tanto de las primeras doctrinas que sobre el tema nos brinda la literatura de los siglos XVIII y XIX como de los más modernos desarrollos teóricos sobre la cuestión realizados durante el siglo XX. A continuación es nuestro deseo realizar una aproximación al pensamiento de uno de los sociólogos de mayor influjo de la primera literatura sobre el tema, fundador de una de las escuelas de pensamiento burocrático decimonónico, Karl Marx, que desde la perspectiva actual resulta ser, dentro de los autores clásicos, quizás el precedente más importante de Max Weber, quien desde comienzos del siglo XX en adelante será el principal referente de la literatura burocrática, y protagonista del presente estudio. El análisis weberiano de la burocracia será estudiado con detalle en sus principales aspectos y se discutirán algunas de las cuestiones que más preocupaban a dicho autor respecto de la que él mismo consideraba la más racional y eficiente de las formas de organización usadas por el hombre.*

**Abstract:** *This paper attempts, firstly, to briefly explain the origin and evolution of the concept of bureaucracy in the history of thought through a brief review of both the first doctrines on the subject given to us by literature of the eighteenth and nineteenth centuries as the most modern theoretical developments on the issue made during the twentieth century. Secondly, we'll try to make an approach to the thought of one of the writers of greater influence of the first literature on the subject, founder of a school of nineteenth-century bureaucratic thinking, Karl Marx, which from today's perspective turns out to be maybe the most important precedent, among the classics, of the main reference of bureaucratic literature from the early twentieth century onwards, and protagonist of this study, Max Weber. Weber's analysis of bureaucracy will be studied in detail in its main aspects and some of the issues the author was most concerned about on what he himself considered the most rational and efficient organizational form used by mankind will be discussed.*

## **INTRODUCCIÓN:**

Aunque las primeras manifestaciones históricas de la forma organizacional que hoy en día se conoce universalmente bajo la denominación genérica de “burocracia” (si bien, como veremos, no fue bautizada así hasta hace poco más de dos siglos) son muy anteriores al surgimiento de la moderna forma política estatal, pudiendo encontrarse a lo largo de la historia precedentes de remotas administraciones que podríamos denominar como burocráticas o, al menos como proto-burocráticas, por ejemplo en antiguas civilizaciones imperiales, creemos poder decir, sin miedo a disparatar, que dicho fenómeno está estrechamente ligado al afianzamiento del Estado entendido en el sentido estricto del término, es decir, bajo lo que sería aproximadamente la configuración que dicha forma política presenta en la actualidad desde, como poco, el siglo XVIII.

Como es obvio, lo anterior no quiere decir que en la actualidad las administraciones que pudiesen encajar con justeza en tal definición se circunscriban exclusivamente a la esfera del Estado, ni mucho menos. Que hoy en día la forma de organización burocrática es el procedimiento usual por el que se conforma la estructura de casi toda organización formal a gran escala en el mundo moderno, es un hecho evidente para cualquiera.

Pero inicialmente, para aquellos que llevaron a cabo las primeras tentativas serias de análisis de la burocracia en la sociología académica, el Estado europeo moderno era claramente el escenario en el que ésta había surgido y donde característicamente alcanzaba un desarrollo tal que se hacía ineludible realizar un estudio detenido y solvente de semejante fenómeno, tan aparentemente novedoso, y del papel que socialmente estaba desempeñando, bastante pernicioso, por cierto, a decir de muchos de esos autores.

En cualquier caso, el Estado era, por tanto, el único ámbito institucional donde la burocracia resultaba explicable para sus primeros estudiosos de los siglos XVIII y XIX, y por ello mismo, el ámbito en el que éstos se centrarán para sus análisis, lo que, como se verá más adelante, influirá decisivamente en sus valoraciones sobre la burocracia.

Con posterioridad, el grado de expansión y especialización que adquirirán los estudios sobre la burocrática, principalmente en algunas de las más importantes disciplinas pertenecientes a las ciencias sociales, es tal que la literatura sobre el tema ha llegado a convertirse en un género en sí mismo y en un campo de estudio con

autonomía propia, donde la producción literaria es tan abundante y el tema se aborda desde tantos y tan distintos enfoques, que es tarea casi imposible ordenar toda la bibliografía de manera sistemática y ofrecer una síntesis coherente de la misma, lo cual, por otro lado, tampoco es en absoluto el propósito del presente trabajo.

En este estudio tenemos como única y modesta pretensión glosar brevemente las que consideramos las más relevantes líneas teóricas sobre la burocracia encuadrables dentro de la primera literatura desarrollada sobre el tema en el siglo XIX, hasta llegar al autor central de la teoría burocrática moderna, el alemán Max Weber, que ya en el siglo XX, establece la más conocida lectura sobre la materia, en su opus magnum *Economía y sociedad* (1922), y al que dedicaremos un extenso capítulo. No obstante, nos detendremos antes en otra figura clave, originadora por sí misma de toda una tradición dentro de la literatura burocrática, Karl Marx, en tanto creemos que dicho autor podría ser considerado el antecedente de mayor relevancia de la teoría burocrática clásica desarrollada por Weber, para finalmente confrontar en un capítulo aparte las visiones de ambos autores.

Estamos pues ante un estudio puramente doxográfico, dedicado apenas a revisar las tesis de sociólogos clásicos en la literatura burocrática, y realizando en ocasiones algún comentario propio sobre las mismas, obviamente con especial énfasis en el estudio de la obra de Max Weber.

Nuestra metodología de investigación es la documental, basada en la recopilación y estudio de información puramente bibliográfica, de la que ofrecemos una detallada relación en el último apartado del texto.

La estructura que presenta el trabajo es la siguiente:

En el primer capítulo comentaremos muy someramente los que podrían considerarse los orígenes históricos de la organización burocrática, señalando los rasgos que caracterizaron a las primeras administraciones de gran escala (algunas de las cuales además de alcanzar un muy alto nivel de sofisticación, presentaban ya muchos de los trazos específicos de la administración burocrática moderna) y el papel que el funcionariado cumplía en ellas.

En el segundo capítulo, además de intentar rastrear el origen etimológico del término burocracia, haremos un comentario, en este caso algo más pormenorizado, sobre el tratamiento dispensado en la literatura al fenómeno burocrático desde las primeras interpretaciones del mismo, que empiezan a proliferar en los siglos XVIII y

sobre todo XIX, hasta las principales líneas de estudio desarrolladas a lo largo del siglo XX.

El tercer capítulo es el dedicado a las contribuciones realizadas en su momento por Karl Marx al debate sobre la burocracia, principalmente a través de su crítica de 1843 sobre la lectura que de la administración estatal había realizado Hegel en una influyente obra publicada dos décadas antes. Se discutirán los principales aspectos de la teoría burocrática marxista y su influencia en autores y debates posteriores.

En el capítulo cuarto estudiaremos con detalle el análisis burocrático desarrollado por Max Weber, divulgado a través de los textos publicados póstumamente en 1922 en el tratado *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, y que pasa por ser la formulación clásica sobre la cuestión y punto de referencia de buena parte de los estudios posteriores sobre organizaciones burocráticas. Se analizarán las categorías clave para la comprensión de la teoría weberiana, el instrumento que desarrolla para discernir los rasgos esenciales de una organización perfectamente racional, su valoración del fenómeno burocrático y sus previsiones al respecto.

En el capítulo quinto se comparan la visión weberiana y la marxista sobre cual será la evolución de la burocracia con el discurrir de la historia.

En el capítulo sexto se tratará, bajo la óptica de Weber, la cuestión de si es posible que el profundo y acelerado proceso de burocratización que manifiestamente ha experimentado la sociedad en la época moderna se revierta y cuales serían los motivos que a juicio del autor alemán impiden tal posibilidad.

Se incluye por ultimo un apartado de conclusiones y la completa relación de referencias bibliográficas manejadas para el presente trabajo.

## **1.- LOS ORÍGENES DE LA BUROCRACIA.**

No es posible datar con exactitud el origen histórico de las primeras formas organizativas estables utilizadas por la humanidad. Si bien, los gobernantes de todas las épocas hicieron siempre uso de algún tipo de aparato de medios humanos y materiales que se ocupase de ejecutar sus decisiones, radicando la lucha por el poder político en la búsqueda del control y la obediencia de tales organizaciones, o bien en su destrucción y sustitución por otras a las que poder controlar y someter.

Según la monografía dedicada a los procesos de burocratización por Bastos Boubeta, que seguiremos en este punto, cabe rastrear las raíces del funcionariado moderno, como profesión, ya en el shamán de la antigüedad, el primer especialista, un individuo que “trabajaba al servicio de la comunidad y era alimentado por ella, se encargaba de determinar los momentos óptimos para la caza, la siembra o la cosecha<sup>1</sup>” y cuyo papel fue fundamental para la supervivencia de las primeras sociedades humanas.

Pero es realmente con la instauración de los primeros imperios cuando aparecen por vez primera los grandes ejércitos y las grandes organizaciones ocupadas de administrar territorios extensos, en definitiva las primeras burocracias dignas de tal nombre. Las funciones desempeñadas en ellas por los primeros funcionarios eran muy variadas, pero en tanto la propiedad de la tierra en las primeras civilizaciones imperiales estaba en manos del gobernante o la clase dirigente, su aparato administrativo era principalmente el encargado de dotar a las tierras bajo su dominio de las necesarias infraestructuras para su explotación. Otras funciones del funcionariado eran officiar cultos a las divinidades (habitualmente el propio monarca divinizado) o la administración de los ejércitos (proveer de armas y alimento a sus filas, encargarse de las pagas...).

Las organizaciones antiguas más semejantes a las modernas burocracias estatales pertenecieron a los imperios situados en Mesopotámia, China, Egipto o Roma, teniendo habitualmente tales organizaciones lo que Weber llamaría una estructura patrimonial, donde el funcionariado debía obediencia personal a un “señor” que era propietario de los medios materiales para el desempeño de las tareas administrativas y era pagado con cargo al patrimonio personal del gobernante o de la clase dirigente en su conjunto, además de estar integradas sus filas en muchos casos por esclavos o eunucos, con el objetivo de garantizar la plena dedicación a su función y desincentivar la desviación de los fondos gestionados.

Entre las singularidades de estas primitivas burocracias imperiales se incluyen el establecimiento de actividades específicamente administrativas (diferenciadas de las restantes actividades políticas), un sistema de reclutamiento no basado en la pertenencia a ningún grupo de parentesco o local sino en criterios de aptitud, riqueza, rendimiento o lealtad política, el desarrollo de una autonomía organizativa interna tendente hacia una dirección propiamente burocrática (centralizada, jerarquizada,

---

<sup>1</sup> Bastos Boubeta, M.A. (1998) *Burocracia, burocratización e reforma administrativa*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública. p.245.

especializada por funciones, dotada de algún código de normas internas para ordenar su funcionamiento), una creciente profesionalización que convertirá paulatinamente a los administradores en personal asalariado y, por último, un cierto desarrollo de actitudes profesionales o semiprofesionales orientadas al desarrollo del trabajo y según lo cual los distintos cargos administrativos no eran considerados ya simples servidores personales del gobernante sino funcionarios al servicio del sistema político encabezado por éste, adivinándose ya en todo ello los trazos característicos sistematizados mucho después por Weber, en lo que se considera hoy la formulación clásica de la moderna organización burocrática.

## **2.- INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE BUROCRACIA. Orígenes históricos y usos tanto en la literatura académica como en la vulgar.**

Aunque el fenómeno al que nos referimos a día de hoy bajo el nombre de burocracia es mucho más antiguo (pudiendo encontrarse vestigios del mismo, como decimos, en los grandes imperios de la antigüedad como China, Egipto, Mesopotamia o especialmente Roma), suele atribuirse al fisiócrata francés del siglo XVIII Jacques Claude Marie Vincent de Gournay<sup>2</sup> el haber acuñado la expresión en 1745 (según se desprende de la correspondencia del enciclopedista alemán, el barón Von Grimm), siendo ésta la versión más apoyada sobre el origen del término tal cual se usa hoy día en el lenguaje coloquial tanto como científico, y tal como es recogido en el *Diccionario General de la Lengua Francesa*, si bien Fievéé, ya en el siglo XIX, lo atribuye a Rene Louis de Voyer, marqués de D'Argenson.

Etimológicamente, el neologismo francés *bureaucratie* procede de *bureau* y tiene raíces grecolatinas: El vocablo latino *burrus*<sup>3</sup>, del griego antiguo πурρός (purrhós), que significa color rojizo y procede de πύρ (pûr), que significa fuego, daría origen a la palabra francesa *bure*, de la que desciende *bureau*. Alejandro Nieto García<sup>4</sup> atribuye el significado actual del término burocracia a la evolución del vocablo francés *bure*, que termina designando el paño de tela puesto sobre las mesas de las oficinas.

---

<sup>2</sup> En la Francia pre-revolucionaria Gournay ya hace alusión con la expresión *bureaumanie* a las molestas prácticas empleadas por la administración absolutista francesa: "Tenemos una enfermedad en Francia que seriamente intenta obstaculizar nuestros esfuerzos; esta enfermedad es llamada buromania", y utiliza el término *bureaucratie* (burocracia) para designar una forma específica de gobierno, equiparándola a democracia o aristocracia. En cualquier caso, como vemos el vocablo ya nace desde un principio con un matiz peyorativo.

<sup>3</sup> Curiosamente, de la voz latina *burrus*, en otra de sus acepciones, se deriva *birrus* que a su vez da origen al italiano *sbirro*, que significa provisto de un *birrus*, y que casualmente designa a un oficial o a un agente al servicio de un poder (y del cual procede la palabra esbirro).

<sup>4</sup> Vid., Nieto García, A. (1975). *La burocracia. I: El pensamiento burocrático*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos. pp. 67-68

De Gournay en adelante (suponiéndole la paternidad sobre el término), el concepto de burocracia se extiende a otras lenguas y es manejado por otros autores de la época y posteriores, hasta desarrollarse una inabarcable producción literaria al respecto. Curiosamente, el término mantiene casi siempre, tanto en los primeros intentos de análisis serio del fenómeno, como en las referencias al mismo que se encuentran en la literatura novelesca, e incluso en otros campos de la cultura popular, de la esfera política, etc... el matiz despectivo que presentó desde el primer momento.

Una probable razón de esta aversión hacia la burocracia en las primeras aproximaciones a la misma puede tener relación con el hecho de que, en la edad moderna, la aplicación a gran escala de esta forma organizativa de gestión está íntimamente ligada a los comienzos del Estado moderno en el occidente de los siglos XVIII y XIX, manifestándose ya en la etapa absolutista e intensificándose al alcanzar el Estado su forma más acabada.

La desintegración del orden feudal y la emergencia del Estado absolutista supuso el paso de un sistema político donde el poder, legitimado por derecho divino, se encontraba fraccionado a otro de poder político monocéntrico que reclamaba para sí una superior racionalidad en su manejo y gestión de los asuntos económicos y sociales, racionalidad que serviría cada vez más como elemento legitimador del mismo. La correlación entre el nuevo sistema político y la organización burocrática responde a una necesidad estructural de la nueva forma política estatal de absorber y hacerse cargo de manera más eficaz de las funciones desempeñadas por las oligarquías del viejo orden feudal, pudiendo hacerlo solamente a través de la herramienta de un sistema funcional profesional y un ejército permanente<sup>5</sup>, siendo a partir de entonces la organización burocrática un rasgo inherente a y constante en el Estado moderno, independientemente de otros elementos circunstanciales del mismo, como el tipo de régimen o la forma del gobierno.

Es en este contexto en el que deben entenderse algunas de las primeras reacciones frente al fenómeno burocrático por parte de autores de la época, como el mencionado Gournay, en sus filípicas contra el nuevo Estado absolutista y, concretamente, contra su aparato administrativo. Si bien, el sentimiento era mutuo: según relata Tocqueville “Los funcionarios administrativos, casi todos burgueses, forman ya una clase que tiene espíritu propio. Es la aristocracia de la nueva sociedad... Lo que caracteriza a la Administración en Francia es el odio violento que

---

<sup>5</sup> Vid., García-Pelayo, M. (1987). *Burocracia y Tecnoocracia*. Madrid: Alianza Editorial, S.A. p. 12.

inspiran indistintamente todos aquellos, nobles o burgueses, que quieren ocuparse de los asuntos públicos al margen de ella. Le da miedo cualquier cuerpo independiente, por pequeño que sea, que quiera constituirse sin su concurso, y le molesta toda asociación libre por pequeña que sea, cualquiera que sea su objeto. En definitiva, solo deja vivir a las que ella ha creado y ella preside”<sup>6</sup>.

En cualquier caso, y como decíamos más arriba, una vez establecido el término e identificado éste con un cierto concepto, si bien no totalmente definido, no siempre compartido y de difícil delimitación<sup>7</sup>, germina una inabordable bibliografía académica, sobre todo a partir del siglo XIX, elaborada por todo tipo de autores desde los más diversos enfoques, y que debido a su heterogeneidad metodológica y disparidad de propósitos (de la crítica político-ideológica trufada de juicios valorativos a los más recientes análisis con pretensiones rigurosamente científicas, de la comprensión de un fenómeno social a la prescripción de soluciones técnicas para problemas prácticos) no ha sido sistematizada por completo.

Dentro de esta vertiente académica predominan inicialmente (en los siglos XVIII y XIX) los enfoques críticos planteados, como decíamos antes, por autores procedentes de diversas disciplinas y desde muy dispares posicionamientos ideológicos. Alejandro Nieto García, en su excelente volumen dedicado a la historia de las doctrinas burocráticas, clasifica tres principales tradiciones teóricas<sup>8</sup>, dentro de la literatura burocrática decimonónica (tras el preámbulo que supuso la temprana literatura pre y post-revolucionaria surgida en Francia en torno al tema): la tradición liberal, la prusiana y la marxista.

De las tres, la prusiana es la más claramente idiosincrática por constituir la única excepción al carácter fuertemente crítico que impregna las obras pertenecientes a las dos restantes, siendo la única de contenido claramente pro-burocrático<sup>9</sup>, si bien un rasgo común a todas ellas es que nacen muy condicionadas por su contexto

---

<sup>6</sup> De Tocqueville, A. *El antiguo régimen y la revolución*, citado en Nieto García, *Op. cit.*, p. 70. Como vemos, en Tocqueville se advierte ya un carácter de clase atribuido a los funcionarios y la consideración de la administración como un tipo de poder.

<sup>7</sup> Para una más detallada visión de los diferentes sentidos en que se ha utilizado el término desde su origen, puede consultarse el artículo de Riggs, F.W. (1979). Evolución de los significados del término burocracia. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 4, Vol. XXXI, pp. 611-634.

<sup>8</sup> *Vid.*, Nieto García, *Op. cit.*, p. 50 y pp. 80-81.

<sup>9</sup> Manuel García-Pelayo atribuye la única literatura contra la burocracia desarrollada en el ámbito germano a corrientes tradicionalistas y reaccionarias vinculadas a los intereses estamentales perjudicados por el moderno Estado burocrático, fenómeno semejante al que se da en otras áreas. *Vid.*, García-Pelayo, *Op. cit.*, pp. 137-138. Sin embargo, Alejandro Nieto García encuentra también críticas procedentes de la burguesía alemana de la época, la otra gran damnificada por la política del Estado burocrático. *Vid.*, Nieto García, *Op. cit.*, p. 181-182.

histórico y sobre todo son producto de posiciones ideológicas muy pronunciadas (más bien de un determinado entorno político en el caso prusiano) lo que determinará su carácter anti o pro-burocrático. Esto último se debe a que, como ya señalamos anteriormente, la vinculación entre Estado y burocracia es muy evidente para los primeros autores que abordaron el fenómeno en dicho periodo, es casi una identidad, y por tanto las posturas de éstos respecto a la nueva forma política estatal, monolítica y centralizada, condicionan inevitablemente sus juicios sobre la burocracia. Así, los ataques a la burocracia estatal desde las líneas liberal y marxista (si bien responden a razones muy distintas) se transforman en alabanzas en la pluma de los pensadores y teóricos del Estado prusianos, principalmente a través de la glorificación del Estado por su principal filósofo, G. W. F. Hegel, en sus *Principios de la Filosofía del Derecho* (1821) y al papel que le concede a la burocracia como encarnación del espíritu del Estado y del interés general que éste representa (lo que posteriormente inspirará la crítica de Marx).

En síntesis, las visiones del fenómeno burocrático ofrecidas por cada una de estas corrientes pueden resumirse como sigue:

La incipiente literatura que se desarrolla en Francia desde la época absolutista, pasando por la Revolución y el Primer Imperio, si bien de apariencia inconexa por lo diverso de sus propuestas y porque abarca todo el espectro político, se centra en la crítica de la impersonalidad de la gestión burocrática (en una sociedad hasta entonces cimentada sobre vínculos personales) y de los peligros que supone el afianzamiento de un poder burocrático para los ideales revolucionarios.

La visión propiamente liberal censura a la burocracia en cuanto instrumento de la intervención política y económica del Estado en la vida de los ciudadanos. Estado y burocracia se retroalimentan: el intervencionismo del primero acarrea el crecimiento de la segunda y ésta última justifica su existencia en la actividad intervencionista del aquel.

La visión marxista toma a la burocracia por instrumento del Estado burgués, de lo cual se sigue que con la desaparición de éste, una vez superada la sociedad burguesa y alcanzada la sociedad sin clases, la burocracia necesariamente también desaparecerá siendo asumidas por la sociedad aquellas funciones no opresoras ejercidas anteriormente por el Estado a través de su burocracia.

En cambio, el Estado burocrático levantado por Federico II el Grande (si bien arranca ya en su progenitor Federico Guillermo I), el más burocráticamente

desarrollado que se ha visto hasta entonces, es contemplado por los autores de la línea prusiana como vertebrador de la sociedad, lo que en consecuencia les lleva a admirar su aparato administrativo como perfecto ejecutor de los supremos propósitos a que aquel está llamado. El cameralista von Justi escribe ya en 1764<sup>10</sup>: “un Estado debidamente constituido debe ser exactamente análogo a una máquina en la que todas las ruedas y engranajes se ajusten con precisión entre sí, y el gobernante debe ser el capataz, el resorte principal, o el alma –si podemos usar esta expresión- que pone todo en movimiento”. Por su parte, Seitze en 1829 sentencia: “la Administración prusiana es un arpa gigantesca templada en el jardín de Dios para dirigir el coro del mundo”.<sup>11</sup>

De estas tres tradiciones, la única que pervivió y siguió desarrollándose en el siglo XX, fue la marxista<sup>12</sup>, mientras que la liberal y la prusiana perdieron influencia coincidiendo con el declive de las doctrinas en que se apoyaron.

A grandes rasgos, se cierra aquí el capítulo de las primeras doctrinas burocráticas decimonónicas, llamémoslas “tradicionales”. En el siglo XX, sobresale un nombre, Max Weber, que marca un antes y un después en la teoría de la burocracia, y cuya obra es la principal referencia para buena parte de la literatura burocrática posterior. Nieto García atribuye el enorme impacto causado por las contribuciones de Weber y su influencia, sobre todo en la sociología norteamericana, no sólo al contenido de las mismas sino también al enfoque metodológico adoptado por Weber respecto al objeto de estudio, en coherencia con su concepción de la ciencia como “libre de valores”, lo que supuso un fuerte contraste con la primera literatura sobre la burocracia, sustentada, según el profesor Nieto García, en juicios de valor preconcebidos sobre la misma, si bien tampoco exime al propio Weber de esto último, al advertir que algunas categorías centrales del análisis weberiano, como “racionalidad” o “eficiencia”, aparte de su ambigüedad, esconden una indudable carga valorativa, y cómo su sistema no deja de ser una descripción idealizada de los rasgos típicos del modelo burocrático prusiano en el que realmente se inspira.

---

<sup>10</sup> Justi, J.H.G., *Gesammelte Politische- und Finanzschriften*, citado en Bastos Boubeta, *Op. cit.*, p.44.

<sup>11</sup> Citado en Nieto García, *Op. cit.*, p. 162.

<sup>12</sup> No obstante, el análisis marxista de la burocracia se vio fuertemente sacudido a partir de la experiencia revolucionaria de 1917 en Rusia, que puso en cuestión los planteamientos originales de Marx e impuso una apremiante revisión por parte autores posteriores, a la luz de lo acontecido ya desde la primera etapa post-revolucionaria y sobre todo con la deriva burocrático-autoritaria tomada por el régimen soviético en la época stalinista. Las polémicas, que se producen en torno a los análisis tanto de la burocracia del Estado como de la del partido, terminan dando lugar a nuevos desarrollos teóricos, como la tesis de la “burocratización del mundo”, a la que nos referiremos en otro apartado de este trabajo.

Por otra parte, hay que destacar que en Weber, pese a las aspiraciones de neutralidad científica y carácter no ideológico de su obra (Nieto, 1975), también se encuentra una reflexión sobre las consecuencias que para la sociedad, y en especial para la configuración del poder en la misma, puedan derivarse del creciente uso de la forma burocrática de organización en el mundo moderno (Mouzelis, 1991), lo que lo emparenta con precursores como Marx, o autores posteriores, como su propio discípulo, el elitista alemán Robert Michels, en los que el marco analítico para el estudio de la burocracia (del Estado en Marx, del partido en Michels) es la sociedad en su conjunto y cuya preocupación común se centró en los efectos de la organización burocrática sobre la estructura política de la sociedad.

Partiendo del sistema elaborado por Weber se desarrolla toda una vertiente en la sociología norteamericana del siglo XX, que recoge y refina las aportaciones del autor alemán, concretamente las de su vertiente sociológica (centrándose en el análisis de la burocracia como fenómeno social de naturaleza organizativa y renunciando al análisis politológico de la misma como forma de dominación), aplicándolas desde distintas perspectivas al estudio de las organizaciones burocráticas, aunque buscando excesivamente el contraste empírico de la modelización ideal weberiana con la realidad.

Otros desarrollos teóricos dentro de la literatura académica, como pueden ser las tradiciones de la organización científica, la escuela de las relaciones humanas, la teoría de la organización y otros, difieren de Weber y de las corrientes tradicionales antes mencionadas, en primer lugar por al reducir su marco de análisis al ámbito de la organización tomada en sí misma y, a lo sumo, al medio ambiente de la misma (lo cual les permite la formulación de hipótesis más fácilmente verificables en contextos particulares, pero soslayando cuestiones como el efecto de la organización burocrática a gran escala sobre la estructura del poder en la sociedad, que fue la preocupación de fondo de clásicos como Weber o Marx) y en segundo lugar, por recurrir a un tipo de análisis más puramente empírico (Mouzelis, 1991). Los primeros estudios de estas corrientes se caracterizan además por estar abiertamente motivados por un propósito puramente práctico<sup>13</sup>, básicamente ofrecer soluciones técnicas a problemas o deficiencias organizacionales de rendimiento, eficiencia, etc...introduciendo aportaciones psicológicas, sociológicas e ingenieriles y renunciando a todo intento de

---

<sup>13</sup> Alejandro Nieto García resalta el carácter mercenario de estos estudios, equiparando las primeras obras de dichas corrientes, que engloba bajo la denominación genérica de *management*, con los viejos “espejos de príncipes”, muestrarios de consejos prácticos para el gobernante, solo que en este caso dirigidos a los administradores de las empresas. *Vid.*, Nieto García, *Op. cit.*, p. 36 y pp. 631-633

de análisis politológico como el presente en Weber. Por otra parte, y a pesar de su pretendido carácter ideológicamente neutro, tampoco dejan de esconder una ideología claramente prodirectorial (Mouzelis, 1991; Nieto, 1975). Por lo demás, su estudio queda fuera de los propósitos del presente trabajo.

Este apresurado repaso al desarrollo del pensamiento burocrático ha pretendido ofrecer una introducción al concepto de burocracia, mostrando la heterogeneidad que caracteriza la literatura sobre el tema (lo que hace difícil, como ya dijimos, sistematizarla o integrarla en un cuerpo de doctrina unitario y coherente), además de advertir contra el error habitual de considerar a Weber como originador por sí solo de toda una especialidad (a la manera en que, por ejemplo, sucede con Smith en la ciencia económica), por grande que haya sido su mérito e influencia posterior.

Dados los distintos significados que el concepto de burocracia adquiere en la obra de los sucesivos autores una vez que se empieza a teorizar sobre el mismo a partir de los siglos XVIII y XIX, y por una cuestión de comodidad, para facilitar su comprensión, nosotros vamos a tomar como referencia las definiciones del término manejadas por García Pelayo<sup>14</sup>, que distingue dos nociones de burocracia que cubren la generalidad de los significados del término:

– Burocracia entendida como sistema de gestión:

Bajo esta acepción, se puede entender la burocracia como un sistema objetivo de gestión y administración, cuyo entendimiento y valoraciones sobre el mismo pueden ser muy distantes (o contrapuestas) entre sí: Desde un sistema racionalizado y eficiente, caracterizado por aspectos como la organización jerárquico-autoritaria, asignación de las funciones basada en capacidades objetivas, delimitación de competencias, normas y reglas objetivas e impersonales y procedimientos establecidos formalmente y por escrito (trazos éstos que coinciden básicamente con los apuntados por Weber en la concepción de su tipo ideal de burocracia, entendida como forma de organización dotada de máxima racionalidad y superior técnicamente a otras en cuanto a su eficiencia como herramienta de gestión y administración aplicada a fines concretos), hasta un sistema en el cual esos mismos caracteres formales no conducen a la racionalidad y funcionalidad predicadas sino que se convierten en arbitrariedad y disfuncionalidad resultado de hábitos tales como el excesivo formalismo, detallismo, ritualismo, dilación en las resoluciones, evasión de responsabilidad y ciego acatamiento de los criterios de la autoridad o los precedentes,

---

<sup>14</sup> Vid., García-Pelayo, *Op. cit.*, pp 15-22.

que hacen que la organización carezca de flexibilidad y capacidad de adaptación en determinadas situaciones novedosas o no previstas en el correspondiente reglamento (distorsiones éstas destacadas por Robert K. Merton en contraste con las virtudes del modelo típico-ideal mencionado anteriormente ).

– Burocracia entendida como cuerpo o conjunto institucional:

Bajo esta segunda concepción entenderíamos por burocracia el cuerpo o conjunto de funcionarios jerárquicamente organizado y que se distinguen por carecer de propiedad sobre el objeto, medios y producto de la gestión (separación funcionario-propiedad), ser nombrados por un superior jerárquico, detentar algún saber especializado demostrado a través de pruebas objetivas, tener como única o principal actividad el servicio a la organización y actuar con fidelidad y de manera metódica conforme a las normas de la misma (trazos, una vez más, coincidentes con la conceptualización weberiana). Dentro de ésta segunda concepción caben también dos valoraciones o interpretaciones de la burocracia: O bien concebida como un mero instrumento de gestión y administración al servicio de un poder político legítimo (situada entre éste y la población gobernada, subordinada al primero por relaciones jurídicas y de lealtad, sin capacidad de decisión política aunque pueda intervenir en la fundamentación técnica de las políticas a implementar y, desde luego, se encargue de ejecutarlas), o bien como un sistema político en sí mismo administrado y dirigido por funcionarios de cuyas filas se nutre la clase política de ese sistema y que por tanto concentra capacidad de decisión política y de ejecución administrativa. Al igual que en la primera acepción comentada (burocracia entendida como sistema de gestión), las dos valoraciones o interpretaciones de esta segunda acepción pueden entenderse como polos de un continuo entre los que pueden darse múltiples situaciones intermedias.

### **3.- TEORÍAS Y DEBATES SOBRE LA BUROCRACIA. PRIMERAS APROXIMACIONES:**

#### **3.1. La tesis marxista:**

Es sabido que los análisis de Karl Marx sobre la burocracia no ocupan un lugar central en su sistema y se encuentran diseminados a lo largo de su producción literaria<sup>15</sup>. El tratamiento dado por Marx al tema de la burocracia, no obstante el interés

---

<sup>15</sup> Luego de una serie de artículos en la Gaceta Renana entre 1842 y 1843, que recogen algunas críticas hacia el estrato funcional prusiano, el primer texto en el que Marx nos ofrece su particular concepción de la burocracia a través de una detallada crítica de la teoría

que puedan tener sus observaciones, consiste en buena parte en reflexiones incrustadas en textos en los que se tratan temas de mayor relevancia para su pensamiento, por lo que se puede decir que no dispone de un cuerpo teórico unitario y enteramente sistematizado sobre la burocracia.

Aun así, está claro que Marx no despreció la importancia del tema, lo que tampoco resulta extraño, habida cuenta de que la experiencia burocrática prusiana es la realidad inmediata en la que se enmarcan sus primeras reflexiones sobre la cuestión (ni Marx ni ningún otro autor de la época podía permanecer insensible a dicho fenómeno), y no cabe duda que, conforme madura su pensamiento, logra integrar su concepto de burocracia con coherencia dentro de su sistema, en el que la burocracia ocupa siempre un destacado papel en la estructura política de la sociedad:

Inicialmente ve en ella un instrumento al servicio del Estado que, con el auge del absolutismo y el declive del feudalismo, cumplió con la función histórica de acelerar el tránsito hacia la sociedad burguesa, si bien dentro de ésta última puede llegar a adquirir una relativa autonomía y a afirmarse como detentadora de intereses propios, sobre todo en tanto ninguna clase social sea todavía lo bastante fuerte para controlar el Estado y consolidar su dominio sobre las otras clases, convirtiéndose así en un elemento entorpecedor y no progresivo, y allanando el camino para la dominación de clase burguesa una vez madure la sociedad capitalista (García-Pelayo, 1987; Nieto, 1975).

Así analiza Marx en 1852 la aparición y evolución en Francia del aparato burocrático gubernamental en el periodo transcurrido entre el absolutismo y el Segundo Imperio, si bien su análisis no sólo sería aplicable al caso francés:

“(La burocracia del Estado)...surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar (...) La primera revolución francesa, (...) tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del Gobierno. Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado. La monarquía legítima y la monarquía de Julio no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de

---

hegeliana de la administración del Estado, y que en adelante seguiremos en el presente trabajo, es la *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel* (1843). Otras obras en las que Marx retoma el tema son *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* (1852) o *La guerra civil en Francia* (1871).

intereses, y por tanto nuevo material para la administración del Estado. (...) Finalmente, la república parlamentaria, en su lucha contra la revolución, vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del Gobierno. Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destrozarla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor”<sup>16</sup>.

En el caso de la Francia del Segundo Imperio tal autonomía llegaría a perfeccionarse, originándose un peculiar régimen burocrático-autoritario bajo el gobierno de Bonaparte III, en el que la burocracia alcanza un poder propio, erigiéndose como una casta “artificial” frente a las clases “reales” de la sociedad francesa y sometiendo a ésta a su servicio<sup>17</sup>. Lo llamativo de tal régimen, en cuanto a su significación política, es que, aún marginando a la burguesía de las funciones de gobierno, la dictadura burocrática bonapartista posibilita colateralmente un dominio burgués tanto como si hubiese un gobierno (pongamos que parlamentario) contralado por la burguesía, por lo que Marx distingue en dicho régimen la más acabada forma política de la sociedad burguesa (Abellán, 1984), el equivalente en la práctica a un sistema de dominación política burguesa que, si bien se apoya en la masa de campesinos parcelarios, carentes de cohesión y conciencia, favorece las condiciones materiales para provecho de la burguesía.

Con la identificación entre burocracia y Estado (la primera servidora del segundo y éste último de una clase dominante) y entre Estado burocrático y Estado burgués, queda resuelto el destino de la burocracia en el esquema marxista, en tanto ésta desaparecerá con la destrucción del Estado burgués.

Las aportaciones de Marx, junto con las de Engels, constituyen la base de toda una aproximación teórica desarrollada posteriormente por epígonos de la escuela marxista, con distintos grados de fidelidad respecto a las tesis establecidas por los padres fundadores.

Así, en cuanto iniciador de una de las tradiciones clásicas del pensamiento burocrático y autor de enorme relevancia para teóricos posteriores, incluso no

---

<sup>16</sup> Marx, K. (1985). *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Editorial Espasa Calpe-Colección Austral, S.A. pp.347-348.

<sup>17</sup> *Vid., Ibid.*, En este estudio de Marx sobre las circunstancias que precedieron al golpe de Estado que dio lugar al régimen bonapartista, pueden encontrarse algunas otras de sus referencias a la burocracia y elocuentes descripciones de la maquinaria burocrática bonapartista como ente independiente de, y enfrentado a, la sociedad francesa.

pertenecientes a dicha tradición, consideramos pertinente detenernos en él como precursor más influyente en la historia de las doctrinas sobre la burocracia hasta la aparición del autor central en materia de teoría burocrática, Max Weber.

Por otro lado, hay que señalar que a principios del siglo XX la teoría marxista de la burocracia, tal cual fue formulada originalmente, se vio sometida a un severo test a raíz de la revolución rusa, pudiendo contrastarse, en el nuevo escenario traído por la revolución, la adecuación o no de los sus principios teóricos y sus predicciones a la realidad (Abellán, 1984). Semejante trance siempre es algo duro para una teoría social tan hiperdeterminista y dada a pronósticos tajantes como la marxista, por lo que tras la conmoción inicial surgieron nuevos debates entre los representantes más dogmáticos de la dicha escuela y los más heterodoxos, apareciendo incluso nuevas líneas de investigación con sustantividad propia.

### **3.1.2. Antecedentes: La Teoría Hegeliana del Estado y la Burocracia y su influencia en Marx. La crítica de Hegel por Marx. Crítica de la Teoría de la política de Hegel.**

Cronológicamente hablando, la primera obra en la que Marx aborda el tema de la burocracia es en su *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel* de 1843, aunque no publicada hasta 1929<sup>18</sup>, por lo cual, como señala Alejandro Nieto, a pesar de tratarse del texto en el que Marx expone su concepto inicial de burocracia y ofrece su valoración de la misma, no pudo haber influido en el desarrollo del pensamiento marxista previo a esta última fecha<sup>19</sup>.

En cualquier caso, para su estudio es ineludible referirnos primero a la teoría del Estado y de la burocracia que presenta Hegel en sus *Principios de la Filosofía del Derecho* (1821), obra que alentará la crítica de Marx.

Según Víctor Pérez Díaz, la teoría hegeliana expuesta en dicha obra gira en torno al concepto de Estado, que puede entenderse como *conjunto* del orden social, donde la familia, la sociedad civil (y el propio Estado) serían etapas del desarrollo de dicho conjunto, además de partes o esferas del mismo, como veremos después. Así, “En tanto que *conjunto* el Estado es el último desarrollo de una serie de órdenes

---

<sup>18</sup> David Riazánov, editor de Marx, publicó en 1927 el manuscrito bajo el título de *Crítica de la Filosofía del Derecho de Hegel*, si bien traducciones posteriores presentan ya el título que mencionamos nosotros en este trabajo, dado que en el texto Marx se limita en realidad a efectuar una crítica de la teoría del Estado de Hegel y, dentro de ella, una crítica a su teoría burocrática.

<sup>19</sup> Vid., Nieto García, *Op. cit.*, p. 274.

sociales racionales o “comunidades éticas”, de las que la familia y la sociedad civil constituyen eslabones previos”<sup>20</sup>.

Igualmente, por Estado en Hegel también se entiende aquella *parte* del mencionado orden social a la que nos referiremos como Estado “político”, lo que, para ser más concisos, sería en el aparato político de la monarquía prusiana existente en tiempos de Hegel, formado por el poder real (el soberano), el poder legislativo (diputados de los estamentos) y el poder ejecutivo (burocrático). Tal y como Hegel lo expresa en el párrafo 259 de la *Filosofía del Derecho*, este Estado tiene “(...) una realidad *inmediata* y es el Estado individual en cuanto organismo que se refiere a sí; tiene su expresión en la *constitución* y el *derecho político interno*”<sup>21</sup>,

Dados los propósitos del presente trabajo, será ésta última la noción de Estado que más nos interese (y no tanto la más filosófica que entiende al Estado como “comunidad ética” plenamente desarrollada y culminación de un proceso histórico por el que el Sujeto absoluto desarrolla su autoconciencia), por cuanto que lo que Marx, en su escrito de 1843, va a rechazar de Hegel (al menos de entre lo que a nosotros nos concierne) es su conceptualización del Estado (y su administración) y de la sociedad civil y el tipo de relación que hay entre ambos.

Hegel concibe el surgimiento del Estado moderno como fruto de un desarrollo histórico resultante de actividades particularistas (guiadas por intereses particulares), carentes de conciencia universal, y llevadas a cabo por una variedad de sujetos históricos (individuos corrientes, hombres “históricos” y grupos o actores humanos colectivos) a través de un proceso que trasciende las intenciones de éstos y dentro de un marco que limita el contenido y alcance de sus actos, por lo que el “conocimiento” o la “autoconciencia” alcanzada en el proceso, aunque progresiva, no llega de momento a ser completa.

Sin embargo, “una vez que se ha producido el Estado moderno (...) el Estado mismo proporciona el fundamento y el marco para que aquellas acciones semiconscientes o inconscientes y particularistas (...) se conviertan *gradualmente* en actividades autoconscientes y orientadas hacia el bien público o universal. La gradación, sin embargo, se supone lenta y laboriosa, hasta el punto de que la *reproducción* del Estado es considerada por Hegel, sobre todo, como el resultado

---

<sup>20</sup> Pérez Díaz, V. (1978). Estado, burocracia y sociedad civil. Madrid: Ediciones Alfaguara, S.A. p. 27.

<sup>21</sup> Hegel, G.W.F. (1999). *Principios de la Filosofía del Derecho o Derecho Natural y Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Edhasa. p. 377.

complejo de actividades particularistas y universalistas, inconscientes y conscientes. (...) de contingencias naturales y de motivaciones complejas de individuos y de grupos particulares, sólo algunos de los cuales están orientados hacia fines universales o «de Estado» y tienen capacidad para llevarlos a efecto”<sup>22</sup>

Pues bien, esos “algunos”, según Hegel guiados por un propósito “universal”, son el Estado “político”: el soberano, el legislativo, pero primordialmente la burocracia. En realidad, la burocracia es la única dotada de capacidad o visión para dar un contenido “universal” a la voluntad y actividades del Estado, lo cual se debe a su origen, a su organización interna (caracterizada por la jerarquización, la coordinación y la división del trabajo), a la posición que ocupa en ese Estado y a sus relaciones con el resto de elementos del mismo y de la sociedad civil. Veamos por qué:

A diferencia de los restantes elementos del Estado “político”, los burócratas deben su existencia a su nombramiento por el soberano y a la acreditación de conocimientos técnicos a través de exámenes de ingreso, son reclutados de entre las clases medias urbanas más cultas que buscan “hacer carrera” en la administración, ascienden por su buen servicio a ella (con lo cual el interés particular como grupo y el interés general son coincidentes en su caso), están vinculados al Estado (del que obtienen su sustento) por una relación de carácter impersonal y estable, y están sometidos a y protegidos por un principio de legalidad, que los hace inmunes a las presiones de intereses particulares estamentales y a los arbitrios del soberano. No obstante esto último, son objeto de una vigilancia o fiscalización ascendente (por parte de las corporaciones de la sociedad civil) y descendente (mediante el control del legislativo y del soberano), y al mismo tiempo son educados en un sistema de valores propio mediante el desarrollo de hábitos de conducta burocráticos en el ejercicio de sus funciones, lo que impediría según Hegel posibles abusos de los burócratas y su conversión en una casta de amos (García-Pelayo, 1987).

Por todo lo anterior, Hegel ve en la burocracia la concreción de una categoría social en la que se encarna el “espíritu” del Estado, consagrada a la consecución de los objetivos de generalidad y universalidad a que éste está llamado, frente a los particularismos de la sociedad civil. Tal es la función que el filósofo alemán atribuye a la burocracia dentro del Estado “político”.

Para referirnos al papel que Hegel atribuye a la burocracia en relación a la sociedad civil, debemos tener en cuenta la visión que de ésta tiene nuestro autor. La

---

<sup>22</sup> Pérez Díaz, *Op. cit.*, p. 31.

sociedad civil está para Hegel fragmentada en, y dominada por, los intereses particulares de lo que él llama estamentos y corporaciones, es decir, organizaciones civiles que si bien encarnan los intereses colectivos de sus miembros, superando con ello el particularismo de los intereses individuales, ellas en sí mismas no son más que particularismos (colectivos) al respecto de, y en oposición a, la generalidad y universalidad del Estado. Ese particularismo que impera en la sociedad civil hace que no pueda alcanzarse en ella la conciencia de universalidad propia del Estado (García-Pelayo, 1987). En tal sentido, puede que entre la sociedad civil y el Estado se dé un cierto conflicto particularismo-universalismo, aunque éste nunca llega a ser absoluto pues, felizmente, la sociedad civil no es un mundo enteramente particularista: el exiguo espíritu universalista que en ella subyace y que se manifiesta en esas corporaciones (generalidades frente al particularismo de los individuos, particularismos entre sí y frente a la universalidad del Estado), es el mismo espíritu que se manifiesta en el Estado como generalidad frente al particularismo de las corporaciones. Así, para Hegel, “El espíritu corporativo, que surge de la legitimación de las esferas particulares, se transforma al mismo tiempo en espíritu del Estado, pues tiene en él el medio para alcanzar los fines particulares. Éste es el secreto del patriotismo de los ciudadanos: saber que el Estado es su propia sustancia porque conserva sus esferas particulares, su legitimidad, autoridad y bienestar. Puesto que el espíritu corporativo contiene inmediatamente el arraigo de lo particular en lo general, en él reside la profundidad y la fuerza que tiene el Estado en la disposición de ánimo.”<sup>23</sup>

La burocracia, desde su esfera de autonomía antes descrita, y gracias a la sapiencia, objetividad y visión universal que Hegel le atribuye como encarnación del espíritu del Estado, aplaca los intereses particulares de la sociedad civil y los concilia con el interés general, al tiempo que se evita la propia particularización de la burocracia mediante el mecanismo de la fiscalización descendente por parte del poder legislativo y del soberano.

En definitiva, en palabras de García-Pelayo, la concepción hegeliana “(...) llevó a cabo la conexión entre la idea de Estado, que subyace a la existencia de la burocracia como su supuesto metafísico, y la burocracia misma, sin la cual tal idea de Estado es irrealizable”<sup>24</sup>. La burocracia es pues el instrumento que permite al Estado cumplir su función universal, por medio de los funcionarios reclutados de entre las capas más cultas de la sociedad: “De este modo se inicia la unidad entre las funciones

---

<sup>23</sup> Hegel, *Op. cit.*, p. 439.

<sup>24</sup> García-Pelayo, *Op. cit.*, p. 136.

abstractas del Estado y los individuos concretos reclutados de la sociedad con arreglo a los métodos antedichos”<sup>25</sup>.

### **3.1.3. El concepto de burocracia y la crítica de la burocracia en Marx. Concepto “ideológico” de burocracia. Identificación de la burocracia con la Administración del Estado. Concepto de Estado en Marx.**

Sobre el análisis hegeliano del poder ejecutivo y su burocracia, realizará Marx su *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel* en 1843, apoyándose en el esquema hegeliano (separación entre Estado y sociedad civil, entre universalismo y particularismo, con la burocracia en su modélico papel de representante-ejecutora del interés general) pero subvirtiendo prácticamente todo lo dicho por Hegel en 1821, y ofreciendo así su propia lectura sobre la burocracia.

Según Leszec Kolakowski: “Hegel creyó que el espíritu del estado y su superioridad a los intereses particulares de sus ciudadanos estaban personificados en la conciencia del funcionariado; los funcionarios identificaban su interés particular con el del estado como un todo y así, como órgano del estado, efectuaban una síntesis entre el bien común y el de determinados sectores o corporaciones. Para Marx esto no era más que una ilusión, un reflejo en el hegelianismo de la ideología de la burocracia prusiana que se persuadía sí misma de que era la suprema personificación del bien general”<sup>26</sup>.

En efecto, la teoría política hegeliana formulada en los *Principios de la Filosofía del Derecho* supone una separación entre el Estado (encarnación del interés universal) y la sociedad civil (compuesta por corporaciones defensoras de intereses particulares en competencia entre sí y en conflicto con el interés del Estado). La burocracia aparece aquí como agente del interés del Estado frente a los intereses de las corporaciones, por lo que se podría pensar en un antagonismo fundamental entre burocracia y corporaciones, dada la naturaleza radicalmente distinta de los intereses representados por una (universales) y por las otras (particulares).

Pero según Marx esto es ilusorio, porque la burocracia tiene intereses propios, distintos del interés universal que aparenta encarnar:

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*, p. 136.

<sup>26</sup> Kolakowski, L. (1980). *Las principales corrientes del marxismo. Volúmen I. Los fundadores*. Madrid: Alianza Editorial, S.A. p. 129.

“Allí donde la 'burocracia' es un nuevo principio, (es) donde el interés general del Estado comienza a convertirse de por sí en un interés 'aparte' y, por tanto, en un interés 'real'”<sup>27</sup>.

Y en ese aspecto la burocracia es como cualquier corporación: defiende los intereses comunes de sus miembros y por tanto está defendiendo intereses particulares respecto de los de la sociedad en su conjunto y de los de las demás corporaciones, y lo hace animada por la misma voluntad que anima a las corporaciones en la sociedad civil:

“El mismo espíritu que crea en la sociedad la corporación crea en el Estado la burocracia. Por tanto, tan pronto como se ve atacado el espíritu corporativo, es también objeto de ataques el espíritu burocrático; y si antes la burocracia combatía la existencia de las corporaciones para afirmar su propia existencia, ahora trata de defender violentamente la existencia de las corporaciones para salvar el espíritu corporativo, que es su propio espíritu”<sup>28</sup>.

En Marx, por tanto, desaparece el carácter fundamental del antagonismo entre burocracia y corporaciones (pues su esencia es, como hemos visto, particularista en ambos casos) y ahora la primera existe gracias a que las pugnas entre las segundas la requieren como árbitro, su propia existencia depende de ello. Además, las mismas corporaciones utilizan a la burocracia en sus luchas contra otras corporaciones, contra otros intereses particulares.

Igualmente, tal y como “La corporación es la burocracia de la sociedad civil; la burocracia es la corporación del Estado”<sup>29</sup>. Así como la corporación, en la sociedad civil, encarna intereses comunes de sus miembros (o, en palabras de Marx, “quiere” ser Estado, aunque no es capaz de trascender su particularismo), la burocracia representa una “sociedad *especial, aparte*, dentro del Estado”<sup>30</sup>. Y dado que lo general (Estado), contemplado frente a lo particular (corporaciones) no deja de ser a su vez un particularismo, la burocracia (encarnación del Estado) será entonces la encarnación de intereses particulares (los suyos propios) frente a los de las corporaciones, a las cuales se impone:

---

<sup>27</sup> Marx, K. (1982). *De la crítica de la filosofía del Derecho de Hegel en Escritos de juventud*. México: Fondo de Cultura Económica. p.358.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, p.358.

<sup>29</sup> *Ibidem.*, p.358.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p.359.

“La burocracia, como la corporación acabada, logra triunfar sobre la corporación, como burocracia imperfecta”<sup>31</sup>.

Así son pues realmente, si retiramos el velo de universalismo del Estado, las relaciones entre éste y la sociedad civil en la visión de Marx. Como lo expone Víctor Pérez Díaz, “(...) Marx concibe el Estado y la sociedad como estructuras subordinadas a intereses particulares, si bien en el caso del Estado ello se acompaña de una apariencia o ilusión de universalismo”<sup>32</sup>. ¿Cuál sería entonces la relación de la burocracia, en tanto corporación de esa sociedad *aparte* dentro del Estado, con el Estado mismo?

“El 'formalismo de Estado' que es la burocracia, es el 'Estado como formalismo' y como tal formalismo lo describe Hegel. Pero como este 'formalismo de Estado' se constituye en poder real y se convierte por sí mismo en su propio contenido *material*, de suyo se comprende que la 'burocracia' es un tejido de ilusiones *prácticas* o la 'ilusión del Estado’”<sup>33</sup>.

Es decir, en la descripción hegeliana, la burocracia es el Estado en su aspecto formal, lo que para Marx es pura alegoría, el ficticio papel de universalidad que el Estado interpreta. Hegel “(...) nos presenta una descripción empírica de la burocracia, en parte tal y como realmente es y, en parte, con arreglo a la opinión que ella tiene de sí misma”<sup>34</sup>, pero no advierte su verdadero carácter de corporación y por tanto su subordinación a un interés particular. En Marx sin embargo, bajo esa guisa, hay una corporación, para la cual ella misma es la finalidad del Estado y que convierte al Estado en su propiedad. La identificación del interés del Estado con fines particulares se produce en la burocracia, quedando así el interés del Estado como un fin particular más enfrentado al resto de fines particulares.

En conclusión, y como Kolakowski lo resume: “Hegel distinguió entre dos esferas separadas de la vida de su época, a saber, la sociedad civil y el estado político. En esta división, que Marx aceptó, la sociedad civil era la totalidad de intereses particulares divergentes, individuales y colectivos, es decir, la vida empírica diaria, con todos sus conflictos y disputas, el foro en el cual todo individuo desarrolla su existencia cotidiana (...). Hegel creyó que los conflictos de la sociedad civil eran contenidos y racionalmente sintetizados en la suprema voluntad del estado,

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*, p.359.

<sup>32</sup> Pérez Díaz, *Op. cit.*, p. 57

<sup>33</sup> Marx, *Op. cit.*, p.359.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.358.

independientemente de los intereses particulares. En este punto, Marx se opone decididamente a la ilusión hegeliana. La división en dos esferas es real, pero la síntesis entre ellas no es posible: En su forma presente, el estado no es un mediador entre los intereses particulares, sino el instrumento de intereses particulares de un determinado tipo<sup>35</sup>.

#### **3.1.4. Anticipación en Marx de trazos apuntados por autores posteriores.**

En la *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel* Marx analiza también una serie de caracteres definitorios de la burocracia, algunos de los cuales recuerdan a ciertos rasgos sociológicos típicos de la misma habitualmente criticados en la literatura.

En primer lugar, una vez sometido a la mencionada particularización a manos de la burocracia, el Estado queda vacío de contenido propio y reducido pues a su aspecto puramente formal: solo queda de él su armazón burocrático. Marx concuerda con Hegel en que la burocracia es el “formalismo del Estado” o “el Estado en cuanto formalismo”. Pero al mismo tiempo, nos dice, el espíritu o esencia de esa burocracia no es más que el espíritu formal del Estado lo que, en último término, es también su fin. Ese espíritu formal del Estado se convierte para la burocracia en un imperativo categórico (un fin, y no un medio para un fin) al que no puede renunciar. En definitiva, el fin, el contenido material, de la burocracia es ella misma.

“La burocracia se considera a sí misma como el fin último del Estado (...) hace de sus fines formales su contenido (...) obligada a hacer pasar la forma por el contenido y el contenido por la forma. Los fines del Estado se convierten en fines burocráticos o los fines burocráticos en fines del Estado<sup>36</sup>”

Lo anterior, nos parece, se asemeja bastante al “desplazamiento de fines”, noción desarrollada posteriormente en estudios de Robert K. Merton o Robert Michels, y por la cual, según la define Etzioni, se invierte la prioridad entre los fines y medios de una organización de manera que se hace de los medios fines y de los fines medios. O en palabras del propio Merton “un valor instrumental se convierte en un valor final<sup>37</sup>”

Por otra parte, Marx también percibe la propensión al secretismo de la burocracia, tanto en sus dominios internos como con respecto al exterior. “El espíritu

---

<sup>35</sup> Kolakowski, *Op. cit.*, p. 130.

<sup>36</sup> Marx, *Op. cit.*, p.359.

<sup>37</sup> Merton, R.K. (1993). *Estructura burocrática y personalidad en Teoría de la Organización Volumen I. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. p .183.

general de la burocracia es el *secreto*, el misterio<sup>38</sup>. El afán con que la burocracia guarda sus misterios llega al extremo de ver en su difusión una “traición”.

Internamente, el secretismo se protege mediante el sometimiento a la jerarquía y la adoración de la autoridad por parte del burócrata. Por cierto, la indicada sumisión y adoración de la autoridad, sería en sí mismo otro rasgo burocrático típico, también con un reverso disfuncional, aunque la conceptualización ideal weberiana de la burocracia solo considere rasgos típicos funcionales, mientras sean concurrentes, en tanto que relacionados con la eficiencia de su funcionamiento. Y el secretismo en sí tampoco es un aspecto que fuese ignorado por Weber, por ejemplo, como veremos más abajo.

Con respecto al exterior, la burocracia para Marx se refugia en su condición de corporación cerrada frente a la sociedad civil<sup>39</sup> y frente a otros elementos del Estado “político”, lo cual hace dudosa la eficacia de los mecanismos de control apuntados por Hegel: la fiscalización descendente mediante el control del soberano y el autocontrol por medio de hábitos de conducta burocráticos solo agravan o, en el mejor de los casos, encubren la naturaleza particularista de la burocracia, y la fiscalización ejercida hacia arriba desde la sociedad civil es ineficaz, por lo que el ciudadano solo puede capitular ante la burocracia o pasar a formar parte de ella (Pérez-Díaz, 1978).

Marx critica también la sacralización del saber burocrático, cuya acreditación sirve como criterio para el reclutamiento del burócrata, como un saber en cierto modo sacerdotal que, una vez demostrado vía examen (el “bautismo burocrático del saber”), separa al burócrata de la sociedad civil, consagrándolo al Estado y situándolo por encima de la sociedad, de la misma forma que el sacramento de la orden sitúa al sacerdote por encima del católico llano. Pero lo relevante es que este saber se transforma en poder efectivo. Y ello a pesar de tratarse de un saber puramente ceremonioso y ficticio, debido a que en la jerarquía burocrática del saber “La cúspide encomienda a los círculos inferiores el conocimiento de los detalles, a cambio de lo cual los círculos inferiores confían a la cúspide el conocimiento de lo general, engañándose así mutuamente<sup>40</sup>”.

---

<sup>38</sup> Marx, *Op. cit.*, p.360.

<sup>39</sup> Según cuenta García-Pelayo, los funcionarios prusianos estaban por encima de toda queja del público, gracias a un decreto según el cual 'las personas privadas carecen de pleno conocimiento de las circunstancias y motivos en que (los burócratas) basan sus decisiones', y justificaban su creencia de ser depositarios de la autoridad y dignidad del Estado en el carácter esotérico del conocimiento burocrático. García-Pelayo, *Op. cit.*, pp. 137-138.

<sup>40</sup> Marx, *Op. cit.*, p.359

De manera similar, y aunque el secretismo no sea un rasgo burocrático típico-ideal, cuando Weber nos habla de las dificultades del gobernante legal/racional para mantener bajo control a la burocracia a su servicio, descubrimos que su mayor problema es su diletantismo frente al saber especializado y secreto del burócrata:

“Toda burocracia procura incrementar esta superioridad del saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones. El gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad. La burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica<sup>41</sup>”.

Y en cuanto al secreto oficial y arbitrario como arma para la defensa de los intereses de la organización burocrática, señala:

“Mas el puro interés en el poder mantenido por la burocracia trasciende este terreno de la actitud secreta motivada de un modo puramente objetivo. El concepto del "secreto del cargo" es su descubrimiento específico, y nada es defendido por ella con tal fanatismo como esta actitud que no puede ser motivada de un modo puramente objetivo fuera de aquellas esferas específicamente cualificadas<sup>42</sup>”.

La sumisión a la jerarquía y la adoración de la autoridad que, como decíamos, son otro rasgo burocrático característico revelado por Marx, se manifiestan en el seno de la burocracia a través de “la obediencia pasiva, de la fe en la autoridad, del *mecanismo* de un comportamiento formal fijo, de principios, ideas y tradiciones fijas<sup>43</sup>”, lo que Marx califica de “craso materialismo” de la burocracia. Pues bien, a nivel de cada burócrata individual ese sórdido materialismo se traduce en lo que llamaríamos “carrerismo”. El burócrata hace del fin del Estado su propio fin individual: el ascenso, la promoción...

Esto último deriva de otro rasgo peculiar y representativo de la organización burocrática, ampliamente conocido gracias a la obra de Merton, y que también tiene un reverso disfuncional aunque inicialmente se plantee como una táctica que pretende fomentar en el burócrata la disciplina y el apego por las normas. Según Merton, “La vida oficial del burócrata está planeada para él como una carrera graduada (...) lo cual está destinado a ofrecer incentivos para la acción disciplinada y la conformidad con las reglamentaciones oficiales. Se espera de manera tácita que el funcionario adapte sus ideas, sentimientos y acciones a las perspectivas de esa carrera, y lo hace en gran medida. Pero esos mismos dispositivos que aumentan la probabilidad de la

---

<sup>41</sup> Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica. p. 744.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 745.

<sup>43</sup> Marx, *Op. cit.*, p.360

conformidad llevan también a un super-interés por el apego estricto a los reglamentos, que produce timidez, conservadurismo y tecnicismo. El desplazamiento de los sentimientos de las metas a los medios es estimulado por la enorme importancia simbólica de los medios (reglas)<sup>44</sup>.

Por último, otro punto habitualmente tratado en la literatura burocrática por clásicos como Weber o Michels es la preocupación por los efectos de la organización burocrática sobre la libertad y la personalidad humanas, cuestión que en el Marx encuentra su expresión mediante el concepto filosófico de alienación, digamos, la condición de extrañamiento del hombre con respecto a algo que permanece ajeno a él o escapa a su control. En el caso de la burocracia esa alienación equivaldría al sentimiento de desvalimiento de las personas frente a un ente extraño y opresivo que escapa a su entendimiento, una corporación cerrada al exterior, envuelta en el misterio y el secreto, y frente a la que la sociedad civil nada puede, debiendo resignarse a ser objeto de sus designios.

Es claro pues, a la vista de los anteriores ejemplos, que en la obra de Marx se avanzan, si quiera sea de manera poco sistematizada, pero aún así elocuentemente y con notable perspicacia, algunos de los trazos burocráticos específicos ulteriormente desarrollados por autores más cercanos en el tiempo.

### **3.1.5. El encaje de la burocracia en la teoría de clases del Marx dicotómico. ¿Puede la burocracia ser una “clase”?**

Sabemos que para Marx, si bien la burocracia había contribuido, ya desde el absolutismo pero sobre todo a partir de la revolución francesa, a transformar los estamentos políticos en estamentos sociales (en clases, en definitiva), ella misma habría quedado en la sociedad moderna/burguesa como el único estamento en el sentido *medieval* de la palabra, es decir, donde “la posición civil y la posición política forman una identidad directa<sup>45</sup>”.

La anterior consideración no ayuda sin embargo, más bien al contrario, a contestar a una de las preguntas que más preocupados ha tenido a los autores marxistas que estudian la burocracia: ¿es la burocracia una clase?

La respuesta no es fácil, más aún cuando vemos que en la obra del propio Marx, si bien la importancia de las clases en el discurrir dialéctico del proceso histórico

---

<sup>44</sup> Merton, *Op. cit.*, p.184.

<sup>45</sup> Marx, *Op. cit.*, p.392.

es un tema suficientemente desarrollado, el concepto de clase no está tan claro. Para descifrarlo nos remitiremos al último capítulo del tomo tercero de *El Capital* (1894), del que, por su reducida extensión, reproduciremos algunos párrafos:

“Los propietarios de la mera fuerza de trabajo, los propietarios del capital y los terratenientes, cuyas respectivas fuentes de ingreso son el salario, la ganancia y la renta de la tierra, esto es, asalariados, capitalistas y terratenientes, forman las tres grandes clases de la sociedad moderna, que se funda en el modo capitalista de producción<sup>46</sup>”.

Según lo anterior, parecería ser la naturaleza de las fuentes de renta de los distintos miembros de la sociedad, tal y como las catalogaba la economía clásica, lo que autoriza a Marx a calificar a un conjunto de individuos que reciben sus ingresos de una misma fuente como una clase. Esto, sin embargo, no permite una clara delimitación de las clases ni siquiera en Inglaterra, donde el modo de producción capitalista alcanza en la época un mayor desarrollo, por cuanto que los grados intermedios y de transición entre unos grupos y otros emborronan las diferencias. Esto último resulta irrelevante para Marx habida cuenta de la tendencia constante que él cree percibir en la sociedad moderna, como resultado de la ley del desarrollo capitalista, y por la cual la escisión de dicha sociedad en dos únicas clases es cada vez más profunda (idea que ya apuntaba el autor en el capítulo inicial del *Manifiesto Comunista* de 1848), sobre todo teniendo en cuenta que la mencionada tendencia constante afecta también a la propiedad de la tierra y hace que ésta se diluya en el mencionado modelo bi-clásico formado por capital y trabajo.

Marx se pregunta, ¿qué forma una clase? y hace depender la respuesta de una segunda pregunta ¿qué hace que trabajadores asalariados, capitalistas y terratenientes formen las tres grandes clases sociales? Dejando a un lado el despropósito de que en el enunciado de esa segunda pregunta, que supuestamente nos va a dar la respuesta al primer y más crucial interrogante, ya se está afirmando que los mencionados grupos son clases incluso antes de haber aclarado qué es lo que hace de ellos una clase, vemos que contesta: “a primera vista, la identidad de los réditos y de las fuentes de rédito<sup>47</sup>”, pero por ese procedimiento, continúa Marx, “médicos y funcionarios también formarían dos clases, pues pertenecen a dos grupos sociales diferentes, en los cuales los réditos de los miembros de cada uno de ambos

---

<sup>46</sup> Marx, K. (2009). *El Capital. Tomo III*. México: Siglo XXI, S.A. de C.V. p.1123.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 1124.

fluyen de la misma fuente<sup>48</sup>. Y lo mismo podría aplicarse a un sinnúmero de subcategorías dentro de los trabajadores, capitalistas y terratenientes.

Vemos pues que el origen de las rentas no ayuda a acotar suficientemente el concepto de clase ni por tanto a aclarar si la burocracia podría calificarse como tal.

Podría tomarse pues otro elemento periférico que, si bien no lo define, sí va ligado al concepto marxista de clases, como sería el del inherente antagonismo que se da entre éstas, para dilucidar hasta qué punto la burocracia participa o no de ese antagonismo, y si presenta o no un carácter explotador que permita calificarla como clase dominante de la sociedad en un determinado estadio del desarrollo histórico, o al menos considerarla subsumida en la clase dominante de dicha sociedad.

La burocracia, dentro de la concepción inicial de Marx, no es vista como una clase social propiamente. No ocupa una posición orgánica dentro de la estructura de clases resultante de las relaciones de producción, dado que no está vinculada al proceso productivo, aunque encuentra su hueco en ella como instrumento al servicio de la clase dominante. Sus intereses e incluso su propia existencia dependen de esa clase dominante, si bien no forma parte de ella y, como sabemos, puede lograr una relativa autonomía frente a la misma, siendo así posible hasta cierto punto el conflicto de intereses entre la burocracia y clase dominante a la que sirve (Mouzelis, 1991).

El posterior debate marxista sobre el carácter de clase de la burocracia se da sobre la base de fenómenos históricos ya consumados, concretamente con el proceso de burocratización soviético y en particular en la época stalinista, y no parece preocupar al pensamiento marxista anterior por cuanto la doctrina primigenia del marxismo sobre la burocracia no contemplaba si quiera la pervivencia de la misma a largo plazo.

Trotsky es uno de los que aborda, desde posiciones ortodoxas, la cuestión de la si la burocracia soviética puede considerarse una clase. A lo sumo admite que puede ser una casta política dominante, privilegiada y parasitaria, pero no una clase propiamente ya que, según la ortodoxia marxista, una clase dominante presupone un sistema de producción y de propiedad particulares en los que ésta fundamente su dominio y el dominio de la burocracia soviética es puramente político y no se sustenta sobre bases económicas.

---

<sup>48</sup> *Ibidem.*, p. 1124.

Autores más heterodoxos llegan a otras conclusiones sobre la burocracia soviética: Para Christian Rakovsky, la burocracia surge como agente de la clase obrera cuando ésta alcanza el poder, pero esta división, en principio por motivos funcionales, acaba adquiriendo un carácter social, alterando incluso la psicología de los administradores y burócratas, que dejan de pertenecer a la clase obrera y se constituyen como una categoría social aparte.

Sin embargo, es a partir de la obra de Bruno Rizzi, *La burocratización del mundo* (1939) cuando se inicia una línea teórica propiamente dicha sobre la naturaleza específica del sistema imperante en la Rusia post-revolucionaria, particularmente en la época stalinista, y derivado de ello, una discusión sobre el carácter de clase de la burocracia socialista. Su tesis básicamente apunta a la aparición de una nueva forma social, ni capitalista ni socialista, donde el estrato burocrático (que incluye a funcionarios del Estado y del partido, técnicos, directores, policía...) posee “en bloque” los medios de producción colectivizados por la revolución y se convierte en una clase dominante que explota a la población. Rizzi considera la burocracia soviética como una clase económica, en el sentido marxista, que detenta en bloque la propiedad de los medios de producción y explota al resto.

La tesis de Rizzi, que él considera aplicable tanto en el ámbito soviético, como en los países fascistas o las democracias occidentales de la época, fue reelaborada y popularizada por el ex-trotskyista norteamericano James Burnham en su libro *La revolución de los directores* (1962), hasta el punto de que dio lugar a acusaciones de plagio por parte del propio Rizzi.

También desde la órbita marxista, Claude Lefort considera que no es tanto en el grupo de los *managers*, técnicos o directores que señalaba Burnham, y que deben su posición a su saber técnico, donde se encuentra la nueva clase dominante, sino que aunque éstos dirigen en sus respectivos ámbitos de actuación (fábricas, transportes, granjas...) se subordinan al aparato estatal y a los funcionarios políticos del partido. La burocracia cohesiona internamente a sus miembros como clase, no porque éstos ostenten una posición común derivada de una actividad económica privada, sino por subordinarse solidariamente a una dirección política central.

Cornelius Castoriadis, por su parte, también atribuye a la burocracia soviética el carácter de clase dominante que dispone colectivamente de los medios de producción y de coerción de manera simultánea, lo que elimina todo límite en la actividad explotadora de esa clase burocrática.

Otro conocido autor que contribuiría a este debate sería Milovan Djilas, que denuncia en su obra de 1957 *La nueva clase* al estrato político-burocrático del partido y del Estado socialista, en este caso el yugoslavo, como clase dominante y explotadora.

### **3.1.6. Previsiones de Marx en torno al papel de la burocracia.**

Hemos visto al comienzo de este capítulo cual era la concepción inicial que Marx desarrolla sobre la burocracia. Sus previsiones respecto al futuro de la misma se derivan lógicamente de la vinculación que estableció entre ésta y el Estado, y de la integración del concepto de Estado en su doctrina de la lucha de clases.

En el *Manifiesto Comunista* (1848) Marx ya considera que el Estado moderno no es más que un *comité ejecutivo* de la burguesía. Es decir, en la sociedad moderna, que se funda sobre el modo de producción capitalista, el mecanismo por el que opera la explotación de la clase dominante de esa sociedad sobre la clase subordinada consiste básicamente en una relación económica, quedando el Estado no como el instrumento que produce la dominación sino como un mero apéndice que, por delegación, administra los intereses de una clase dominante que lo es en virtud de las relaciones de producción imperantes, a su vez determinadas por las fuerzas materiales de producción propias de dicho modo de producción.

Luego, una vez se produzca la revolución proletaria preconizada por Marx la burocracia desaparecerá con la destrucción del Estado burgués, siendo reemplazada, durante la fase transitoria de dictadura proletaria, por la sociedad en su conjunto, en la ejecución de aquellas de sus funciones que no tuviesen carácter opresivo. Esto implicaba que esa maquinaria burocrática que, en palabras de Marx, todas las revoluciones perfeccionaban en vez de destruir, no podría ser tomada cual botín por el proletariado, sino que éste haría uso de formas de gestión no burocráticas, y por tanto no se concebía el establecimiento de un nuevo aparato burocrático centralizado al servicio del poder del proletariado sino una administración no basada en un funcionariado permanente y donde el poder lo ejerciesen directamente representantes del pueblo elegidos por éste.

La experiencia de la Comuna de París en 1871, convenció a Marx de la viabilidad de esa modalidad de administración asumida directamente por el pueblo que sustituiría a la burocracia tradicional, y le permitió inferir sus rasgos principales.

### **3.2- Análisis marxistas posteriores: De Lenin, Trotsky y Bukharin a Rizzi.**

Repasaremos brevemente a continuación las distintas visiones burocráticas de algunos de los continuadores teóricos de Marx.

En el caso de Lenin, su posición se adhiere firmemente a los principales puntos de la doctrina marxista ortodoxa, inspirándose en particular en las conclusiones extraídas por Marx de los acontecimientos parisinos de 1871. Sus posturas al respecto de la cuestión burocrática se concretan en su obra *El Estado y la revolución* (1917), que aquel escribe en vísperas de su acceso al poder.

En primer lugar, defiende la idea de que la dictadura proletaria ha de destruir el aparato burocrático del Estado como uno de los cometidos principales a alcanzar por la revolución, resaltando que el objetivo ha de ser la eliminación de la burocracia del Estado burgués y su sustitución por una administración nueva y autónoma, en consonancia con la idea recogida por Marx en *La guerra civil en Francia* (1871), según la cual el proletariado no puede limitarse a tomar la maquinaria del Estado preexistente y utilizarla para sus propios fines. Como vemos, la postura de Lenin es furibundamente antiburocrática. Sin embargo, incluso considerando que la eliminación del aparato burocrático debe comenzar con la implantación de la dictadura del proletariado, entiende también que la erradicación completa e inmediata de la burocracia es una quimera y por tanto el proceso de desaparición de la misma será gradual, por lo que admite que la burocracia pervivirá algún tiempo durante el periodo de transición al socialismo.

Las medidas concretas por las que Lenin abogaba para la transformación de la antigua forma administrativa burocrática en una nueva administración proletaria tenían como referente las reformas administrativas empleadas por la Comuna de París y elogiadas por Marx: sometimiento permanente de los administradores al control popular mediante la elegibilidad y revocabilidad instantánea de todo funcionario, reducción del salario de los mismos al nivel del salario de un obrero y variación continua de las tareas a desempeñar, tareas éstas que, en lo referente al mero control y registro del trabajo y la producción, considera que el capitalismo ha simplificado ya lo suficiente como para que puedan ser realizadas por cualquier persona que sepa leer y escribir y conozca las reglas básicas de la aritmética. Aun así, hace una distinción entre aquellas funciones administrativas que puedan ser asumidas por cualquiera y las que necesariamente han de ser responsabilidad de los técnicos o especialistas.

Pero tras la toma del poder Lenin se enfrenta a una realidad que difiere notablemente de sus planteamientos. Los problemas derivados de la guerra civil, la propia dinámica revolucionaria y las dificultades derivadas de la problemática

coexistencia entre el aparato del partido, ya entonces rígidamente estructurado a nivel interno, y los soviets como organizaciones obreras locales y de base, exigían una fuerte centralización administrativa, con la consiguiente pérdida de autonomía de los soviets. Las necesidades administrativas requirieron también que los mejores hombres del partido fuesen destinados a las provincias y el campo para ocuparse de la gestión de fábricas y granjas, diluyéndose el núcleo inicial de revolucionarios y la fiscalización política que éstos podían ejercer sobre los dirigentes, y también se utilizaron los servicios de los viejos burócratas del anterior régimen zarista, manteniéndose así en buena parte la antigua burocracia, por no mencionar el recurso a los ingenieros y técnicos burgueses extranjeros, principalmente norteamericanos, para la dirección de las plantas industriales (Abellán, 1984).

Como resultado de lo anterior la burocracia no solamente no remite sino que parece extenderse y no resulta posible prescindir de ella a corto plazo, lo que Lenin achaca a la falta de madurez del socialismo y a condiciones como la difícil situación económica, producto de la guerra civil, o a la pervivencia de relaciones de producción no socialistas, y fía la cuestión de la erradicación de la burocracia al desarrollo económico del país.

En una línea similar, Nikolai Bukharin explica la expansión de la burocracia por las dificultades a que debe hacer frente el régimen durante el periodo de transición al socialismo y vislumbra que la superación del problema burocrático llegará de la mano del desarrollo cultural y económico del pueblo.

Por su parte, Trotsky discute la cuestión de la burocratización del régimen soviético una vez que ésta ya se había aceptado y se encontraba en su punto de mayor fortaleza bajo el mandato de Stalin. Atribuye la pervivencia y extensión de la burocracia al hecho de que la infraestructura económica del país impedía la formación de una superestructura socialista, y por tanto la pretensión de establecer un régimen socialista sobre una base económica inadecuada exige un amplio control burocrático por parte del partido único. Pero lejos de considerar que la revolución se llevó a cabo de manera prematura en un país con una estructura económica no madura todavía para el socialismo, consideraba que la revolución debía extenderse a nivel internacional para dar sus frutos. Trotsky se muestra aún así optimista al respecto de la burocracia en el sentido de que ve en el desarrollo económico de la Unión Soviética y sobre todo en el desarrollo cultural del pueblo los elementos que contribuirán a la eliminación del dominio burocrático.

Por otra parte, resulta de interés también el debate que Trotsky mantiene con Bruno Rizzi sobre la naturaleza del Estado soviético y el resultado sociológico del intento de socialismo en la Unión Soviética, así como sobre la cuestión de si la burocracia soviética puede o no considerarse una clase dominante (cuestión ésta última a la que ya hemos aludido en otro punto de este capítulo).

No sabemos si considerar a Rizzi como un marxista heterodoxo o recalcitrante. En todo caso éste humilde militante comunista italiano a pesar de manejar al pie de la letra categorías sociológicas, económicas y filosóficas marxistas llega a conclusiones bastante heréticas para la ortodoxia marxista en su obra de 1939 *La burocratización del mundo*. Su tesis se resume aproximadamente así: tras la revolución, el partido bolchevique monopolizó la dirección social, económica y política proletaria y lejos de eliminar las diferencias de clase se convirtió en una nueva clase dirigente. El partido se erige como una élite burocrática, junto con burocracias adyacentes, estatales y paraestatales, y la situación degenera en lo que Rizzi denomina un “colectivismo burocrático”, donde la clase burocrática es la que explota al resto. Rizzi considera la burocracia soviética una clase económica, en el sentido marxista, que detenta en bloque la propiedad de los medios de producción y explota al resto.

Rizzi cree ver en todo ello la forma en que, contra el pronóstico marxista, se resuelven las insanables contradicciones del capitalismo, supuestamente abocado a su destrucción y superación por el socialismo, aunque de una forma no prevista: desarrollándose una nueva formación social que no es capitalista ni socialista, fenómeno que el autor aparentemente considera como progresivo, dentro de una visión marxista de la historia, si bien en posteriores escritos valora como regresivo (nos queda la duda de saber donde se sitúa semejante sistema social en su regresión, ¿entre el socialismo y el capitalismo, entre éste último y el feudalismo, más atrás...?). Pero además Rizzi observa los mismos síntomas de burocratización y dominio burocrático en el resto del mundo, tanto en los totalitarismos italiano o alemán como en las democracias occidentales.

#### **4.- EL ANÁLISIS DE WEBER.**

##### **4.1. Análisis del aparato del gobierno en Weber.**

Max Weber construye su teoría burocrática dentro de la sociología de la dominación desarrollada en el capítulo IX de la segunda parte de su tratado póstumo *Economía y sociedad* (1922), aunque parte de sus elementos fundamentales también son enunciados en el capítulo III de la misma obra, dedicado a la definición de los tipos

de dominación. Su teoría se construye principalmente sobre una serie de conceptos esenciales, como son los de poder, dominación, legitimidad y cuadro administrativo, que trataremos más detenidamente en posteriores epígrafes.

En este punto únicamente nos interesa señalar la relación que, como Weber destaca, mantiene siempre la dominación con un régimen de gobierno, entendiendo el concepto de dominación en su sentido restringido<sup>49</sup> de “poder de mando autoritario” en virtud del cual un mandato del “dominador” influye en la conducta de sus destinatarios, los “dominados”, de tal suerte que éstos actúan en buena parte como si ellos mismos adoptasen el contenido del mandato como principio rector de su actuación, obteniéndose así su obediencia:

“Toda dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno. Todo régimen de gobierno necesita del dominio en alguna forma, pues para su desempeño siempre se deben colocar en manos de alguien poderes imperativos<sup>50</sup>”.

La dominación alcanza pues expresión a nivel social en forma de un régimen de gobierno, cuya dominación puede, en ciertos casos, apoyarse exclusivamente sobre la fuerza, siendo entonces en rigor una simple relación de poder en su más cruda forma (como en dominaciones despóticas, en las que una tiranía ejerce su gobierno mediante la violencia).

Si bien puede tratarse también de un régimen de gobierno donde la relación de dominación descansa sobre la validez, es decir, en la probabilidad de que la relación de dominación entre los individuos en ella implicados se oriente según la representación de un orden legítimo, siendo así la relación de dominación manifestación de un orden social estable y válido, y produciéndose entonces la dominación legítima.

La estructura de la dominación legítima, determinada por la relación específica que se establece entre el “señor” y su “aparato” de mando, y entre ambos y los que son dominados, así como por los principios conforme a los cuales se distribuyen los

---

<sup>49</sup> Para Weber la dominación es, como veremos, un caso especial de poder, y distingue dos sentidos contrapuestos del término dominación según se entienda como: a) determinada por constelaciones de intereses, en especial de mercado (siendo las situaciones de monopolio el tipo puro de dominación en este sentido) o b) determinada por la autoridad, basada en el poder de mando del “dominador” y el deber de obediencia de los “dominados”, siendo este segundo sentido el único al que Weber atribuye significación sociológica para los propósitos de su análisis y el que, por tanto, utilizará. *Vid.*, Weber, *Op. cit.*, p. 696 y p. 699.

<sup>50</sup> *Ibid.*, *Op. cit.*, p. 701.

poderes de mando, es lo que confiere a una forma de dominación legítima su concreta significación sociológica.

Siguiendo al propio Weber, aquí hemos de entender por “señor” el dirigente cuyo mando no deriva de un poder delegado en él por terceros, y entenderemos por “aparato” el conjunto de personas que se encuentran permanentemente a disposición de ese “señor”, colaborando en el ejercicio de los poderes imperativos y coactivos para el mantenimiento de la dominación.

Los principios sobre los que fundamenten los requerimientos de obediencia del “aparato” al “señor”, y de obediencia de los dominados a ambos, y por tanto la legitimidad de una forma de dominio, responden siempre a la necesidad del grupo en situación positiva de privilegio de autojustificar su posición. Paralelamente, los negativamente privilegiados dentro de esa relación se muestran predispuestos a aceptar tal justificación, tal pretensión de legitimidad.

Pues bien, según Weber habría tres principios últimos sobre los que se fundamenta la autoridad en las relaciones sociales y por medio de los cuales dicha autoridad reclama legitimidad para su dominación. La autoridad puede basarse en:

- Un sistema de normas racionales obedecidas como obligatorias cuando quien las invoca puede hacerlo de acuerdo a las mismas, viéndose así legitimado su poder, en tanto es ejercido con arreglo a tales normas.
- La tradición, es decir, lo acostumbrado, lo que siempre ha sido..., que dispone que la obediencia se preste a una persona o personas determinadas.
- La creencia en el carisma atribuido a un líder carismático de cualquier tipo (profeta, redentor, héroe...).

De cual sea la demanda de legitimidad de una forma de dominación dependerá la estructura de esa dominación, pudiendo así clasificarse, como veremos, tres tipos puros de dominación legítima: la dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática.

#### **4.2. Teoría del poder en Weber. Definición y características de poder y dominación.**

Como ya advertimos anteriormente, el concepto de poder es una de las categorías básicas para comprender el análisis de Weber. En el párrafo 16 del primer capítulo de *Economía y sociedad*, se define “poder” 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<sup>51</sup>.

Como señala José Luis Villacañas, en la definición weberiana del poder no se encuentra ninguna referencia a los motivos en que pueda fundamentarse la aludida probabilidad, ni a ninguna otra cuestión, razón por la cual Weber caracteriza a poco después el concepto de poder como “sociológicamente amorfo”, en el sentido de que admite cualquier fundamento en virtud del cual unos hombres puedan disponer de una mayor probabilidad que otros para imponer su voluntad frente a toda resistencia ajena<sup>52</sup>.

Pero más decisivo para los propósitos de Weber es el concepto de “dominación”, que por ello ha de ser más conciso, y que se refiere concretamente a “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas<sup>53</sup>”. En caso de obtenerse esa obediencia de manera, pronta, simple y automática, en virtud de actitudes arraigadas y sin resistencia crítica, hablaríamos de “disciplina”. La dominación no implica pues *cualquier* tipo de probabilidad de ejercer “poder” o “influjo” sobre otros.

Weber usa el término “autoridad” en el párrafo 1 del capítulo III de *Economía y sociedad*, empleándolo como equivalente a “dominación” y señalando que una relación de poder se basaría en la “autoridad” cuando, como indicábamos antes, en ella no se recurre a *cualquier* especie de poder o influjo sobre otros.

Asimismo, dicha “autoridad” podría descansar sobre los más diversos motivos de sumisión u obediencia, ya sea sobre el hábito inconsciente o sobre consideraciones racionales con arreglo a fines o a valores (es decir, de la costumbre o el afecto al cálculo de intereses o la creencia en valores comunes), pero en todos ellos el elemento común es la “voluntad de obediencia”.

Por último, si bien, una situación de dominación no necesariamente está ligada a la existencia de un cuadro administrativo o de una asociación<sup>54</sup>, normalmente lo está

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, *Op. cit.*, p. 68.

<sup>52</sup> *Vid.*, Villacañas Berlanga, J.L., *Legitimidad y legalidad en Max Weber*, en Menéndez Alzamora, M. (2007). *Sobre el poder*. Madrid: Editorial Tecnos, p. 69-70.

<sup>53</sup> Weber, *Op. cit.*, p. 68.

<sup>54</sup> Se entiende por “asociación” una relación social con una regulación limitadora hacia fuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres destinada en especial a ese propósito: un dirigente y, eventualmente, un cuadro administrativo, considerándose una “asociación de dominación” cuando sus miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud de un orden vigente. *Vid.*, *Ibid.*, *Op. cit.*, p. 39 y p. 43.

a una de ambas. Casi siempre la dominación se apoya en un aparato administrativo, es decir, en un conjunto de personas puestas con carácter permanente a disposición de la autoridad, encargadas de ejecutar sus mandatos y de favorecer la obediencia entre la masa de dominados. Y también este aparato administrativo está vinculado a la autoridad a la que sirve por relaciones de obediencia, pudiendo dicha obediencia responder asimismo a motivos diversos: tradición, afecto, intereses materiales o valores. Como ya apuntamos en el epígrafe anterior, de los motivos que vinculen a la autoridad con su cuadro administrativo dependerá en gran medida el carácter de la dominación.

Sin embargo, la obediencia del cuadro administrativo hacia su señor por meros motivos de tradición, afecto, interés o valores, es insuficiente para asegurar la persistencia y estabilidad de la dominación, motivo por el cual ésta siempre pretenderá dotarse de legitimidad. Lo que nos lleva al siguiente concepto clave en razonamiento de Weber.

#### **4.3. Legitimidad.**

Debe entenderse por “legitimidad”, según Weber, la probabilidad de que una dominación siga siendo considerada como tal en la práctica, y mantenida en una medida importante. Y ninguna dominación puede, para Weber, pretender tener como probabilidades para su persistencia y estabilidad únicamente motivos materiales, de tradición, afecto o valores. Normalmente es preciso añadir a ellos otro elemento: la *creencia* en su legitimidad.

Toda dominación necesita fomentar una creencia en su legitimidad. Para que una autoridad obtenga obediencia inmediata a sus mandatos en una relación de dominio, de manera que éstos sean respetados y su cumplimiento controlado, precisa de la creencia en la validez de tales mandatos, es decir, en la legitimidad de esa dominación. En el sentido señalado, la obediencia en una dominación percibida como legítima supone la asimilación de sus mandatos por parte del dominado, como si el contenido de éstos se hubiese convertido en máxima de su conducta, sin tener en cuenta su propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato.

Lo anterior no quiere decir que la obediencia a una dominación esté siempre, o principalmente, orientada por la creencia en su legitimidad. En la práctica, esa sumisión puede orientarse motivos diversos, pero lo que realmente predispone a la obediencia de los mandatos es la creencia en la legitimidad de la dominación.

Pues bien, lo relevante para la clasificación de las formas de dominación no son los motivos concretos que en cada caso orienten la obediencia del dominado y que empíricamente pueden variar de unos sujetos a otros. Para Weber es la forma en que la dominación pretenda su legitimidad, lo que determinará la estabilidad de la dominación, el tipo de obediencia que obtenga, el cuadro administrativo reclutado para mantenerla y, en definitiva, el carácter sociológico de la dominación. Aún en casos en que el sometimiento de los dominados se obtenga por la pura fuerza y en virtud de una asociación ocasional de intereses entre la autoridad y su cuadro, pudiendo por ello la autoridad prescindir de toda exigencia de legitimidad a sus dominados, la clase de legitimidad que se establezca entre la autoridad y su aparato, así como el fundamento de dicha legitimidad, determinarán en gran parte la estructura de la dominación (es decir, el tipo de relaciones que se den entre la autoridad y su cuadro).

Weber pretende, por tanto, clasificar los tipos de dominación según cómo ésta aspire a legitimarse, existiendo diversas razones en las que una dominación puede procurar fundamentar la creencia en su legitimidad. Dicha fundamentación puede ser:

- De carácter racional, en cuyo caso el principio legitimador es la creencia en lo correcto de las ordenaciones legalmente establecidas y en el derecho a mandar de aquellos que ejercen la autoridad en virtud de las mismas. Esto ocasiona una autoridad de tipo legal/racional en la que la probabilidad de obediencia es hacia normas o disposiciones legalmente establecidas, impersonales y objetivas, y hacia las personas que con arreglo a esas mismas normas hayan obtenido una posición de autoridad mediante un procedimiento legal (elección, designación...). Siguiendo a Weber, esta dominación legal se apoya en la validez de las siguientes ideas:
  - a) Que todo derecho puede establecerse de modo racional, ya sea con arreglo a fines o con arreglo a valores<sup>55</sup>, o a ambos, con el propósito de que sea respetado por los miembros de la asociación así como por las personas que operen dentro de su ámbito de poder.
  - b) Que todo derecho en su esencia es un cosmos de reglas abstractas establecidas intencionalmente, siendo la judicatura la aplicación de las mismas al caso concreto, y consistiendo la administración en el cuidado racional de los intereses previstos por las disposiciones de la asociación.
  - c) Que el gobernante legal típico obedece también ese orden impersonal.

---

<sup>55</sup> Para una más detenida exposición de los tipos de racionalidad manejados por Weber, véase el epígrafe 4.5. del presente trabajo: *El tipo ideal como herramienta metodológica. Distintas aplicaciones en la literatura posterior.*

- d) Que el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece al derecho.
  - e) Que los que obedecen al gobernante no obedecen a la persona sino al orden impersonal, y solo lo hacen dentro de las atribuciones limitadas y objetiva y racionalmente adjudicadas a aquel por dicho orden.
  
- De carácter tradicional, cuya legitimación se basa en la creencia en la santidad de la tradición y en el derecho de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad, siendo obedecido el “señor” designado por la tradición. Esta forma tradicional de autoridad se caracteriza por lo siguiente:
  - a) El “señor” que gobierna es designado en virtud de reglas proporcionadas por la tradición y está vinculado por ella por razones de piedad (la “asociación”, en el caso más sencillo es una relación de piedad)
  - b) El que gobierna no es un superior sino un “señor” personal, su cuadro administrativo está formado por “servidores” unidos por lealtad personal a aquel y los dominados son “súbditos”.
  - c) No se obedece a normas establecidas sino a la persona llamada por la tradición o por el soberano tradicionalmente determinado.
  - d) Los mandatos de esa persona son legítimos en parte al estar su contenido y alcance delimitados por la tradición (arriesgando el soberano su legitimidad si vulnerase esos límites tradicionales) y en parte por el arbitrio personal del señor dentro de un ámbito limitado por la tradición. El gobernante opera según principios bien de contenido ético material o bien principios utilitarios, pero no según principios formales racionalmente establecidos, como en la dominación legal.
  - e) En el tipo puro de dominación tradicional, el soberano no puede crear un nuevo cuerpo de principios jurídicos o administrativos, debiendo limitarse a los legitimados por la tradición.
  
- De carácter carismático, basada en la entrega extracotidiana a la santidad, ejemplaridad o heroísmo de una persona que, en virtud de las cualidades extraordinarias que se le atribuyen, deviene líder carismático. Debe entenderse por carisma, según Weber “la cualidad, que pasa por extraordinaria (condicionada mágicamente en su origen...) de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas -o por lo menos específicamente extracotidianas y no asequibles a cualquier otro-, o como

enviados del dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como jefe, caudillo, guía o líder<sup>56</sup>”, siendo irrelevante como pueda valorarse objetivamente dicha cualidad, pues lo que importa es cómo es valorada por los dominados. Ésta fundamentación resulta en una autoridad carismática, donde se obedece al líder o caudillo ungido por atributos extraordinarios, en razón de la fe que los dominados carismáticos tiene en él y dentro del ámbito en que dicha fe opera.

Queda con ello establecida la clásica tipología sociológica weberiana que distingue tres tipos ideales de dominación legítima: legal, tradicional y carismática. Si bien debe quedar claro que ninguno de ellos se presenta en la realidad histórica en ésta forma “pura”, sino en mixtura unos con otros. Lo cual para Weber no invalida dicha tipología, ni debe impedir el intento de perfilar conceptualmente de manera unívoca y plenamente inteligible tipos de dominación en su forma ideal o más pura posible con propósitos analíticos, pues ello nos permitirá identificar en el caso particular de una dominación real qué elementos legales, tradicionales o carismáticos exhibe ésta y compararla con cada uno de los tres tipos puros para explicar las diferencias entre el ideal y la realidad, y *comprender* ésta última, lo que en último lugar es para Weber el propósito de la sociología.

#### **4.4. Tipos de organización administrativa en cada forma de dominación.**

Cada uno de los tres tipos puros o ideales de dominación conlleva característicamente un cierto tipo de cuadro o aparato administrativo peculiar.

En el caso de la dominación tradicional, la autoridad puede dominar con o sin cuadro administrativo. En los tipos primigenios de dominación tradicional, gerontocracia y patriarcalismo<sup>57</sup>, no existía un cuadro administrativo personal del dirigente. Con la aparición de un cuadro administrativo y militar personal al servicio del “señor”, la dominación tradicional adopta la forma de patrimonialismo<sup>58</sup>, bajo la cual los funcionarios de la organización son los servidores personales del “señor”, normalmente dependientes de él por remuneración. En la organización administrativa

---

<sup>56</sup> Weber, *Op. cit.*, p. 193.

<sup>57</sup> La gerontocracia consiste en que la autoridad en una asociación corresponde a los más viejos, en tanto son los mejores conocedores de la sagrada tradición. Por patriarcalismo se entiende la situación en la que dentro de una asociación ejerce la dominación una sola persona de acuerdo con determinadas reglas hereditarias fijas. *Vid., Ibid., Op. cit.*, p. 184.

<sup>58</sup> Se llama patrimonial la dominación orientada por la tradición, pero ejercida en virtud de un derecho propio, distinto al derecho preeminente entre iguales característico del patriarcalismo, apropiado por el “señor”, y donde éste disfruta de un más amplio margen de arbitrio personal para sus mandatos, libre de los límites impuestos por la tradición, siendo el “sultanato” la forma extrema de dominación tradicional, donde la esfera de libre arbitrio del “señor” es suprema. *Vid., Ibid., Op. cit.*, p. 185.

feudal los funcionarios disponen de mayor autonomía frente al “señor”, del que no dependen personalmente por remuneración, estando vinculados a éste por un juramento de fidelidad, equivalente a un contrato, en virtud del cual ejercen jurisdicción independiente dentro de su esfera administrativa.

En el caso de la dominación carismática, el cuadro administrativo es reclutado asimismo en función de las cualidades carismáticas de los seguidores y está compuesto por los predilectos del líder: el profeta tiene sus discípulos, el príncipe de guerra su "séquito", el jefe sus "hombres de confianza". No hay colocaciones, destituciones, carreras o ascensos y la selección únicamente se guía por la musa personal del líder. Tampoco hay jerarquías definidas, supliendo las intervenciones del líder la carencia de elementos carismáticos que pueda darse en las filas del cuadro administrativo. No existe jurisdicción, competencias ni tampoco apropiación de los poderes del cargo por privilegio, a lo sumo las funciones se limitan a determinados espacios u objetos. Tampoco hay remuneraciones propiamente dichas. No hay código concreto alguno, ni racional ni tradicional, más que el concebido para cada caso y el único principio para ello es la fuerza de la revelación.

Por su parte, la dominación legal, en su tipo más puro, encuentra su forma administrativa típica en la burocracia. Los rasgos típicos definidos por Weber en su formulación del tipo ideal de administración burocrática serán detallados en el epígrafe 4.6. del presente capítulo.

#### **4.5. El tipo ideal como herramienta metodológica. Distintas aplicaciones en la literatura posterior.**

El mal entendimiento por buena parte de la sociología americana moderna del tipo ideal weberiano, lo que Alejandro Nieto atribuye a una mala recepción del autor en dicho gremio a través de incompletas traducciones de su obra (ya de por sí fragmentaria) que por lo general carecían de una explicación adecuada de tal concepto, ha dado lugar a confusiones y sido fuente de importantes errores en los estudios sobre burocracia. El más notorio quizá sea considerar el tipo ideal de burocracia como un mero inventario de rasgos característicos de un fenómeno concreto a efectos puramente descriptivos o, en otros casos, confundirlo con la modelización teórica de una realidad y proceder a su contrastación empírica, creyendo que los caracteres atribuidos al tipo ideal deben ser susceptibles de tal contrastación, para luego encontrar que no se cumplen enteramente o en todos los casos y desechar por ello el supuesto modelo como inservible.

En definitiva, los problemas vienen de no considerar el tipo ideal como lo que es: una herramienta metodológica, desarrollada para mejorar la comprensión de los fenómenos sociales mediante la comparación entre su manifestación real y su representación ideal, y que si bien por sí sola no sule a la teoría o a los modelos teóricos habitualmente empleados en las ciencias sociales, amén de tener también sus propias limitaciones, permitió a Max Weber llevar a cabo su análisis histórico de los distintos tipos de dominación y sus correspondientes organizaciones administrativas.

En cualquier caso nos encontramos ante un concepto muchas veces equívoco y merecedor por tanto de un cierto análisis, sobre todo teniendo en cuenta que en él se apoyan buena parte de los estudios modernos sobre organizaciones.

Weber justifica la utilización de conceptos-tipo en sociología al comienzo del primer capítulo de *Economía y sociedad*, al exponer los principios metodológicos que según él le son propios a dicha disciplina, por concebirla como una “ciencia que pretende *entender, interpretándola*, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos<sup>59</sup>”.

La acción se entiende como cualquier conducta humana que esté orientada por un sentido subjetivo que le es conferido por el actor que la lleva a cabo, en contraposición, por ejemplo, a una conducta meramente reactiva. La acción social sería la acción donde tal sentido está en referencia a, u orientado por, la acción (pasada, presente o futura) de otros individuos. Ese sentido subjetivo que guía la acción puede entenderse bien como existente en un caso histórico concreto o como promedio de un conjunto de casos, bien como contenido en un tipo ideal de actores de un determinado carácter. Y entre la conducta con sentido (acción) y la enteramente reactiva pueden darse otros modos de conducta de interés para la sociología, que aún no siendo acciones con sentido son igualmente susceptibles de comprensión por alguien distinto al sujeto de la acción.

En relación a la acción social (es decir, conducta dotada de sentido o conciencia subjetivos, efectuada en referencia a otros) Weber construye en el párrafo segundo del mencionado primer capítulo de *Economía y sociedad* la siguiente tipología, en la que clasifica cuatro tipos de acción social:

La acción racional con arreglo a fines o racional formal, se define en relación a los fines a alcanzar por el sujeto actuante, que juzga únicamente las consecuencias resultantes de dicha acción, limitándose a ponderar la idoneidad de los medios

---

<sup>59</sup> Weber, *Op. cit.*, p. 5 (la cursiva es nuestra).

escogidos para la consecución del fin y a la utilización consciente de los mismos, pero sin atender a consideraciones morales al respecto de los medios o de los fines en cuestión. “Actúa racionalmente con arreglo a fines quien oriente su acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella y para lo cual sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí; en todo caso, pues, quien no actúe ni afectivamente (emotivamente, en particular) ni con arreglo a la tradición<sup>60</sup>”.

La acción racional con arreglo a valores o normas se explica por el valor o norma que guía a la acción. Se lleva a cabo porque el sujeto atribuye a la conducta en sí misma un cierto estatuto moral, por ejemplo. El sentido de la acción en este caso no se orienta al logro de un determinado beneficio como resultado de la acción ni se evalúan las consecuencias de la misma, sino que la acción en sí supone un imperativo, por razones morales, religiosas, estéticas o de otro tipo, para el actor, si bien se trata aún de una acción racional en el sentido de que conlleva el establecimiento consciente por parte del sujeto de unos propósitos y una planificación consecuente con los mismos. “Actúa estrictamente de un modo racional con arreglo a valores quien, sin consideración a las consecuencias previsibles, obra en servicio de sus convicciones sobre lo que el deber, la dignidad, la belleza, la sapiencia religiosa, la piedad o la trascendencia de una "causa", cualquiera que sea su género, parecen ordenarle. Una acción racional con arreglo a valores es siempre (en el sentido de nuestra terminología) una acción según "mandatos" o de acuerdo con "exigencias" que el actor cree dirigidos a él (y frente a los cuales el actor se cree obligado)<sup>61</sup>”.

La acción afectiva es la que se realiza bajo el influjo de algún tipo de afecto o estado sentimental o emotivo. Al igual que la acción racional con arreglo a valores, el sentido de la acción no se orienta aquí a la consecución de un resultado concreto, previo cálculo o evaluación de los beneficios o inconvenientes del mismo, sino en la acción en sí, pero en este caso la acción no llega a ser racional al no implicar un esfuerzo consciente por parte del sujeto para determinar su propósito último, lo que sí ocurre en la acción racional con arreglo a valores. Así, “Actúa afectivamente quien satisface su necesidad actual de venganza, de goce o de entrega, de beatitud contemplativa o de dar rienda suelta a sus pasiones del momento (sean toscas o sublimes en su género)<sup>62</sup>”.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>61</sup> *Ibidem.*, p. 20-21.

<sup>62</sup> *Ibidem.*, p. 20.

La acción tradicional, por último, estaría impulsada por costumbres, ritos o símbolos arraigados. Tampoco es racional al carecer de una reflexión por parte del individuo acerca del sentido o lógica de la acción. Según Weber, la acción tradicional, al igual que la conducta reactiva, está en la frontera, o incluso más allá, de lo que es propiamente una acción con sentido, ya que en muchas ocasiones no es más que una reacción a estímulos habituales que se convierte en postura arraigada. Si bien, dicho arraigo a lo habitual puede tener un cierto grado mayor o menor de conciencia, por lo que se puede aproximar a una acción consciente o con sentido.

No obstante lo anterior, la acción social normalmente no sigue una sola de estas orientaciones, que por otra parte tampoco deben entenderse como una relación exhaustiva que agote todas las posibles formas de acción, sino simplemente como tipos puros conceptuales, elaborados por el científico social como instrumentos de investigación, y a los cuales las acciones reales se aproximarán en mayor o menor medida, además de estar en la realidad compuestas por una mezcla de los mismos.

Es con el propósito de comprender la acción social por lo que la sociología ha de recurrir a dichos conceptos-tipo o tipos puros y emplearlos como herramientas para alcanzar el entendimiento e interpretación que tal ciencia tiene por objeto, aunque sin pretender que la realidad se corresponda exactamente con ellos.

Pues bien, para Weber la racionalidad formal o con arreglo a fines es el rasgo predominante y definitorio en la conducta del mundo occidental moderno, lo que le lleva a ver en la burocracia la encarnación ideal de dicha racionalidad en el ámbito de las organizaciones humanas.

Para precisar en qué consiste exactamente el tipo ideal weberiano de burocracia y cuál es su proceso de elaboración, recurriremos a la obra de Nicos Mouzelis<sup>63</sup>, que lo define como un constructo conceptual confeccionado a partir de elementos empíricos, agrupados entre sí de manera lógica, formando un conjunto de rasgos típicos de la burocracia (jerarquía, especialización, división del trabajo...) exagerados hasta su extremo, aunque existentes en mayor o menor medida en una organización burocrática real, y de manera tal que dicho conjunto presente una cierta consistencia interna, aunque que en su pureza ideal no encuentre correspondencia en la realidad.

---

<sup>63</sup> Vid. Mouzelis, N. P. (1991) *Organización y burocracia*. Barcelona: Ediciones Península. pp. 45-56.

El tipo ideal sería por tanto, y ante todo, un artificio intelectual, la elaboración de la representación idealizada de un conjunto de relaciones que han de parecerse lógicamente motivadas y plausibles en la práctica, y cuyo propósito es servir como instrumento de investigación. No se trataría por tanto de un tipo promedio de los utilizados también por la sociología, o de un tipo clasificador bajo el que puedan encuadrarse como burocráticas organizaciones que presenten unas determinadas características, tampoco se trataría de un tipo extremo que permitiese ordenar en un continuo cuantitativo o cualitativo casos o fenómenos concretos para facilitar su comparación, y menos aún sería un modelo teórico que deba dar cuenta de todos los aspectos de una realidad, sino que es solamente un concepto límite puramente ideal, útil para comprender los fenómenos sociales por contraste entre la forma ideal de los mismos, o tipo ideal, y la forma en que se presentan en la realidad.

Desde este punto de vista carecen de sentido ciertas críticas planteadas sobre el tipo ideal de burocracia propuesto por Weber, que le achacan el no haber considerado la importancia de otras dimensiones de la realidad organizacional burocrática (disfunciones, organización informal...) o el hecho de que en ciertas organizaciones, que no dudaríamos en llamar burocráticas, no se da este o aquel rasgo típico, que por tanto se considera indebidamente incluido en el tipo ideal. Es decir, se estima equivocadamente que el tipo ideal, unas veces por defecto y otras por exceso, no encaja en la realidad.

Lo impropio de estas críticas se ve más fácilmente si nos fijamos en el procedimiento a seguir para la confección del tipo ideal, que comprende los siguientes pasos:

- Selección y conceptualización de datos empíricos buscando captar los rasgos característicos de cierto tipo de fenómeno (por ejemplo, la forma de organización perfectamente racional).
- Exageración de dichos rasgos hasta extremo lógico de sus posibilidades.
- Integración de los rasgos empíricos seleccionados y exagerados en un conjunto que presente cierta consistencia interna, cumpliendo los criterios de posibilidad objetiva (tal conjunto de rasgos interrelacionados debe ser empíricamente posible) y significación (debe tener sentido o ser admisible a nuestra imaginación).

En el tipo ideal de burocracia el concepto de racionalidad, entendida como máxima eficiencia en la relación medios/fines, es lo que dota de sentido y consistencia lógica a una representación ideal que, de llegar a materializarse resultaría en el tipo de organización más eficiente posible.

Según Mouzelis, lo que podría discutirse es si un concepto semejante puede él mismo ser admisible en el sentido de cumplir sus propias exigencias sobre el nivel de significación y posibilidad objetiva. A lo que responde negativamente, señalando lo siguiente:

No necesariamente tendría que aparecérsenos como perfectamente eficiente una organización de las características señaladas por Weber, sino que incluso podríamos llegar a imaginarla intuitivamente como lo contrario, ineficiente en extremo, incumpliendo así el requisito de significación.

Por otra parte, la imposibilidad objetiva de que dicho tipo de organización sea perfectamente racional y eficiente ha sido puesta de manifiesto de manera sistemática por investigaciones posteriores que han revelado las disfunciones prácticas y consecuencias no previstas de la gestión puramente burocrática.

Además de lo anterior, ciertas características del tipo ideal no son siempre compatibles entre sí en la realidad, con lo que de darse en la práctica una combinación de las mismas se podrían generar distorsiones en el funcionamiento de la organización (un ejemplo sería el posible conflicto entre los caracteres de estructura jerárquica y conocimiento técnico).

Por último, hay que tener en cuenta que el concepto de burocracia weberiano ha sido manejado de formas muy diversas por la literatura posterior. Mouzelis distingue tres interpretaciones genéricas del tipo ideal, según los elementos del mismo que se tengan en cuenta:

Según el uso de los aspectos empíricos del tipo ideal podemos encontrar las siguientes posturas en la literatura post-weberiana:

- La primera y más simple postura consistiría únicamente en contemplar las características empíricas del tipo ideal observadas por Weber, pero sin atender a consideraciones sobre su eficiencia. Así, una organización será burocrática si sus características coinciden con las del tipo ideal, sin más.
- Otra postura sería la de utilizar determinadas características del tipo ideal, modificar algunas de ellas o añadir otras según convenga al análisis concreto que se esté llevando a cabo.
- Una postura más sofisticada consiste en considerar las características empíricas del tipo ideal como dimensiones o magnitudes que varían cuantitativamente de una organización a otra, negando la interrelación entre ellas, lo que permite que éstas

varíen simultáneamente en direcciones opuestas, pudiendo así salvarse la dicotomía entre organizaciones burocráticas y no burocráticas, al admitir que una organización puede ser más burocrática en unas dimensiones y menos en otras.

Según la utilización de los aspectos valorativos del tipo ideal, y prescindiendo de las características detalladas del mismo:

- En el lenguaje común, e incluso en el de las ciencias sociales, el término burocracia conlleva una connotación valorativa de ineficiencia o papeleo. De manera que una organización es calificada de burocrática cuando presenta alguna de las disfuncionalidades asociadas al término y detectadas en los estudios burocráticos modernos (formalismo, desviación de fines...)
- Igualmente, burocracia también puede ser sinónimo de racionalidad. En Weber, racionalidad equivale a adecuación medios/fines, lo que referido a la burocracia implica eficiencia. Una organización será pues burocrática en cuanto utilice medios adecuados a sus fines. Pero ello referido únicamente a los fines colectivos de la organización, no a los fines individuales de sus miembros. Que la organización sea racional no implica por tanto que sus miembros actúen racionalmente en cuanto a sus fines individuales. Es más, cuanto más burocrática sea la organización menor será la discrecionalidad de sus miembros, reducidos a piezas de un mecanismo. Esta racionalidad, denominada "funcional" se alcanza mediante normas o pautas establecidas desde la cúspide que buscan adecuar el comportamiento organizacional para lograr la máxima eficiencia. Este concepto de racionalidad es el manejado por la corriente de la organización científica.
- Otra forma de manejar los conceptos de racionalidad y eficiencia sería la que busca disociarlos de las reglas, procedimientos u otros rasgos formales de la burocracia. Según esta perspectiva la eficacia no se alcanza mediante la disciplina o las reglas estrictas sino favoreciendo las condiciones para el desarrollo de la espontaneidad y la iniciativa individual. La intervención de la cúspide de la organización buscará en este caso remover obstáculos y establecer condiciones favorables para que los burócratas puedan afrontar los problemas de manera libre y espontánea.
- Asimismo, si se disocia el concepto de racionalidad de la idea de eficiencia y de las reglas, la burocracia adquiere otro significado, entendiéndose como el paso de un "tipo espontáneo" de organización, con fines y reglas que emergen espontáneamente de las relaciones interhumanas, a otro en que los hombres tratan deliberadamente (desde el conocimiento técnico y el pensamiento racional)

de determinar y poner en práctica la estructura de la organización conforme a unos fines y a un sistema de valores.

Finalmente, una última interpretación sería la que concibe burocracia en términos de poder (o abuso de poder). Es una interpretación habitual en Ciencia Política, referida normalmente a la administración estatal, y que también comprende una serie de subsignificados: burocracia entendida como abuso de poder en un determinado ámbito (supercentralización, control autoritario, falta de procedimientos democráticos...), o abusos entre la organización y otros centros de poder (del ejecutivo sobre el legislativo, por ejemplo).

#### **4.6. Trazos definitorios del tipo ideal de burocracia en Weber.**

Una vez hemos examinado el concepto del tipo ideal y explicado la función analítica que cumple en el trabajo de Weber, comentaremos a continuación los rasgos incorporados en él, partiendo de que la racionalidad que se le presume a la burocracia en la representación típico-ideal es, como ya sabemos, el atributo que vincula a dichas características entre sí y da coherencia al conjunto, en el sentido de que la convergencia de éstas en una organización real resultaría en la máxima eficiencia organizacional posible. Dichas características, tal y como son enunciadas por el propio Weber<sup>64</sup>, son las siguientes:

En primer lugar, la organización burocrática se caracteriza por un conjunto de atribuciones oficiales fijas, cuya estructura u ordenación se establece a través de normas, reglas o disposiciones administrativas, plasmadas por escrito y de carácter impersonal. Todo ello se muestra en una clara distribución de las tareas a desarrollar para el cumplimiento de los fines de la organización, estando claramente definidas éstas así como las atribuciones de mando que se precisan para asegurar el cumplimiento de las mismas y los correspondientes medios coercitivos necesarios. El nombramiento de los sujetos encargados del desempeño de tales tareas y atribuciones se realiza conforme a las aptitudes de los mismos.

En segundo lugar, la burocracia se fundamenta sobre una jerarquía funcional y de tramitación, mediante el sometimiento y fiscalización de los mandos inferiores por los superiores, alcanzando tal jerarquía una forma monocrática en una burocracia plenamente desarrollada. Esta estructura jerárquica habilita a los dominados para apelar a las instancias superiores de la organización.

---

<sup>64</sup> *Vid.*, Weber. *Op. cit.*, p. 716-723

Un tercer fundamento de la administración burocrática moderna es la distinción y separación entre la actividad burocrática en sí y la vida privada, entre los medios y recursos de la organización y los bienes privados de sus funcionarios. El burócrata típico-ideal no es propietario de los medios de administración, dándose tal situación tanto en entidades públicas como privadas, llegando en estas últimas hasta los dirigentes de la organización. La tramitación de los asuntos exige un procedimiento formal y escrito, basado en documentos (expedientes) que se producen en todas las secciones de la organización, constituyendo el conjunto de empleados subordinados a un jefe, junto con los correspondientes archivos de documentos que manejen, un “negociado” o “despacho”.

En cuarto lugar, la actividad burocrática moderna es una actividad fuertemente especializada que requiere de profesionales cuidadosamente formados, desde jefes a empleados y, una vez más, tanto en organizaciones públicas como privadas.

En quinto lugar, el cargo en una administración burocrática reclama toda la dedicación del funcionario.

Finalmente, el desempeño de un cargo funcional se basa en normas generales relativamente estables, lo que supone el dominio por parte del burócrata de algún tipo de disciplina.

Apuntadas las notas características de la organización burocrática moderna, señalaremos a continuación las peculiaridades por las que, como resultado de aquellas, se define la posición interna y externa del funcionario de dicho tipo de administración:

El cargo del funcionario es una profesión, de lo cual se derivan las siguientes implicaciones: a) el carácter de profesión del cargo exige del funcionario unos conocimientos prescritos, acreditados normalmente mediante pruebas para la ocupación del mismo, b) la posición del ocupante del cargo supone la aceptación de un *deber* de fidelidad al mismo a cambio de la garantía de una existencia asegurada, pero no conlleva la *posesión* por dicho ocupante de un dominio que le de derecho a réditos o ganancias, como tampoco equivale a un intercambio remunerado de funciones. La fidelidad burocrática del que ocupa un cargo no lo es hacia una persona concreta sino hacia un fin objetivo impersonal.

Externamente, la posición personal del funcionario burocrático se configura de acuerdo con lo siguiente: a) la específica consideración social del funcionario frente al

dominado, en base al rango que ocupa, a disposiciones penales que protegen al funcionario político, etc..., b) el nombramiento por un superior (un funcionario no designado por un jefe, sino elegido por los dominados posee una mayor independencia pues deriva su posición no “arriba” sino de “abajo” o bien no la debe a la autoridad inmediatamente superior, pero no sería por ello una figura típicamente burocrática), c) la perpetuidad del cargo del burócrata tanto en organizaciones públicas como privadas, a pesar de que puedan producirse revocaciones o ratificaciones periódicas, si bien esta perpetuidad no debe entenderse como un derecho de posesión al cargo, d) una remuneración o estipendio fijo, determinado principalmente de acuerdo a las funciones desempeñadas, según el cargo y e) resultado de la ordenación jerárquica, el funcionario está situado en un escalafón de que va desde los puestos inferiores, menos importantes y menos bien pagados, a los superiores.

#### **4.7. El futuro de la burocracia en Weber.**

La evolución del proceso histórico pronosticada por Weber pasa por una expansión continua de la burocratización en todos los ámbitos de la vida moderna, resultado de la preponderante aplicación de la racionalidad formal no solo en la esfera organizacional sino en todo entorno social. En efecto, aunque Weber elaborase su conceptualización ideal de la burocracia dentro de su sociología del poder, el proceso de burocratización no se ha limitado al aparato del Estado moderno sino que se ha extendido a todo tipo de instituciones sociales, resultando en una burocratización tanto del mundo político como empresarial, religioso, militar o educativo.

La racionalización de la vida moderna se vincula en parte con la aparición y desarrollo de una economía capitalista y encuentra su expresión arquetípica en el Estado moderno, un tipo de asociación política que ejerce la dominación de una forma racional, mediante la monopolización de la violencia legítima por medio de su cuadro administrativo y la racionalización de las normas de aplicación<sup>65</sup>.

Pues bien, como decíamos en el epígrafe dedicado al tipo ideal confeccionado por Weber, el autor alemán prácticamente identifica racionalización con burocratización, con lo cual el concepto de burocratización, en sentido más amplio, puede ser entendido como la racionalización de los modos de conducta no solo en el ámbito propiamente organizacional sino en todas las esferas de la vida social. Cabe hacer aquí la aclaración, tomada de la obra de Nicos Mouzelis, de que en Weber

---

<sup>65</sup> Vid., Fernández Rodríguez, C. J. y otros. (2012). *Sociología de la empresa, el trabajo y las organizaciones*. Un enfoque crítico. Madrid: Ed. Grupo 5. pp. 76-77.

encontramos dos sentidos del término racionalización: el primero referido a la consecución de un fin práctico, previo establecimiento de los medios más idóneos a tal fin, por mucho que este último pueda haber sido escogido por convicciones o valores<sup>66</sup>, y el segundo referido al “tipo de actividad que el pensador sistemático realiza cuando procura conceptos abstractos que usa para perfeccionar la imagen del mundo y conseguir así un creciente dominio de la realidad<sup>67</sup>”. A la luz de esta segunda acepción, el mencionado proceso de racionalización conduciría al rechazo de las religiones y los valores metafísicos o tradicionales, e interpretaciones del mundo de semejante naturaleza, dando lugar, en definitiva, a la *desmitificación* del mundo.

Esto último nos remite de nuevo al entendimiento de Weber acerca del proceso histórico y la creciente racionalización que se da en él:

En dicho proceso, la dominación carismática pura surge siempre, para Weber, de situaciones críticas (políticas, económicas o religiosas) que favorecen dentro de una comunidad la exaltación del carisma, del tipo que sea, sobre el que se funda la dominación, pero esto solo se produce durante el estadio de formación de la misma. Precisamente por ello, este tipo de dominación es característicamente inestable, y termina derivando hacia un tipo de dominación tradicional o burocrática, una vez se ha producido la “cotidianización” de dicho carisma. Cuando lo extraordinario deviene ordinario, cuando ese algo excepcional que originó en primer lugar un dominio carismático se institucionaliza, surgen nuevas formas de organización para solventar el problema sucesorio y perpetuar la dominación, sustentándose ahora ésta bien en la tradición o bien en un sistema de normas racionales e impersonales, es decir, burocrático.

Como resultado de esta pugna entre carisma y rutina, principal foco de tensión e inestabilidad de los sistemas carismáticos, Weber observa una manifiesta tendencia hacia la racionalización del mundo, y por ende hacia una creciente burocratización.

**4.8. Valoración de la burocracia en Weber ¿visión positiva, negativa o ambivalente? Burocracia como ente autónomo que determine fines a alcanzar e influya en el proceso social.**

---

<sup>66</sup> Dicho sentido sería, por tanto coincidente, con el concepto de racionalidad con arreglo a fines que ya hemos comentado en un punto anterior, si bien habría que aclarar que en ocasiones, según Weber, la elección del fin puede ser racional con arreglo a valores; en tal caso se trataría de una racionalidad de fines, pero sólo en cuanto a los medios, pues la elección del fin en sí sería resultado de una decisión irracional. *Vid.*, Weber. *Op. cit.*, p. 21.

<sup>67</sup> Gerth, H.H. y Wright Mills, C. *From Max Weber: Essays in sociology*, citado en Mouzelis. *Op. cit.*, p. 25.

Aunque el tipo ideal weberiano de burocracia parece ser una representación idealizada del funcionamiento de una organización perfectamente racional y eficiente, no debe entenderse por ello que Weber consideraba a dicha forma específica de organización como la mejor o más deseable para la sociedad humana.

Por una parte considera a la burocracia como el tipo de organización más eficiente posible, superior técnicamente a cualquier otra en cuanto a la adecuación medios/fines, lo que explica el progreso de dicha forma organizativa y su creciente supremacía sobre las demás en el mundo moderno.

“Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de 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<sup>68</sup>”.

Por otra parte le inquietaba que el creciente avance de la burocracia en la sociedad moderna, particularmente en la esfera política, supusiese una amenaza para la libertad y autonomía humanas, habida cuenta además de su presumible transformación de poder instrumental en poder en sí y de su carácter irreversible, puntos ambos que trataremos ulteriormente.

En este sentido, su preocupación se manifiesta en dos interrogantes respecto a las posibles futuras formas políticas de organización que permitan limitar la incontestable expansión burocrática y compatibilizarla con la libertad y la democracia:

“1) ¿Cómo es posible en presencia de la prepotencia de esa tendencia hacia la burocratización salvar todavía algún resto de libertad de movimiento "individual" en algún sentido? (...) 2) ¿Cómo puede darse alguna garantía, en presencia del carácter cada día más imprescindible del funcionarismo estatal -y del poder creciente del mismo que de ello resulta-, de que existen fuerzas capaces de contener dentro de límites razonables, controlándola, la enorme prepotencia de dicha capa, cuya

---

<sup>68</sup> Weber, *Op. cit.*, pp. 730-731

importancia va aumentando de día en día? ¿Acaso la democracia sólo será también posible en ese sentido limitado?<sup>69</sup>”

Ante tales dilemas, los arreglos institucionales propuestos por Weber, referidos a la Alemania de su época, (la introducción del sufragio universal para contrarrestar los monopolios estamentales, la acción parlamentaria para combatir a los políticos profesionales y los monopolios del saber, la confirmación plebiscitaria de los líderes para evitar el monopolio de los partidos burocratizados) revelan su ansia por alcanzar un equilibrio entre política y administración, en el que ambas se limiten mutuamente, y que permita combinar la eficiencia de la burocracia con la libertad y la democracia. Asunto aparte es el grado de eficacia que puedan lograr tales remedios, lo que determinará la definitiva preponderancia o no de la burocracia sobre el poder legítimo al que sirve. Cómo se resuelva tal disyuntiva es una cuestión que deberá verificarse empíricamente y dependerá de la operación las distintas fuerzas sociales existentes sobre la particular estructura social de cada situación histórica concreta.

En definitiva, a pesar del aparente pesimismo de sus augurios sobre las consecuencias a largo plazo de la expansión de la burocracia y de su inevitable preeminencia como forma organizativa en el mundo moderno, no hay en Weber un juicio del todo terminante respecto a la misma. Simple forma de organización, consecuencia inevitable del racionalismo de la vida occidental, amenaza para los valores humanos de libertad y autonomía..., lo que queda fuera de toda duda es su valoración como encarnación de la eficiencia en el ámbito de la gestión y la administración de los asuntos humanos.

##### **5.- DIFERENCIAS ENTRE LA VISIÓN DE KARL MARX (inevitabilidad, determinismo) Y WEBER (visión no unilineal o abierta del proceso histórico) SOBRE LA BUROCRACIA.**

Como ya señalamos en el capítulo tercero, en la visión de Marx el destino de la burocracia está sellado en tanto la burocracia está fuertemente ligada al Estado burgués y a los intereses de la clase dominante bajo el modo de producción capitalista.

Vimos también cómo, ya desde su aparición, la burocracia, aún no siendo propiamente una clase, cumple un cierto papel histórico en las distintas etapas del desarrollo de la historia: primero un papel progresivo, contribuyendo durante la época

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 1075.

absolutista a la desintegración de la sociedad estamental y, por tanto, acelerando la transición hacia la sociedad burguesa moderna, y luego convirtiéndose en un elemento entorpecedor dentro de ésta última. Su papel en la sociedad burguesa es el de instrumento al servicio de la clase dominante cuya función consiste en implementar un estado de cosas que contribuya a reforzar y afianzar ese modo de producción, encubriendo y perpetuando la dominación de clase que se da en él.

Una vez el sistema teórico de Marx ha sido desarrollado plenamente y se encuentra en su forma más acabada, la burocracia, aún siendo un tema subsidiario y ya tratado por Marx en sus primeros escritos, encaja perfectamente en dicho sistema como una pieza más, quedando su porvenir determinado completamente debido al lugar que ocupa la burocracia en la sociedad capitalista, toda vez que Marx liga el futuro de la misma al futuro del Estado burgués.

Habiendo una tendencia inexorable, materialmente determinada, hacia un modo de producción socialista, la burocracia, que en la visión de Marx es una herramienta de opresión de la clase burguesa en el modo de producción capitalista, desaparecerá una vez las contradicciones internas de éste último den lugar a su colapso y engendren el nuevo modo de producción, quedando así felizmente solucionado el problema de la burocracia.

Hemos conocido también, en los puntos 7 y 8 del capítulo anterior, las previsiones de Weber en torno al futuro de la burocracia y sus consideraciones sobre la misma como amenaza para la libertad y autonomía humanas.

Sobre el primer punto, la creciente racionalización de la sociedad y el cada vez mayor uso de la racionalidad formal en el ámbito de la organización y en todas las demás esferas de la vida moderna, le permiten vaticinar una cada vez mayor presencia de la forma burocrática en el futuro, así como el muy probablemente definitivo dominio de la misma, dado su carácter irreversible, resultado de su superioridad técnica sobre otras formas organizativas, entre otros factores que examinaremos en el siguiente capítulo.

En cuanto a lo segundo, sus conclusiones son preocupantes por cuanto que existe la posibilidad de que el predominio de esta forma de organización, exaltada por el propio autor como la más eficiente de las posibles, degenera, como también veremos, en una apropiación burocrática del poder en la sociedad y suponga una amenaza para la libertad y la democracia, llegando a convertirse dicha eventualidad en una preocupación obsesiva para Weber.

Como se puede comprobar, las visiones de ambos autores, a pesar de compartir preocupaciones comunes, son opuestas en sus conclusiones. Marx pronostica el fin de la burocracia con la superación del capitalismo por el socialismo, y su sustitución en la futura sociedad socialista por una administración proletaria desburocratizada, no centralizada y autónoma.

En Weber, aunque tampoco encontramos certidumbres absolutas, el futuro es inquietante respecto al papel que la inevitable burocracia puede jugar en la posteridad y los efectos que alcance a tener la forma de dominación burocrática en la estructura del poder en la sociedad. El antagonismo entre burocracia y autonomía humana y entre burocracia como aparato sometido al control de un poder político legítimo y burocracia como poder en sí, no tiene un desenlace claro, y mucho menos previamente determinado por fuerzas históricas, y permanece como una tensión no resuelta en la obra de Weber.

Por último, conviene recordar aquí, como nos señala Mouzelis, que a pesar del carácter aparentemente pesimista de sus augurios, no debemos entender erróneamente la visión del proceso histórico que tiene Weber, sobre la que ya hicimos algún comentario en punto 7 del capítulo anterior, como conducente necesariamente a un determinado resultado o final ineludible:

“Primeramente, Weber estaba contra las generalizaciones y los intentos teóricos amplios dirigidos a descubrir la dirección o las leyes del movimiento histórico (...), a pesar de que identificó en las sociedades occidentales una tendencia a su progresiva burocratización, ello no implica una visión unilineal de la historia. Los tipos carismático, tradicional y burocrático-legal de dominación no son etapas sucesivas por las que toda sociedad pasa más pronto o más tarde (...), la tendencia hacia la creciente burocratización no tiene en Weber el carácter inevitable, que el advenimiento del comunismo y la desaparición de la burocracia presentan en la concepción determinista de la Historia de Marx<sup>70</sup>”.

## **6.- ¿PUEDE REVERTIRSE EL PROCESO DE BUROCRATIZACIÓN?**

Como señalábamos en el capítulo segundo, las aportaciones de Weber comprenden no sólo un análisis teórico, histórico y sociológico del fenómeno burocrático, sino también un análisis politológico de la burocracia entendida como fenómeno de poder y de las consecuencias de la extensión de la forma burocrática de

---

<sup>70</sup> Mouzelis. *Op. cit.*, pp. 197-198.

organización sobre la configuración del poder en la sociedad, punto éste que en el que su planteamiento coincide con el enfoque adoptado por otras tradiciones como la marxista, aunque sus conclusiones al respecto difieran de las de Marx. En dicho análisis politológico se encuentran las principales preocupaciones que albergaba Weber al respecto del fenómeno de la burocratización, resultante de la mayor racionalidad que caracteriza a la vida de la sociedad moderna occidental.

Examinando la burocracia en clave de poder, y no ya solo desde un análisis sociológico de la misma como fenómeno organizacional, la visión que Weber ofrece sigue básicamente, según Nieto García, el siguiente planteamiento<sup>71</sup>:

Podemos definir a la burocracia como un poder de carácter instrumental que, aunque en principio está en manos del “señor” al que obedece (sea su superior el pueblo, un parlamento, un colegio aristocrático, un presidente electo, un monarca...), puede sin embargo servir a intereses de muy distinto tipo (políticos, económicos, etc...), siendo frecuente que termine operando como instrumento al servicio de un poder criptoplutocrático, ya que detrás del funcionamiento aparentemente neutral, imparcial y obediente de la organización burocrática puede haber fuerzas económicas que la dominen (Weber pone, entre otros, el ejemplo de la influencia que sobre las organizaciones burocráticas de partido ejercen los mecenas que las financian).

Pero el carácter instrumental de la burocracia también puede mutar, produciéndose una apropiación de poder por la que se invierten los términos en la relación entre la burocracia y su “señor”. El principal arma con que cuenta la burocracia en esta dialéctica de poder entre el “señor” y su aparato administrativo es, en el caso particular de la administración legal/racional, el saber profesional y especializado del burócrata, frente al cual el “señor” al que sirve, cualquiera que sea, se encuentra siempre, como ya dijimos anteriormente, en la posición de diletante. La principal debilidad de la burocracia, y por tanto la principal fortaleza del poder legítimo al cual sirve, es que el burócrata no es propietario de los medios de la administración. La lucha entre quien posee el saber administrativo y quien posee los medios físicos de la administración puede resolverse a favor de cualquiera, pero en último término, al menos en el ámbito político<sup>72</sup>, Weber parece inclinarse por el primero:

---

<sup>71</sup> *Vid.*, Nieto García, *Op. cit.*, pp. 492-493

<sup>72</sup> Según Weber, es en el Estado, así como también en los partidos de masas, donde se dan las condiciones óptimas para el desarrollo de la organización burocrática, sin que deba entenderse que de ella dependiese necesariamente la pervivencia de todo gran Estado histórico. Esto se debe a que solo una administración de tipo burocrático puede hacer frente al aumento cuantitativo y cualitativo de las tareas a desarrollar por las entidades políticas estatales. *Vid.*,

“En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil<sup>73</sup>”.

En caso de culminarse este proceso de apropiación de poder, la burocracia perdería su condición de instrumento al servicio de un poder oficial, y el concepto de dominación burocrática dejaría de significar “dominación *a través de* un aparato administrativo” para convertirse en “dominación *por* un aparato administrativo”. De confirmarse esta hipótesis, la relevancia de semejante desplazamiento del centro de poder cobra una significación completamente distinta a la luz de las reflexiones que hace Weber sobre a la irreversibilidad del proceso de burocratización de la sociedad.

En particular, Weber desarrolla algunas consideraciones sobre la cuestión de la pervivencia del aparato burocrático de dominación en uno de los puntos del epígrafe titulado “Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática” dentro del capítulo de *Economía y sociedad* dedicado a la sociología de la dominación. Allí nos dice:

“Una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. (...) Allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable<sup>74</sup>”.

Los motivos que inducen pensar como altamente improbable la hipótesis de un retroceso en el proceso de burocratización de las relaciones de dominio, allí donde éstas han alcanzado ya una forma plenamente burocrática, son variados.

Para Weber la dominación y la forma en que se ejerce es lo único que en muchos casos permite convertir una acción comunitaria amorfa en una asociación racional, y la burocratización es el procedimiento *específico* de transformar la acción comunitaria en acción societaria racionalmente ordenada<sup>75</sup>, siendo ésta última superior

---

Weber. *Op. cit.*, pp. 727-730. En cuanto al moderno partido de masas como terreno abonado para la burocratización, por los referidos motivos de extensión cuantitativa y cualitativa de las tareas a acometer por tales organizaciones, el análisis de su discípulo Robert Michels en su obra *Los partidos políticos* (1911) confirma la tesis weberiana en dicho aspecto.

<sup>73</sup> Weber, *Op. cit.*, p. 1060. Véase también Weber, M. (1991), *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada* en *Escritos políticos*. Madrid: Alianza Editorial. p. 126.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 741.

<sup>75</sup> En la terminología weberiana la acción comunitaria se caracteriza por estar orientada por el sentimiento de solidaridad de los actuantes, a diferencia de la acción societaria, movida por intereses racionalmente motivados.

a toda acción de las masas o acción comunitaria. La socialización de las relaciones de dominación por medio de la burocracia es pues un poderoso instrumento para aquel que disponga de él.

La burocracia presenta además ciertas virtudes técnicas (racionalidad, eficiencia) que hacen de la ella la forma organizativa más aventajada, pero al margen de ello hay otras razones que explican su fortaleza:

Por una parte, la vinculación del funcionario a la organización burocrática, dadas algunas de las características que tal forma de organización exhibe en su formulación ideal y dada la posición que respecto a ella ocupa el funcionario, hace que éste último no pueda desprenderse de la organización a la que está sujeto y se encuentre sometido al interés común de los restantes funcionarios en favor del mantenimiento de la relación de dominación socializada a través de la burocracia. Entre los rasgos que caracterizan la posición del funcionario en relación a la organización, destacan dos que acentúan su dependencia de ésta: en primer lugar su cargo es su profesión, su medio de vida, (en contraposición a los *honorarios*<sup>76</sup>, que en virtud de su independencia económica disfrutaban de mayor autonomía como administradores), y en segundo lugar, no posee los recursos físicos de la administración (a diferencia también del administrador honorario, que en ocasiones dispone de parte de los medios de administración o utiliza su propio patrimonio como tales, el burócrata típico no es propietario de sus medios de trabajo, lo cual le resta autonomía y facilita su sometimiento al poder al que sirve).

Por otra parte, dada una situación de dominación burocrática, desde el otro lado de la misma, los que son objeto de dicha dominación también dependen en gran medida del aparato burocrático y de su correcto funcionamiento y no pueden fácilmente prescindir de él o sustituirlo por otro, siendo esto último aplicable tanto a la esfera del gobierno público como a la economía privada. A decir de Weber, “Si el mecanismo en cuestión suspende su labor o queda detenido por una fuerza poderosa, la consecuencia de ello es un caos para dar fin al cual difícilmente pueden improvisar los dominados un organismo que lo sustituya<sup>77</sup>”.

---

<sup>76</sup> Weber llama *honorarios*, o administradores “honorarios” a los que por su situación económica (principalmente rentistas) y por sus competencias profesionales, dado el tipo de profesión o negocio al que se dedican y del que obtienen sus ingresos, pueden dedicarse a administrar y dirigir una asociación como profesión accesoria a la propia, de manera no retribuida o por una retribución nominal o de honores. *Vid. Weber. Op. cit., Economía y sociedad.* pp. 233-234.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 741.

Vemos por tanto que la vinculación material de los burócratas y las masas al aparato burocrático de dominación es demasiado fuerte para que, una vez establecido aquel, podamos pensar en su desaparición si quiera parcial.

Pero hay otros motivos, igualmente poderosos, que explican la capacidad de resistencia del sistema de dominación burocrática, lo que hace improbable su retroceso:

Uno de los fundamentos de la administración burocrática es el principio de jerarquía y la disciplina burocrática de los funcionarios en su subordinación no solo a las instancias superiores sino en último término a las normas, que son la fuente de la dominación burocrática. Por importante que pueda también ser el uso de expedientes y documentos para el sostenimiento de una organización burocrática, cuya operatividad se basa en ellos, es en la disciplina de los individuos y su obediencia a las normas y reglamentos habituales donde reside el secreto que permite que la administración burocrática perdure, incluso en coyunturas muy desfavorables:

“Toda reorganización de formaciones militares derrotadas y disueltas, así como todo restablecimiento de un orden administrativo destruido por revueltas, pánico u otras catástrofes, se efectúa formulando un llamamiento a la disposición habitual que tienen los funcionarios y los dominados a incorporarse obedientemente a las organizaciones correspondientes, llamamiento que, cuando tiene éxito, puede volver a "disparar", por decirlo así, el mecanismo<sup>78</sup>”.

Así pues, aunque se destruyan los expedientes, no por ello desaparece la base sobre la que opera el tipo burocrático de dominación, pues perdura la disciplina burocrática y la obediencia de burócratas y dominados a los preceptos habituales de la organización correspondiente, pudiendo recuperarse así el funcionamiento de la dominación burocrática.

Y a todo ello hay que añadir la naturaleza forzosamente neutral e impersonal de toda administración burocrática merecedora de tal nombre, lo que, a diferencia de organizaciones feudales basadas en la devoción personal, hace del aparato burocrático un instrumento de dominación homologado, apto para ponerse al servicio de cualquiera que sepa hacer uso de él<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 742.

<sup>79</sup> *Vid.*, *Ibidem.*, 742

Por todo ello, y a la vista de ejemplos históricos de la magnitud de los de China, Egipto, la Roma imperial o Bizancio, para Weber no hay duda acerca de la irreversibilidad de la burocracia, siendo la destrucción total de la civilización sobre la que se sustenta la única posibilidad de que se extinga un orden burocrático ya establecido. Y eso no es todo, si no que en las modernas burocracias racionales, que sirven a una “finalidad” objetiva e impersonal en base a normas abstractas racionalmente creadas y se caracterizan por la especialización y profesionalización racional de sus burócratas en consonancia con la técnica racional de su tiempo, la mencionada irreversibilidad es incluso más fuerte que en aquellas burocracias antiguas, esencialmente irracionales en cuanto caracterizadas todavía por una estructura de dominación patrimonial basada en la sumisión personal a un “señor” o *dominus*, y que si bien se apoyan en la obediencia a normas, éstas últimas proceden de la tradición, además de ser las tareas de administración incomparablemente más simples y sus funcionarios *amateurs* en comparación con el burócrata moderno.

## **7.- CONCLUSIONES.**

Dada la indudable importancia que las organizaciones formales de gran escala han adquirido en todos los aspectos de la sociedad actual, el estudio de la más arquetípica forma de organización de la época moderna constituye uno de los temas de estudio de mayor interés que puede haber para las ciencias sociales. Y así ha venido siendo durante al menos los dos últimos siglos, sin haber llegado el debate sobre la burocracia ni mucho menos a cerrarse de una manera concluyente.

Pero dada la velocidad a la que ha crecido la literatura sobre el tema desde los inicios del siglo XX y la gran variedad de enfoques que se utilizan en los modernos estudios sobre organización, desde las más diversas disciplinas y con los más variados propósitos analíticos, conviene, como tantas otras veces, regresar a los clásicos para recobrar una cierta perspectiva sobre la cuestión.

La relevancia del análisis de Weber se debe, en una parte importante, y como repetidamente hemos señalado a lo largo de este trabajo, a la preocupación que muestra por las repercusiones que la forma burocrática de administración puede acarrear para conformación del poder en la sociedad, y a la amplia perspectiva que adopta en su análisis, al considerar la sociedad en su conjunto como marco analítico en el que desarrollar su estudio del fenómeno burocrático, al igual que sucede en otro clásico como Marx, si bien el análisis de Weber es con diferencia mucho más sistemático y elaborado.

Por ello hemos considerado apropiado dedicar la mayor parte de un trabajo sobre la burocracia al autor de *Economía y sociedad*, al ser la suya, desde los puntos de vista antes mencionados, entre otros, probablemente la más definitiva aproximación al fenómeno burocrático que se haya realizado, utilizando a Marx como acompañante, por tratarse de un precursor de su importancia, para contrapuntear la visión weberiana.

A lo largo de este trabajo nuestros propósitos han sido los siguientes:

En primer lugar, hemos intentado realizar un breve repaso de las más tempranas doctrinas elaboradas por los primeros autores que abordan el fenómeno de la burocracia a partir de finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, autores procedentes de muy distintos ámbitos y especialidades y que, como es comprensible, al tratarse de pioneros en el estudio de una materia hasta entonces no investigada, se aproximan al objeto de análisis en muchos casos desde un cierto amateurismo y como consecuencia de un puro interés personal por el fenómeno burocrático. Se trata de ver que tratamiento recibe la cuestión burocrática en la literatura del periodo mencionado y que tipo de controversias suscita.

Dentro de la primera bibliografía que se desarrolla sobre la materia en dichas épocas, hemos distinguido y analizado con cierta atención, durante el segundo capítulo de nuestro trabajo, las tres corrientes teóricas de mayor relevancia: la corriente liberal, la prusiana y la marxista. Hemos visto a qué tipo de lógica responde cada una de ellas, en que consisten sus posturas y que evolución van a seguir, para comprobar que de las tres, sólo la marxista pervivirá como línea teórica con identidad propia y seguirá cultivándose más allá del siglo XIX.

Dada esta última circunstancia, hemos dedicado un capítulo en su integridad, el tercero, a la glosa de la teoría de Karl Marx sobre la burocracia tal y cómo dicha teoría se presenta a lo largo de la trayectoria intelectual del autor. Teniendo en cuenta el carácter disperso que presentan en su bibliografía sus comentarios y análisis del tema, hemos procurado destacar las principales obras en las que se ocupa de la cuestión burocrática, deteniéndonos en la más esencial de todas ellas, la *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*, de 1843, el *locus classicus* de la doctrina burocrática marxista. Para su análisis nos hemos visto en la necesidad de comentar previamente la obra de Hegel de 1821, *Principios de la Filosofía del Derecho*, obra clave para el pensamiento burocrático de su época, que dio lugar a la crítica de Marx, y sin la cual el texto de éste último no puede entenderse.

En la crítica del análisis de la administración del Estado de Hegel, llevada a cabo por Marx, se encuentra el retrato más preciso de la burocracia estatal que nos ofrece la prosa marxista y donde se atisban ciertos atributos burocráticos que tiempo más tarde también llamarían la atención de otros estudiosos, por lo que nos ha parecido oportuno destacar esos hallazgos de Marx en uno de los epígrafes del capítulo dedicado a él. Otras cuestiones de interés para nosotros que se derivan de la doctrina marxista de la burocracia son el encaje de la burocracia gubernamental dentro de la estructura de clases que Marx define dentro de la sociedad burguesa, o el destino que le aguarda a la burocracia con el advenimiento de la sociedad socialista. Sobre la primera de estas cuestiones hemos hecho algunas reflexiones en otro de los apartados del capítulo tercero y hemos repasado las opiniones al respecto de distintos autores del campo marxista o cercanos a él para dar una muestra de lo controvertido que llegó a resultar el tema durante el siglo XX. Respecto a la segunda, hemos intentado explicar como las conclusiones de Marx sobre el futuro de la burocracia se siguen por derivación de su definición de la burocracia del Estado como instrumento de opresión en manos de la clase burguesa y de su creencia en la desaparición del Estado tras el advenimiento del socialismo.

En el capítulo dedicado a Weber nos hemos propuesto exponer sus análisis de la burocracia partiendo de un estudio por separado de las categorías centrales que el sociólogo alemán utiliza para construir su teoría burocrática, los conceptos de poder, dominación, legitimidad y cuadro administrativo. Dentro de este capítulo hemos considerado indispensable incluir un apartado dedicado a estudiar con cierto detalle el otro elemento clave en la obra de Weber, como serían los “tipos ideales” de los que se sirve para su investigación. Al igual que en el capítulo dedicado a Marx, el tema del futuro de la burocracia en la visión weberiana también ocupa un importante lugar en este cuarto capítulo, así como el ambivalente juicio que Weber manifiesta sobre la forma de organización burocrática.

Expuestas las visiones burocráticas de Weber y Marx, ambas son confrontadas en el capítulo quinto en uno de los puntos en los que más claramente difieren, su visión del proceso histórico y el lugar de la burocracia en él.

Por último, hemos creído oportuno incluir también un sexto capítulo en el que tratamos una de las preocupaciones que Weber comenta en *Economía y sociedad*, en torno a la inquietante posibilidad de que el proceso de burocratización no fuese reversible una vez la burocracia se hubiese convertido en un poder independiente de aquel de al que en un principio servía.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

Abellán, A. M: *Burocracia y régimen soviético* en *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, Nº 39, 1984, págs. 143-182.

Abellán, A. M. La *paradójica fortaleza de la burocracia frente a la ideología marxista* en *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, Nº 37, 1984, págs. 111-134

Bastos Boubeta, M.A. (1998) *Burocracia, burocratización e reforma administrativa*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

Dugay, P. (2012) *En elogio de la burocracia: Weber*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Fernández Rodríguez, C. J. y otros. (2012). *Sociología de la empresa, el trabajo y las organizaciones. Un enfoque crítico*. Madrid: Ed. Grupo 5.

García-Pelayo, M. (1987). *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid: Alianza Editorial, S.A

Hegel, G.W.F. (1999). *Principios de la Filosofía del Derecho o Derecho Natural y Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Edhasa.

Kolakowski, L. (1980). *Las principales corrientes del marxismo. Volumen I. Los fundadores*. Madrid: Alianza Editorial, S.A

Marx, K. (1982). *Escritos de juventud*. México: Fondo de Cultura Económica.

Marx, K. (1985). *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Editorial Espasa Calpe-Colección Austral, S.A.

Marx, K. (2009). *El Capital. Tomo III*. México: Siglo XXI, S.A. de C.V.

Merton, R.K. *Estructura burocrática y personalidad* en Ramió, C. y Barllart, X (1993). *Teoría de la Organización Volumen I. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Mouzelis, N. P. (1991) *Organización y burocracia*. Barcelona: Ediciones Península

Nieto García, A. (1975). *La burocracia. I: El pensamiento burocrático*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

Olaz Capitán, A.J. (2015). *La deconstrucción de las organizaciones*. Madrid: Editorial Grupo 5.

Pérez Díaz, V. (1978). *Estado, burocracia y sociedad civil*. Madrid: Ediciones Alfaguara, S.A.

Perrow, C. (1990). *Sociología de las Organizaciones*. Madrid: Editorial McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.

Riggs, F.W. (1979). *Evolución de los significados del término burocracia* en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 4, Vol. XXXI, pp. 611-634.

Rizzi, B. (2002). *La burocratización del mundo*. Barcelona: Edicions 62.

Villacañas Berlanga, J.L., *Legitimidad y legalidad en Max Weber*, en Menéndez Alzamora, M. (2007). *Sobre el poder*. Madrid: Editorial Tecnos.

Weber, M. (1991), *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada* en *Escritos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.