

BUROCRACIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

EL PARADIGMA BUROCRÁTICO Y EL PENSAMIENTO WEBERIANO

Joaquín Abellán, Universidad Complutense de Madrid

Pedro Abellán-Artacho, Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

Max Weber (1864-1920) se ha convertido en una figura de obligada referencia para cualquiera interesado en el estudio de la Administración. Sus contribuciones resultan enriquecedoras para este tipo de trabajos en un doble sentido. Por un lado, sus reflexiones sobre la burocracia constituyen un punto de partida básico para el estudio del fenómeno. Por otro, Weber puede ser considerado uno de los padres de la Ciencia Social contemporánea y, por tanto, acercarse a su pensamiento siempre conlleva –o, mejor dicho, debería conllevar– aprender de los problemas metodológicos a los que se enfrentó y de los procedimientos que propuso y practicó para solventarlos. Este conocimiento, que será de gran utilidad para aquel investigador cuyo objeto sea el comportamiento humano más o menos institucionalizado, además resulta la única forma de entender correctamente las contribuciones weberianas a la materia.

La burocracia debe ser entendida en el pensamiento weberiano como parte de un “tipo ideal” (sin que ideal signifique aquí “normativo” o referido al deber ser) intensamente relacionado con la modernidad, el capitalismo o la democracia, relaciones que abordamos más adelante. Pero antes de ello, el presente capítulo deberá exponer qué es un tipo ideal y en qué consiste la Ciencia Social para Weber. Posteriormente, se pormenorizarán las características de dicho tipo ideal y, para concluir, se recogerán y comentarán algunas críticas contra el mismo, sugiriendo algunas líneas de investigación pendientes.

2. Tipos ideales y ciencia social

El planteamiento epistemológico weberiano puede entenderse como el ofrecimiento de una alternativa a un dilema de primer orden en su contexto¹. Por un lado, el

¹ Para evitar aumentar la densidad de este apartado, se han omitido la mayoría de referencias en el cuerpo del texto. Pueden encontrarse estas reflexiones metodológicas y epistemológicas weberianas en *La "objetividad" del conocimiento en la ciencia social y en la política social* (Weber, 2009a), en *Por qué no se deben hacer juicios de valor en la sociología y en la economía* (Weber, 2010), así como en el primer

positivismo, que consideraba posible extraer leyes de validez universal sobre la cultura a imagen de las Ciencias Naturales. Por otro lado, el idealismo historicista, que propugnaba que el estudio de las acciones humanas en la historia tiene un carácter distinto al estudio de la naturaleza, pues cada acción es en extremo particular, incomparable a otra, impidiendo la generalización. En base a esta premisa, concluían que el trabajo posible en este ámbito debe limitarse a la comprensión hermenéutica de la cultura.

Algunos pensadores neokantianos como Heinrich Rickert plantearon la posibilidad de una ciencia de la cultura generalizadora, aunque sin dejar de reconocer la diferencia de este campo de estudio y de su objeto. Esta es la posición que desarrolló Weber, buscando superar las limitaciones del idealismo y el historicismo e incorporando además algunas ideas clave de Karl Marx o Nietzsche: la importancia de los intereses económicos y del poder, respectivamente, como factores de explicación.

La Ciencia Social que Weber define tiene como objetivo la comprensión del significado atribuido por los individuos a sus acciones y de las motivaciones que llevan a realizarlas; en particular, los patrones de significado con mayor influencia en las acciones estructuradas. En otras palabras: Weber puso en el centro de su estudio los efectos de la cultura sobre la acción social. Sin embargo, esta “comprensión” no es meramente empática y subjetiva, como proponían los idealistas, sino que introduce la posibilidad de explicar las causas de los fenómenos. Ahora bien, se trata de una explicación causal que en ningún momento trata de subsumir en su totalidad al hecho en una ley general, pues se entiende que la realidad social es de carácter particular y siempre más compleja de lo humanamente aprehensible. En otras palabras: en Ciencias Sociales nuestros objetos y conceptos no se pueden definir mediante el recurso al “género próximo” y la “diferencia específica” de la lógica tradicional: el hombre puede definirse como “animal racional”, o el triángulo como “polígono de tres lados”, pero esta lógica no funciona para definir los conceptos de las Ciencias Sociales (tipos ideales) como, por ejemplo, el de la burocracia.

Como consecuencia, para conocer un fenómeno cultural la Ciencia Social tiene que recurrir a construcciones racionales de carácter general con las que comparar la realidad. Esta construcción es a lo que Weber llama “tipo ideal”. Los tipos ideales son conceptos

apartado de *Conceptos Sociológicos Fundamentales* (Weber, 2006). Para ver esta metodología puesta en práctica, el ejemplo clásico es *La Ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Weber, 2012b). Para un análisis más desarrollado de la cuestión, véanse los estudios preliminares de las citadas obras (Abellán, 2009; Abellán, 2010; Abellán, 2006).

claros y precisos contruidos por el investigador para el estudio científico. Dada la imposibilidad de recoger toda la complejidad de la realidad en un concepto, los investigadores seleccionan y acentúan algunos elementos o aspectos de la misma, destacándolos sobre el resto en función del interés de investigación. Estos elementos constituyen el tipo ideal. Por tanto, los tipos ideales no deben ser confundidos con la realidad: no son sino imágenes mentales contruidas *ad hoc* para la investigación. Estos tipos pueden no encontrarse exactamente en la realidad; de hecho, parece lo normal dada la sistematicidad del instrumento y la complejidad de la realidad, aunque un excesivo alejamiento de lo real conllevará la inutilidad del tipo para la investigación empírica².

Precisamente esta distancia con la realidad hace útiles a los tipos ideales en varios aspectos. En primer lugar, nos permiten conocer la realidad constatando el grado de aproximación o lejanía del objeto particular estudiado con respecto a nuestras construcciones conceptuales. Así podremos saber si los actores que estudiamos han avanzado, a través de su comportamiento, hacia el tipo ideal, sea de forma premeditada o no, o si bien se encuentran considerablemente alejados. También permiten comparar distintas situaciones (por ejemplo, comprobar si en algunos países la Administración se acerca más al tipo burocrático que en otros) y nos permite generar preguntas causales (¿qué hay en unos países que no hay en otros y produce estas diferencias?)

La forma que adquiera el tipo ideal no es aleatoria, sino que vendrá determinada por la perspectiva empleada en la investigación. En este sentido, el tipo ideal se construye “en relación con los valores” (*Wertbeziehung*). Es decir, los conceptos en Ciencias Sociales se construyen por referencia a ciertos valores que permiten realizar la selección de aspectos de la realidad mediante la que construimos los tipos ideales: del mismo hecho histórico, la Historia de la Moda destacará unos elementos que probablemente sean muy distintos de aquellos que resulten interesantes para una Historia Política. Esto no significa que el investigador pueda, arbitrariamente, elegir estos valores (a riesgo de engendrar un estudio completamente irrelevante): estos valores serán aquellos dominantes en su época. Eso sí: dado que los valores dominantes son cambiantes, las Ciencias Sociales se ven envueltas en un continuo proceso de rejuvenecimiento. Visto por el lado pesimista: las investigaciones están condenadas a anquilosarse; a hacerse irrelevantes por responder a

² Para una definición de tipo ideal, véase Weber (2009a: 143)

preocupaciones ya olvidadas. Será entonces el momento de generar nuevos tipos ideales que respondan a las nuevas preocupaciones.

Esta “relación con los valores” en ningún caso quiere decir que estemos ante un trabajo menos científico. Debe diferenciarse claramente el perspectivismo weberiano del relativismo o subjetivismo: mientras que para Weber es cierto que el acceso a la realidad está mediado por nuestros conceptos, que sólo iluminan una parte de dicha realidad, esta realidad no varía por mucho que los investigadores cambiemos los conceptos con los que la analizamos.

Para Weber también debía diferenciarse de forma tajante la labor de la Ciencia Social (como ámbito especializado en el conocimiento de los hechos sociales) de la labor de otros ámbitos intelectuales que se ocupan de la elaboración y promoción de ciertos juicios de valor. La Ciencia que Weber defiende está basada únicamente en la razón instrumental –esto es, la razón que analiza la adecuación de los medios a emplear para conseguir los fines propuestos– y ésta no permite saltar el abismo que media entre el conocimiento de los hechos (investigar si lo que hay se acerca más o menos a un tipo ideal, y por qué) y su enjuiciamiento (valorar si es bueno o malo que exista, o qué debe hacerse). Desde una posición ciertamente nietzscheana, Weber niega que la razón instrumental pueda establecer qué fines son mejores. Como consecuencia, quedan separadas como labores humanas radicalmente distintas la Ciencia, por un lado, y la creación y difusión de ideologías, por otro.

Lo que la Ciencia sí puede hacer respecto a estos juicios de valor es analizarlos, sea en sí mismos o comprobando las bases empíricas que podrían respaldarlos o refutarlos. Por ejemplo, podrían demostrarse falsos los hechos sobre los que dichos juicios dicen asentarse, o recordarse experiencias anteriores en los que los medios que se quieren utilizar no han resultado en los fines que se dice perseguir, u otros casos en los que esos medios han conllevado efectos considerados negativos y que ahora no habían sido tenidos en cuenta. Desde la filosofía también se podría analizar la coherencia lógica de los argumentos, o advertir si algunos valores han sido silenciados en el juicio.

Como se verá, Weber realiza algunas advertencias respecto a la burocracia (así como respecto a lo que la propia Ciencia debe hacer), pero siempre teniendo en cuenta que su labor no es la de santificar con el manto de la Ciencia juicios de valor, sino analizarlos y advertir contra sus errores. Por tanto, no se puede pensar que Weber construyera “un

modelo ideal” de burocracia; lo que ofrece es un “tipo ideal”. Veamos en qué consiste este tipo en concreto.

3. Tipología de la “dominación”: Las características de la dominación legal-racional

Todo investigador de la Administración se preguntará en algún momento al menos tres cuestiones. Primero, por qué obedece el aparato administrativo. Segundo, por qué este aparato logra obediencia entre la población general³. Tercero, por qué el aparato administrativo es como es y no de otra forma. Weber ayuda a responder las tres preguntas.

En su obra póstuma *Economía y Sociedad* y, en particular, en su tercer capítulo (*Los tipos de dominación*), Max Weber (2007b) se plantea las razones o motivos por los cuales un poder puede lograr ser obedecido⁴. Debe entenderse aquí por obediencia que quien sigue las órdenes lo hace como si hubiera convertido dichas órdenes en máxima de su comportamiento. En otras palabras: quien obedece acepta el mandato. Weber propone llamar a esta probabilidad de obediencia “dominación” (*Herrschaft*), mientras que relega la palabra “poder” (*Macht*) –más difusa y, por ello, menos útil a la Ciencia Social– para significar la capacidad general de imponer la voluntad de uno en una relación social, incluso contra la resistencia del otro (Weber, 2006: 162).

Aunque la obediencia del aparato administrativo se pueda lograr mediante el acostumbramiento de los que obedecen a recibir órdenes, o mediante la movilización de intereses materiales (sea vía prebendas o mediante un salario fijo, o porque se entiende que el fin de la orden coincide con los intereses propios, o porque se establecen castigos a la desobediencia), o incluso por motivos afectivos (porque la orden *gusta*), estos motivos por sí solos no “podrían representar un fundamento seguro para la dominación”. Para Weber existe otro factor explicativo de la obediencia que es “la creencia en la

³ El tercer capítulo de *Economía y Sociedad*, traducido al castellano como *Sociología del Poder: Los tipos de dominación Weber (2007b)*, se refiere específicamente a la relación entre gobernantes y aparato administrativo, mientras que otros escritos anteriores a 1914 pueden encontrarse reflexiones acerca de la relación triple entre gobierno, administración y el resto de la población (Abellán, 2007: 24–25). Nos centraremos en este capítulo en las contribuciones de *Economía y Sociedad*.

⁴ Este tercer capítulo, no obstante, sí había sido corregido por Max Weber para su edición poco antes de su fallecimiento. Por otra parte, la edición de *Economía y Sociedad [Wirtschaft und Gesellschaft]* desde la que se han hecho las traducciones al español en el FCE ha sido alterada profundamente en las Obras Completas de Max Weber –todavía en curso en Alemania como *Max Weber Gesamtausgabe*, Tubinga 1984 y siguientes. Las referencias a Weber (2005), en todo caso, pueden encontrarse traducidas al castellano en dicha edición.

legitimidad de la dominación” (Weber, 2007b: 60), que se convierte en el criterio fundamental para su tipología de la dominación.

Debe entenderse que *legitimidad* no tiene aquí ningún contenido normativo o valorativo (no se trata de si a Weber o a nosotros nos parece *bien*); simplemente, describe una situación en la que un poder es considerado legítimo. Para este capítulo los motivos por los cuales se cree en esta legitimidad son importantes porque, como explica Weber, “según sea el *tipo* de legitimidad pretendida, así será el tipo de obediencia y el tipo de aparato administrativo que la garantice”; es decir, así se organizarán los bienes materiales necesarios y las personas que, en mayor o menor grado, están especializadas en la ejecución de las órdenes del poder, incluidas las sanciones llegado el caso. Por ello, Weber elige este aspecto y no otro como criterio clasificatorio (Weber, 2007b: 61).

Los tres tipos ideales de dominación (recuérdese: constructos racionales, simplificaciones para analizar una realidad compleja y mixta, que por tanto nunca se dan en la historia de forma pura) se erigen atendiendo a distintas características que resultan coherentes según el tipo de legitimación, como la forma de organización, los medios administrativos, la relación con la economía o el carácter de las normas. Weber comienza su presentación por el tipo legal-racional, el específicamente moderno, para después mostrar cómo el resto de tipos se alejan de la “racionalidad”: el valor dominante de nuestro tiempo según lo entiende el autor. Por motivos expositivos, se invertirá aquí el orden, con la precaución hecha de que estos tipos no deben tomarse como si fueran históricamente sucesivos.

La dominación carismática:

Se trata de una dominación basada en que los seguidores de la persona carismática consideran que ésta tiene alguna cualidad de carácter extraordinario que le concede santidad, heroísmo o ejemplaridad. Como puede verse, no se trata de la acepción de carisma como “encanto personal” que es habitual en castellano. Tampoco importa si la cualidad puede constatarse objetivamente: aunque la persona carismática tendrá que hacer por acreditar sus cualidades, lo únicamente importante es que lo consiga a los ojos de sus seguidores para evitar el repudio. No por ello debe creerse que hablamos de un poder débil, pues el reconocimiento del carisma no funciona como una autorización, sino que se convierte en un deber para los seguidores, consecuencia de esas cualidades extraordinarias y de la devoción que inspiran.

Los miembros del aparato administrativo coherente con estas comunidades basadas en el sentimiento (los discípulos del profeta, el séquito del jefe guerrero, los portavoces del demagogo) son seleccionados por el líder carismático siguiendo su inspiración y en virtud de las cualidades carismáticas del seleccionado, no por una cualificación profesional específica. De hecho, en el tipo ideal puro no encontramos ni contratación ni salario, ni jerarquía, ni competencias delimitadas, ni privilegios. No hay órganos estables ni un derecho o reglamento aplicable por igual a todos los casos. Nada de esto puede darse, dado que la dominación carismática pura “es específicamente irracional, en el sentido de que es ajena a las reglas. [...] tiene un carácter específicamente revolucionario” (Weber, 2007b: 118).

Coherentemente, el poder alcanzado gracias a este tipo de dominación tiende a desdeñar la economía del día a día –que requiere regularidad y previsibilidad– y sobrevive gracias a ingresos excepcionales como el botín de guerra, la extorsión o las donaciones de un mecenas. Por todo ello, tiende a ser una forma inestable de dominación y a transformarse en alguna de las otras dos.

La dominación tradicional

En este caso, se considera que el poder es legítimo por estar enmarcado en una tradición a la que se atribuye un carácter sagrado. Existen por tanto unas normas tradicionales para designar al señor (o señores), a quien se obedece por la “dignidad” personal que dicha tradición le atribuye. La tradición misma permite al poder cierta discrecionalidad, que puede ser mayor o menor. Sin embargo, el dirigente no puede introducir nuevas normas que cuestionen la tradición (salvo que legitime el nuevo derecho alegando que, en realidad, siempre estuvo vigente).

Si existe un aparato administrativo a las órdenes del señor, su selección típica suele ser de carácter “patrimonial” (esto es, entre personas vinculadas al jefe por lazos previos de lealtad personal, sean familiares, esclavos, personal de la casa, clientes, etc.), aunque también puede ser no patrimonial (los validos o favoritos, vasallos, etc.). En todo caso, la selección tiene siempre una base personal. Las competencias tienden a no estar delimitadas de forma clara y de acuerdo a reglas objetivas, ni existe una jerarquización racional, ni un sistema de contratación reglada y libre (los servicios suelen ser obligatorios), ni está generalizado un aprendizaje profesionalizado. Tampoco existe un

sistema de promoción establecido, sino que la discrecionalidad al respecto es la norma. No son habituales los salarios fijos, y la remuneración ocurre habitualmente en especie.

Este tipo de dominación suele permitir las intervenciones arbitrarias en lo económico, habitualmente de forma irracional, y fomenta las relaciones económicas tradicionales, obstruyendo el desarrollo del mercado y el uso del dinero. En último término, esto hace casi imposible el desarrollo del capitalismo.

La dominación legal

En este tercer caso, la legitimidad del poder se basa en que éste se ejerce de acuerdo a un ordenamiento jurídico, es decir, bajo el “derecho”. Weber entiende por derecho un sistema de reglas abstractas aplicadas siguiendo unos principios generales conocidos y por regla general instituidas para un fin. En definitiva, la dominación legal está “vinculada a reglas analizables intelectualmente” (Weber, 2007b: 118). Esta es precisamente una de las principales vinculaciones del derecho con el valor *racionalidad instrumental* (adecuación de los medios a los fines).

La legitimidad de las acciones del poder dependerá de que éstas se realicen obedeciendo al ordenamiento impersonal y de que las nuevas leyes se establezcan pública y correctamente desde un punto de vista formal, abstracto. Esta *racionalidad formal* se concreta principalmente a través de dos valores, la generalización del derecho y su sistematización, y es específica del Estado moderno y del subtipo burocrático de dominación legal (Abellán, 2004: 66–71). Es decir, las normas no señalan a individuos o colectivos concretos, sino que se formula de manera general y se regula por medio de principios establecidos dentro del propio derecho. Los miembros de la organización (y, a veces, incluso aquellos no-miembros que entran en el ámbito de poder de la organización, como puede ser el territorio en el caso de un estado) obedecen solamente al derecho, a un poder impersonal. Esto provee a la dominación legal de una estabilidad de la que carecen los otros dos tipos ideales, siendo capaz de perdurar por encima de la muerte o corrupción de las personas concretas.

Por tanto, los gobernantes se encuentran sometidos a ese mismo ordenamiento, que regula la forma de acceso a los cargos, y que establece mecanismos para el control y supervisión del cumplimiento del derecho, además de ámbitos delimitados objetivamente de los cuales está *encargado* –las competencias–. Quien ocupa el cargo, en todo caso, no lo posee, y rige el principio de lo escrito (se escriben las decisiones, las instrucciones, las

propuestas, etc.). En la forma pura de dominación racional, los cargos “políticos”, directivos, no son sino meros funcionarios.

A continuación, en su exposición de *Los tipos de dominación*, Weber desgrana las características del aparato administrativo típico de la dominación racional, legal –esto es, de la burocracia–, aclarando previamente que este tipo de aparato “es susceptible de aplicación universal”, en el sentido de que puede combinarse con direcciones políticas cuya dominación dependa para legitimarse de los otros tipos: es decir, pueden ser dirigidas por jefes carismáticos, tradicionales o burocráticos de otras organizaciones (como los jefes de partido, que ocupan la dirección de los gobiernos parlamentarios) o de la propia organización (presidente plebiscitario). De nuevo: no se trata de que en la historia podamos encontrar la dominación legal de forma pura; Weber no quiere decir que existan burocracias perfectas (ni en el sentido valorativo ni en el sentido de que encajen perfectamente en el tipo ideal). Simplemente, está construyendo un instrumento de análisis a partir de valores y elementos que encuentra en la realidad.

La burocracia

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que podemos hallar ejemplos cercanos al tipo ideal burocrático no solamente en las organizaciones políticas, sino también en otras organizaciones, como religiones (la iglesia católica), grandes empresas capitalistas, partidos políticos o ejércitos. Las características de una burocracia y del funcionariado que la componen son⁵:

- Sus miembros son libres en lo personal, y sólo deben obediencia en sus obligaciones oficiales. Es decir, existe una diferencia entre la vida privada o personal del funcionario y su actividad laboral.
- Los funcionarios lo son por virtud de un contrato establecido tras una selección libre (esto es, mediante procesos competitivos más allá de vínculos personales y sin mediar coacción; no son esclavos ni personal de confianza). En algunos casos, especialmente en la empresa privada, pueden ser despedidos libremente; por su parte, el funcionario siempre tiene derecho a dejar el cargo.

⁵ Weber presenta estas características en *Los tipos de dominación Weber (2007b: 73–77)* en un orden que puede resultar, creemos, menos intuitivo para el lector contemporáneo que el orden aquí presentado, que toma como valor para la ordenación del relato la individualidad (en este caso, el funcionario concreto).

- Esta selección depende de la cualificación técnica, especializada, demostrada por los candidatos mediante exámenes y/o certificados que acrediten sus capacidades.
- El funcionario no es propietario de los medios necesarios para la realización de sus actividades, ni tampoco del cargo en sí –aunque puedan estar protegidos legalmente para preservar su independencia, por ejemplo, mediante la perpetuidad en el cargo–. El proletario de la empresa privada capitalista organizada burocráticamente no posee ni el puesto ni los medios de producción que utiliza en su trabajo, de la misma manera que el funcionario de un estado no es dueño del bolígrafo, la máquina de escribir o el ordenador que utiliza. Estos medios pertenecen a la organización, en claro contraste con los artesanos o los «funcionarios estamentales».
- Los funcionarios perciben una retribución monetaria en forma de sueldos, que son fijos y que se establecen según el nivel en la jerarquía y la responsabilidad del puesto. También menciona Weber la existencia de una pensión. Además, disfrutan generalmente de un estatus social superior al de los administrados. Según nos alejamos del tipo puro, aparecen los pagos en especie, las prebendas o beneficios que se derivan de fuentes que se tienen en propiedad, etc.
- El cargo se trata como la actividad única o principal del funcionario. Visto desde la perspectiva del individuo: el funcionario depende de la conservación del cargo para mantener sus ingresos. Es decir, se encuentra en una posición de *dependencia*.
- Las competencias oficiales que corresponden a cada cargo están delimitadas de forma clara, aprovechando las ventajas que ofrecen la especialización y la división del trabajo para el mejor cumplimiento de las órdenes y del ordenamiento. Traducido a la perspectiva individual: el funcionario no tiene ni competencias ni conocimientos sobre el todo, únicamente sobre su función, que se define de acuerdo a los objetivos a lograr.
- Los cargos se organizan de acuerdo a una jerarquía claramente definida. En la cúspide del tipo puro encontramos una dirección unipersonal.
- Existe un sistema de promoción interna (la posibilidad de ascenso en la escala jerárquica) según la antigüedad y/o el rendimiento, conformando una “carrera administrativa”. Las promociones las deciden los superiores, reforzando la disciplina.
- Existe un control del comportamiento del funcionario en el cargo para asegurar que se respeta el derecho y se cumplen las órdenes recibidas, exigiendo una

disciplina estricta y sistemática. Este control es facilitado gracias al registro escrito de las acciones.

Esta manera de organizar el aparato administrativo resultaría ser, desde un punto de vista instrumental y formal, la más racional de ejercer dominación; racional en el sentido de que asegura la obediencia del aparato de la forma más eficaz y eficiente posible: con una alta precisión, seguridad y estabilidad, facilitando la previsión y, por tanto, la calculabilidad. Racional, también, en términos formales, pues se siguen normas generales, impersonales, reguladas por principios abstractos.

4. La racionalización del mundo: modernidad y capitalismo

Weber entiende que Occidente está embarcado en un proceso de racionalización que lo caracteriza y que se desarrolla mediante la ciencia y la técnica “desde hace milenios” (Weber, 2009b: 70; Weber, 2012a: 327-340). Esto, desde luego, no significa que todo el mundo sepa hoy cómo funciona un avión o un ordenador, pero sí que, si se desea, se puede conocer. Pero, sobre todo, lo que significa es que existe la creencia en que esto *se puede* conocer. En definitiva, la racionalización implica que se han ido abandonando los medios mágicos, debido a que se confía en la posibilidad de dominar el mundo mediante el conocimiento y el cálculo. Este proceso de racionalización o “desmagificación” (*Entzauberung*), que se produce en todos los ámbitos, tiene un particular impacto sobre el poder político, pues se ve privado del recurso a legitimaciones de origen divino.

Puede entenderse que “modernidad” incluye tanto el proceso acelerado de racionalización del mundo de los últimos siglos como también el sistema de creencias que lo motiva y sus consecuencias. Pues bien: la burocratización no es sólo parte del proceso de modernización, sino que además parece existir entre ambos una relación de mutua implicación. Por un lado, la burocracia no es sino la forma más racional de organizar la obediencia del aparato administrativo que el hombre haya encontrado. Pero, además, la burocracia requiere de algunas condiciones de transporte y comunicación propiamente modernas: trenes, telégrafos o teléfono son medios de los que esta burocracia se muestra cada vez más dependiente (Weber, 2007b: 81).

Además, debe tenerse en cuenta que el surgimiento de la administración burocrática es el germen del estado occidental típicamente moderno (Weber, 2007b: 78), esto es, de un tipo (ideal) de organización con poder centralizado e institucionalizado que, a través de un aparato administrativo y “dentro de un determinado territorio [...] reclama para sí

(con éxito) el *monopolio de la violencia física legítima*” de manera continuada para el cumplimiento del ordenamiento (Weber, 2007a: 56; Weber, 2006: 165). Los grandes estados, para ser viables, requieren de una administración racional eficiente, especialmente desde el surgimiento de la sociedad de masas, que termina por hacerla “completamente indispensable”. Dado nuestro contexto, dice Weber, sólo tenemos dos alternativas: “o administración burocrática o «amateurismo administrativo»”. Este amateurismo, menos eficiente, había predominado en EEUU hasta los tiempos de Weber, quien ya anunciaba el inicio de su ocaso (Weber, 2007b: 79; Weber, 2008a: 292–295).

Desde luego, no puede olvidarse que existieron estructuras cercanas al tipo ideal burocrático anteriores al Estado moderno, tanto en Egipto (Imperio Nuevo), como en el Principado Romano tardío, así como en la Iglesia Católica romana (especialmente desde el s. IV) o en China desde el tercer siglo antes de Cristo. Sin embargo, ninguno de estos casos alcanza la pureza del Estado europeo moderno o de la gran empresa capitalista moderna.

Con respecto a la modernización económica, ya hemos mencionado que “la dominación carismática es un poder típicamente antieconómico” (Weber, 2007b: 119), y también los problemas que el tipo de dominación tradicional genera para el desarrollo del capitalismo. Aunque capitalismo y burocracia tengan orígenes históricos diferentes, un capitalismo desarrollado requiere de la burocracia, pues ésta permite la estabilidad, previsibilidad y seguridad que aquél requiere, empezando por un marco legal claro. Y, a su vez, la burocracia presupone la libertad económica del capitalismo, que además resulta la base económica más racional para la primera; la que mejor permite la adquisición del excedente económico de naturaleza monetaria que es necesario para su mantenimiento (Weber, 2007b: 80–81). Los intereses económicos en que se produzca este desarrollo hacia el capitalismo y la burocracia jugarían un papel fundamental en su promoción, aunque no definitivo, como muestran aquellos casos históricos en los que las ideas han generado imágenes del mundo que han desviado significativamente el impulso de esos intereses. Así habría ocurrido, por ejemplo, con el confucianismo chino y su prohibición de que el hombre sea utilizado como mero instrumento (Weber, 2012a: 358).

Por otro lado, Weber advierte de que deshacernos del capitalismo mediante el recurso al socialismo no nos libraría de la burocracia, pues la “economía moderna no se puede dirigir de otra manera” (Weber, 2008a: 297). En realidad, como el tiempo demostraría,

implantar el socialismo requeriría un incremento de la burocracia, tanto en su extensión (al adquirir mayores competencias) como en su intensidad (siendo sus normas aún más firmes) (Weber, 2007b: 79, 81). Al fin y al cabo, “lo que incita a la burocratización es, todavía más que la dilatación extensiva [territorio] y la cuantitativa [personas, masa], la ampliación intensiva y *cualitativa* y el desarrollo interno de las tareas administrativas” (Weber, 2005: 182). A más tareas centralizadas, mayor burocratización.

Esta capacidad de la dominación legal en general y de la burocracia en particular para retroalimentarse como ninguna otra forma de dominación lo hace, genera una base “mecánica” independiente de su inicial impulso religioso, de “los valores espirituales más elevados de la cultura” que lo habrían puesto en marcha. Este “espíritu coagulado” del capitalismo y la inercia que caracteriza a la burocrática convierte a ambos en unas “máquinas” que anuncian “el armazón de la servidumbre del futuro”, al menos mientras nuestro único valor sea “una Administración técnicamente buena” (Weber, 2008b: 115). Nace así la añoranza de un tiempo pasado en el que los especialistas no habían sustituido aún al hombre de cultura “pleno y hermoso” y en el que ser un profesional, un especialista, era un deseo autónomo, y no una imposición “irresistible” de las circunstancias (Weber, 2012b: 272–274)⁶. Aparece de esta forma el problema de la autonomía en relación con la modernidad y, consecuentemente, en nuestros términos⁷, de la democracia en relación con la burocracia.

Sólo el empresario capitalista, propietario de su cargo y, por lo tanto, responsable con su patrimonio de sus errores, parecería inmune frente al avance omnipresente de la dominación burocrática, ya que (dado tan alto interés) suelen ser los más competentes en la materia y guardan con celo sus propios secretos (Weber, 2007b: 82). Pero, ¿qué ocurre con la política democrática?

5. La relación entre burocracia y democracia: funcionarios y políticos

Los procesos de burocratización y de democratización (entendida como extensión del sufragio), a pesar de la aparente contradicción, para Weber van de la mano. Por un lado, la burocracia conlleva una tendencia hacia la nivelación (Weber, 2007b: 82), pues su

⁶ Hablando de esta cuestión en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Weber menciona que los intereses externos, que Baxter había considerado debían ser como un abrigo ligero que se pudiera quitar en todo momento, se habrían convertido en un “caparazón duro como el acero”. Esta expresión sería elevada a categoría por Talcott Parsons al traducirla como “la jaula de hierro”.

⁷ En el pensamiento contemporáneo, la autonomía es un elemento clave del concepto de democracia. Para entender cómo entendía Weber este concepto, véase más abajo.

criterio de selección no responde a estructuras estamentales o a privilegios, sino al conocimiento y mérito. En consecuencia, la burocratización amplía la base de reclutamiento en su búsqueda de los mejores especialistas, vengan de la clase que vengan. Al mismo tiempo, eso sí, favorece una “plutocratización”, pues ese conocimiento especializado requiere de unos estudios que se prolongan cada vez más en el tiempo, con el consiguiente coste (que en todo caso podría ser asumido por el Estado). No obstante, el buen funcionario, como la ley, trata a todos por igual, pues cumple su labor sin odio ni pasión; simplemente, por el cumplimiento del deber en sí (Weber, 2007b: 82). En este sentido, los no privilegiados de casi cualquier sistema tienen interés en avanzar en la burocratización.

Por otro lado, el proceso de democratización —es decir, la progresiva ampliación del sufragio— favorece el desarrollo de burocracias en al menos dos sentidos. Por un lado, de nuevo, porque esta extensión del sufragio va en la misma dirección que el proceso de burocratización, en tanto que ambos implican la eliminación de los privilegios de clase para ocupar cargos (administrativos y políticos, respectivamente). Por otro, Weber muestra cómo la extensión del sufragio en Inglaterra (y, poco a poco, también en Estados Unidos) había empujado a que los partidos se burocratizaran cada vez en un grado mayor para poder llegar a las masas de una forma eficiente. En un sistema competitivo como es una elección, la superioridad técnica de la burocracia conllevaba una ventaja clave a la que los partidos no podían renunciar una vez se hizo necesario alcanzar con sus mensajes a las *masas*, que ahora eran incorporadas a la actividad política institucional (Weber, 2007a: 100–116). En este sentido, dice Weber, la burocracia “es en todas partes la sombra inevitable de la «democracia de masas»” (Weber, 2007b: 83).

Sin embargo, la ideología democrática, pese a fomentarla, es “enemiga del «dominio» de la burocracia”, a la que tiende a poner obstáculos. Por ejemplo, desconfía de esa “casta” de especialistas, anhela poder sustituir los procedimientos disciplinarios por la destitución arbitraria; a los funcionarios nombrados según procesos competitivos querría cambiarlos por personal de confianza y, en fin, desea en último término sustituir el poder impersonal del derecho por la arbitrariedad de los dominados. Una arbitrariedad popular que, en la práctica, no es sino la de los representantes de los dominados: es decir, de los líderes de los partidos. Estos líderes no ignoran que “[e]l funcionario especialista del máximo nivel (*Geheimrat*) casi siempre aventaja, a la larga, a un ministro que no sea especialista en la imposición de su voluntad” (Weber, 2007b: 80) y que los burócratas se

sirven, en un contexto en el que la dominación se basa en el conocimiento de los procedimientos, del uso del secreto para aumentar su poder y evitar la crítica, fomentando la opacidad (Weber, 2005: 246). Los propios burócratas, además, tenderían a sumarse a la presión para disminuir el margen de decisión de sus superiores (respecto, por ejemplo, a las sanciones y promociones) con la intención de lograr cierto “derecho de cargo”, retroalimentando a su vez las acusaciones de haber conformado un “estamento” (Weber, 2005: 245).

Lo que en último término trataba Weber de poner de manifiesto al destacar estos problemas es que la burocracia tiene límites: es decir, que hay cosas que la burocracia no debe hacer. En el caso de la organización político-constitucional de Alemania (1871-1918), Weber critica expresamente que la burocracia –por muy perfecta que fuera– estaba asumiendo tareas que corresponden a la política y, por lo tanto, desplazándola. Para Weber, el funcionario y el político son dos figuras profesionales distintas, y el “espíritu” o mentalidad del burócrata no es adecuado para la política.

El funcionario, que se sitúa en una posición de dependencia, debe restringirse al cumplimiento de la ley: de otra forma, el aparato estatal se derrumbaría ante las opiniones divergentes de los diversos funcionarios. Por ello, el “espíritu” del funcionario consiste en considerar el cumplimiento de las órdenes como su mayor honor, especialmente si lo hace sacrificando sus propias convicciones. Por su parte, el político, por la propia lógica del ámbito en el que trabaja, debe ser autónomo en su toma de decisiones y es responsable de sus acciones: al fin y al cabo, necesita de seguidores que le apoyen y, por tanto, se ve obligado a explicar sus actos ante quienes bien podrían dejar de seguirle (existiendo así cierto paralelismo entre la posición del político y la del empresario capitalista). Consecuentemente, un político que actuase renunciando a lo esencial de su visión política (más allá de los necesarios compromisos en aspectos menores), merecería el “desprecio” de todos.

En conclusión: “[u]n hombre habituado a realizar su trabajo honradamente y con todo celo siguiendo el reglamento y las órdenes, ni sirve para estar al frente de una empresa privada ni al frente de un Estado” (Weber, 2008b: 117–119). Y a la inversa, podría añadirse. Mientras se espera del funcionario que aplique la ley de forma imparcial y desapasionada, del político se espera que luche, que tome partido, que reconozca sus acciones como autónomas y que esté comprometido emocionalmente con unos valores (Weber, 2007a: 88).

Sin embargo, como ya hemos mencionado, la política democrática también tiende a la burocratización, no ya de la Administración Pública, sino también de los partidos políticos. Apoyándose en los estudios de James Bryce y Moses Ostrogorski, Weber muestra cómo la democratización conlleva sustituir a los viejos partidos de notables –de aquellos que tienen una renta sin trabajar y, por tanto, pueden participar en política sin recibir ingresos– por partidos políticos modernos, de masas, con una fuerte centralización y burocratización: es decir, con “funcionarios de partido” dedicados por completo a las actividades del partido y que perciben un sueldo por ello. Se repite aquí la conexión entre burocratización y democratización, pues los nuevos partidos modernos, necesarios para responder a la ampliación del sufragio, permiten y necesitan de la entrada de personas que anteriormente no habían pertenecido al “círculo interno” de la política; personas que ahora “viven” de la política, convirtiéndose por ello la distribución de los cargos (del partido y de fuera del partido), así como el logro de influencias rentables, en una cuestión central (Weber, 2007a: 68–73).

Estas personas a sueldo de los partidos buscan seguidores, reúnen los medios económicos y se organizan para captar votos para sus protegidos, pero ya ni siquiera son necesariamente representantes públicos. De esta manera, con el fin de los partidos de notables y la creación de partidos modernos burocratizados se altera la relación entre los diputados parlamentarios elegidos y el partido: ya no son los parlamentarios quienes controlan el programa político, sino los dirigentes del partido, hasta el punto que los diputados se convierten en “un rebaño bien disciplinado” (Weber, 2007a: 108). Formalmente, el partido lo controlan las asambleas de militantes; sin embargo, nos dice Weber, “el poder, en la realidad, está naturalmente en manos de aquellos que trabajan dentro del aparato *de manera continuada* o de aquellos de quienes depende su funcionamiento desde el punto de vista personal o económico como, por ejemplo, los mecenas o los directores de potentes clubes políticos” o grupos de interés (Weber, 2007a: 101).

No obstante, los funcionarios del partido se someten con relativa facilidad a un líder carismático ante la expectativa de que “el efecto demagógico de la *personalidad* del líder gane votos y escaños para el partido [...], ampliando al máximo las posibilidades de sus seguidores de encontrar para ellos mismos la esperada retribución” (Weber, 2007a: 102–103). La otra cara de este fenómeno es un “«vaciamiento espiritual» de sus seguidores, su proletarización intelectual”; igual que el funcionario del estado, el funcionario de

partido no puede permitirse, si desea la victoria electoral, interrumpir el funcionamiento racional del partido introduciendo opiniones personales o vanidades en el momento clave de la obediencia (Weber, 2007a: 121). Esta creación de los partidos de masas burocratizados significa para Weber “la introducción de la democracia plebiscitaria” (Weber, 2007a: 102). Aun sin profundizar más en el concepto de democracia de Weber, hay que tener presente que para él la democracia no implica una reducción de la dominación al mínimo, sino más bien la libre elección de los dirigentes por parte de ciudadanos iguales, lo que no le parece poco⁸.

Por tanto, para Weber, la política constituye un espacio distinto a la burocracia, con una lógica distinta (Weber, 2007a: 81–86). Y precisamente por esto encuentra en la política la posibilidad de abrir un ámbito de libertad frente al irresistible avance del poder de los burócratas. Si antes vimos que, para Weber, la Ciencia –entendida como un ámbito basado exclusivamente en el valor de la racionalidad instrumental (establece medios para fines)– ni puede ni debe realizar juicios de valor si se atiene a su propia lógica (no puede proveer los fines), en paralelo, el pensador considera también que la burocracia, basada igualmente en valores puramente racionales, tampoco puede (ni debe) establecer los fines de la comunidad. Dichos fines deberán decidirse en la política, esto es, en aquel ámbito en el que se juega la participación en el poder o la distribución del poder, sea entre los distintos grupos que componen un estado o entre los diversos estados (Weber, 2007a: 55–57).

6. Conclusiones

En este capítulo hemos tratado de describir no sólo las características que Weber atribuye a la burocracia y su relación con la modernidad, el capitalismo o la democracia, sino también explicar detenidamente cómo debe entenderse su naturaleza tipo-ideal. Y esto, porque demasiados estudios han asumido que una organización *es* burocrática sin realizar antes la labor empírica que tal aseveración requiere, aceptando directamente que dichas organizaciones tienen *todas* las características del tipo-ideal, en claro contraste con lo que Weber trataba de decir (Hall, 1963). Así, muchas de las críticas contra el trabajo de Weber atacan en realidad una construcción basada en su pensamiento, pero

⁸ Así puede verse en la correspondencia de Weber (1990) con Michels: Brief an Michels vom 6.11.1907, en *Max Weber Gesamtausgabe* (Obras Completas) II/5, pág. 423; Brief an Michels vom 4.8.1908, en *Max Weber Gesamtausgabe* (Obras Completas) II/5, págs. 615 y sigs.

considerablemente alejada de él, y que suele denominarse “paradigma burocrático weberiano”.

Ciertamente, los científicos sociales no podemos evitar que los protagonistas en torno a las que suceden nuestros objetos de estudio, que son personas con capacidad significativa, acepten (o se enfrenten a) nuestras descripciones y explicaciones del mundo, con los consiguientes efectos sobre la realidad social. Esta “reflexividad” es propia de las Ciencias Sociales y, por supuesto, no siempre se conduce mediante lecturas cuidadosas de los textos que dan origen a estos efectos. En el caso particular que nos ocupa, lo que Weber presentaba como un instrumento de análisis se convirtió en un “modelo” para quienes buscaban una forma de racionalizar la Administración; es decir, en un “ideal” normativo. En otras palabras: transformaron un concepto para la investigación (un tipo ideal) en un “deber ser”, en una esencia que debe dirigir la práctica. No hay que olvidar en este sentido, por ejemplo, que Max Weber criticaba a aquellos economistas que convertían el concepto “mercado libre” en un deber ser (en un modelo a seguir, en un ideal a realizar) para la sociedad (Weber, 2010: 91).

Se trata, por tanto, de un malentendido acerca de la naturaleza de los conceptos en las Ciencias Sociales, lo que haría conveniente diferenciar entre las críticas a la construcción weberiana y las críticas al modelo normativo surgido a partir de su pensamiento. Sin embargo, en la literatura consultada no son abundantes los ejemplos que distingan claramente ambos problemas. Por ello, sugerimos en este apartado a modo de conclusión algunas líneas que podrían indicar el camino de futuras investigaciones.

Estrictamente refiriéndose a la cuestión de la construcción misma del tipo ideal, por ejemplo, Stanley Udy trató de demostrar que el tipo ideal burocrático confunde dentro de sí dos dimensiones, cada una de ellas con diversos aspectos, entre las cuales la relación estadística sería empíricamente negativa. Así, este autor distingue una dimensión que decide considerar como propiamente burocrática y, por otro, una específicamente racional (Udy, 1959). Se trata de un tipo de análisis que busca cuestionar la consistencia unitaria del tipo ideal, es decir, que las variables que agrupa como parte del modelo sean empíricamente correlativas. Aunque el estudio en sí resulta algo tramposo al no tomar directamente las características que Weber define, marca una línea de investigación hasta donde conocemos poco explorada, con excepciones como el trabajo del ya mencionado Hall (1963).

Esta diferenciación entre la burocracia y lo racional es también frecuente en estudios de carácter más filosófico, que tratarían de reconciliar su calificación del nazismo como un “irracionalismo”, o su consideración de que el comunismo no condujo a una vida buena, “racional”, con la naturaleza profundamente burocrática, racional instrumental en definitiva, tanto de la Alemania nazi como de la URSS. Consecuentemente, se ha criticado del trabajo de Weber que no ofrezca instrumentos para diferenciar la racionalidad *buena* de la mera organización burocrática. En esta línea, desde la Escuela de Frankfurt se criticó severamente que Weber limitase sus análisis al valor de la razón instrumental, sin considerar la existencia de otros tipos de “razón” (comunicativa, por ejemplo, en los términos de Habermas) que sí permitirían emitir un juicio de valor desde la Ciencia (y también, en último término, marcar límites a la obediencia racionalmente legítima desde la posición de funcionario). Sin embargo, el propio Habermas (1987) reconoce que la racionalidad comunicativa parece estar en retroceso en nuestras sociedades en favor de la instrumental. Esto permite explicar que Weber, cuyo objetivo era empírico y no filosófico o ideológico, no incorporase ninguna alternativa a su tipología.

Tras estos planteamientos lo que encontramos es la crítica a la alienación total que llega a esperarse del funcionario en el ejercicio de su labor: la misma que Kafka reflejara en su literatura desde la perspectiva subjetiva; la misma que Arendt (2003) denominara como “la banalidad del mal”, y cuyas consecuencias colectivas terroríficas aún guardamos en la memoria.

Se plantea así el problema de la ética del funcionario. Algunos entienden que Weber consideraba “al funcionario como algo neutro y mecánico, una especie de autómatas moral” sin “márgenes para dirigir los cursos de la acción” (Izquierdo, 1997: 315). Es cierto en este sentido que Weber no menciona otros valores propios del funcionariado más allá de la obediencia. Este padre de la Sociología entendía, por ejemplo, que el “*honor* estamental muy desarrollado en beneficio de la integridad” evitaba que se ciera “sobre nosotros como un destino el peligro de una terrible corrupción y de una brutal incompetencia” (Weber, 2007a: 73). Sin embargo, dicha corrupción parece impedirse en el tipo ideal puro por la mera obediencia, independientemente del juicio del funcionario, y no por una convicción propia en que el acto corrupto esté mal *en sí*. En todo caso, el alemán en ningún momento dice gustar del curso que estaban tomando los acontecimientos: simplemente los analiza desde los valores de su tiempo, presentando

además sus preocupaciones al respecto. En ningún momento es suave la advertencia weberiana: un aparato de dominación tan racional conlleva efectivamente un importante riesgo. De ahí precisamente su reivindicación de la política.

Otra de las críticas habituales en torno a esta cuestión de la ausencia de responsabilidad es que impediría al burócrata hacerse cargo de que efectivamente se cumplan los fines de las órdenes que recibe (y no sólo los procedimientos), por lo que debería concedérsele ciertos márgenes de discrecionalidad. Como todos hemos experimentado, los procedimientos en ocasiones se convierten en fines en sí mismos, causando gran frustración, como muestra, por ejemplo, la divertida crítica de Asterix y Obélix a *La casa que enloquece*⁹.

En relación con esta cuestión de la superioridad *técnica* de la organización de carácter burocrático sobre otros tipos de organización y el ejercicio de prácticas discrecionales por los funcionarios, Weber no deja de señalar que la “objetividad” de la burocracia no es necesariamente sinónimo de dominación de las normas abstractas y generales. Y hace un repaso de ordenamientos históricos en los que está presente una actuación *libre* o discrecional de la Administración (Weber 2005: 194-5), pero señala que, con carácter general “detrás de los actos de una administración auténticamente burocrática existe un sistema de «fundamentos» racionales, es decir, o la subsunción bajo normas o la toma en consideración de la relación entre fines y medios” (Weber 2005: 196). Insiste también en recordar que la posición “democrática” que opera con la idea de la reducción al máximo del poder se encuentra también con un punto conflictivo: si, por un lado, se afirma la necesidad de una “objetividad” racional formal derivada del principio de la “igualdad jurídica” y de las garantías jurídicas, esto puede chocar, por otro lado, con las exigencias de una justicia “material” demandada en los casos concretos por la masas desposeídas o por la opinión pública (Weber 2005: 196-197). Es decir, se reconoce que la racionalidad formal en la que se enmarca la burocracia puede colisionar en ciertos casos con la racionalidad “material”.

En una línea próxima, algunos achacan al modelo burocrático desconocer “los aspectos informales de las organizaciones, y la capacidad de adaptación y uso interesado de los privilegios” (Villoria Mendieta, 2009). Y lo que puede encontrarse en estos ámbitos no sería menor. Como señalara Dewey, el funcionario puede llegar a desarrollar una

⁹ En la película *Les 12 travaux d'Astérix*, 1976.

“psicosis ocupacional”, mostrando “preferencias, antipatías, discriminaciones y énfasis” (Baena del Alcázar, 2000: 228).

Weber, como hemos visto, y pese a que el tipo ideal se plantee a un nivel general, sí comenta algunos de estos comportamientos del funcionariado, pero estas malas costumbres pueden interpretarse fundamentalmente como una desviación del tipo ideal. Primero, porque para que ocurran tiene que haberse relajado notablemente la capacidad de sanción por parte de los superiores. Segundo, porque la dominación, como se ha explicado, implica que quienes obedecen lo hagan *como si* las órdenes fueran propias; es decir, en el caso de la legitimidad legal, entendiendo el espíritu y no solo la letra de las leyes. Parecería como si estos investigadores esperasen que el tipo ideal se dé en su plenitud en la realidad; sin embargo, esto en ningún momento lo promete Weber.

Si este planteamiento es correcto, cuando observamos estas prácticas de filibusterismo administrativo estaríamos en realidad ante una crisis de legitimidad, no ante un error en la construcción del tipo ideal burocrático. Esta crisis parece plausible dado el avance de la ética utilitarista y el consiguiente debilitamiento de la creencia en normas morales rígidas (como el imperativo categórico kantiano) que deban obedecerse *por sí mismas*. En tal contexto, la satisfacción del deber cumplido puede resultar claramente insuficiente para lograr obediencia, en favor de otras fórmulas de motivación. Tampoco los meros incentivos económicos parecen suficientes para alcanzar una mayor eficiencia en tiempos de valores post-materialistas, como la autorrealización, la participación y “lograr una sociedad menos impersonal y más humana” (Inglehart, 2015). Podríamos estar por tanto ante un cambio de valores que, quizás, implique la necesidad de construir nuevos tipos ideales, o de modificar los antiguos.

Además, la crisis de legitimidad del Estado, esta vez con respecto a los ciudadanos y no sólo con respecto al aparato administrativo, es siempre mencionada entre las causas de las reformas de la Administración Pública que vienen sucediéndose desde los años 70 del siglo XX en reacción contra el “modelo burocrático”. Entre estas reformas, destaca la inclusión de la participación ciudadana. Sin embargo, a primera vista, no parece que la creación de esferas de participación suponga un cuestionamiento de ninguna de las diez características de la burocracia más arriba presentadas. Se trata sin duda de un cambio; ahora bien, creemos que sería necesario plantear detenidamente si realmente supone un alejamiento con respecto al tipo ideal burocrático, o un acercamiento, o si en algunos casos simplemente se trata de una revisión de elementos que nada tienen que ver con el

tipo ideal, sino con las órdenes concretas del poder y la formulación de las leyes. Quizás llegue a concluirse que no se tratan sino de estrategias para aumentar la legitimidad de la Administración Pública frente a los ciudadanos en el nuevo contexto de valores post-materialistas, caracterizado por el aumento de la complejidad social y la redistribución de la información en favor de los administrados (Crozier, 1984). O quizás el poder sí haya cambiado de manos, con o sin efectos sobre el nivel de burocratización de la Administración. En todo caso, que la decisión política se conforme de acuerdo a la voluntad de un grupo de ciudadanos deseosos de participar no es óbice para que la obediencia del funcionario, aún situado en una jerarquía y con competencias delimitadas, siga motivada en última instancia por el valor del derecho impersonal, de la racionalización formal. Aunque pronunciarse sobre estas cuestiones bien merece estudios empíricos detallados, en principio tampoco parecen cuestionar ninguna característica del tipo ideal acrecentar la formación (especializada) de los funcionarios en la (competencia especializada llamada) “atención al público” o recoger información sobre la satisfacción de los ciudadanos con el servicio prestado.

Otra crítica habitual señala que la jerarquización y división de competencias, llevaba al extremo, resulta irracional. Entre otras razones, se manifiesta que se “sobrecarga a los decisores políticos y a los directivos superiores que, sin embargo, deben actuar con información incompleta o hasta sesgada” (Ballart y Ramió, 2000: 537), así como la necesidad de “descentralizar” la autoridad (Villoria Mendieta, 1997: 92–94) y de lograr una mayor “coordinación horizontal” entre especialistas (Ballart y Ramió, 2000: 537). Pero en el caso de que estas especializaciones verticales y horizontales no respondan a necesidades de la realidad administrada, sino que dificulten su administración, parecería que de nuevo nos encontramos ante un alejamiento del tipo ideal, pues no puede entenderse que éste, en su máxima pureza, se conciba como una especialización y jerarquización infinita, sino adecuada a la realidad y los objetivos del poder.

En un sentido parecido se ha planteado que una obsesión por el control “tiende a generar, por reacción, comportamientos de los subordinados (pequeñas contravenciones necesarias para poder funcionar en el día a día) que motivan nuevos controles que sólo sirven para añadir problemas” (Ballart y Ramió, 2000: 537). En todo caso, la alternativa al control es la confianza *personal*, por lo que, sin “obsesionarse”, podría considerarse que vale la pena soportar algunos problemas derivados del control a cambio de tener una burocracia que efectivamente cumple las leyes, expresión de la voluntad popular (incluso

cuando no le gustan *personalmente* al funcionario). Todo dentro de una cultura de la “razonabilidad” y dentro de los valores que inspiran la organización (democrático-liberales en el caso de nuestros sistemas de gobierno). La cuestión a investigar será en todo caso de carácter técnico: la cantidad y forma adecuadas de controles que maximicen la racionalidad de la administración.

Por último, aquellas líneas de reforma que aspiran a reducir la carga del Estado mediante la privatización o externalización podrían efectivamente conllevar una desburocratización, dada la reducción de competencias o su fragmentación en pequeños equipos que compiten entre sí. De nuevo, se trata de una cuestión a comprobar empíricamente. Y, de nuevo, seguirá vigente la cuestión de si el tipo ideal sigue siendo útil para esta labor.

En conclusión, este capítulo ha tratado de contribuir a que se aprovechen más y mejor las aportaciones weberianas al estudio de la Administración Pública, que son profundas y detalladas, y ha tratado de invitar a realizar nuevos estudios que nos muestren, por ejemplo, si las nuevas formas de gestión pública han introducido valores que no estuvieran en la formulación weberiana del tipo ideal, en cuyo caso nos encontraríamos ante su (inevitable) caída en la irrelevancia. En otros aspectos quizás descubramos que los nuevos valores en que se inspiran las reformas (participación, clientelización, competencia, etc.) pueden subsumirse bajo la máxima que subyace al tipo ideal burocrático tal y como lo definiera Weber hace ya un siglo: la racionalidad formal (como rasgo específico) y también instrumental (eficacia y eficiencia, por tanto). Dado lo presentado, lo que creemos que puede afirmarse sin riesgo al error es que el estudio cuidadoso de los instrumentos analíticos, las cuidadas descripciones y las intuiciones que nos legó Max Weber sigue siendo fundamental para entender, no sólo el pasado de los aparatos administrativos, sino también su presente y, probablemente, su futuro. Por ello, se quiere animar a que las futuras investigaciones mantengan el diálogo con Max Weber, cuyo pensamiento sigue resultando fértil y todo un reto intelectual que merece la pena afrontar.

7. Bibliografía

- ABELLÁN, Joaquín. (2004) *Poder y política en Max Weber*, Madrid, Biblioteca Nueva.
– (2006) «Estudio preliminar», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *Conceptos sociológicos fundamentales*, Madrid, Alianza Editorial.

- (2007) «Estudio Preliminar», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *Sociología del poder. Los tipos de dominación*, Madrid, Alianza Editorial.
 - (2009) «Estudio preliminar», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *La “objetividad” del conocimiento en la ciencia social y en la política social*, Madrid, Alianza Editorial.
 - (2010) «Estudio preliminar», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *Por qué no se deben hacer juicios de valor en la sociología y en la economía*, Madrid, Alianza Editorial.
- ARENDRT, Hannah. (2003) *Eichmann en Jerusalén*, Barcelona, Lumen.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. (2000) *Curso de ciencia de la administración*, Madrid, Tecnos.
- BALLART, Xavier y Carles RAMIÓ. (2000) *Ciencia de la administración*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- CROZIER, Michel. (1984) *No se cambia la sociedad por decreto. On ne change pas la société par décret*, Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública.
- HABERMAS, Jürgen. (1987) *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.
- HALL, Richard H. (1963) «The Concept of Bureaucracy. An Empirical Assessment». *The American Journal of Sociology*, 69, 32-40.
- INGLEHART, Ronald. (2015) *The silent revolution. Changing values and political styles among Western publics*, Princeton, Princeton University Press.
- IZQUIERDO, Agustín. (1997) «Ética y administración», en Rafael BAÑÓN MARTÍNEZ y Ernesto CARRILLO (eds.), *La Nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- UDY, Stanley H. Jr. (1959) «“Bureaucracy” and “Rationality” in Weber’s Organization Theory. An Empirical Study». *American sociological review*, 24.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. (1997) «Modernización administrativa y gobierno postburocrático», en Rafael BAÑÓN MARTÍNEZ y Ernesto CARRILLO (eds.), *La Nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- (2009) *Documentación sobre gerencia pública, subgrupo A2*, Toledo, Escuela de Administración Regional.
- WEBER, Max. (1990) *Max Weber Gesamtausgabe, vol. II/5 Briefe. (Briefe 1906-1908)*, Tübinga, Mohr Siebeck.
- (2005) «Bürokratismus», en *Max Weber Gesamtausgabe, vol. I/22.4 (Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächten. Nachlass. Teilband 4: Herrschaft)*, Tübinga, Mohr Siebeck, 157-246.
 - (2006) «Conceptos sociológicos fundamentales», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *Conceptos sociológicos fundamentales*, Madrid, Alianza Editorial.
 - (2007a) *La política como profesión*, Madrid, Biblioteca Nueva.
 - (2007b) «Sociología del Poder. Los tipos de dominación», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *Sociología del poder. Los tipos de dominación*, Madrid, Alianza Editorial.
 - (2008a) «El socialismo», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 283-332.
 - (2008b) «Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 67-282.
 - (2009a) «La “objetividad” del conocimiento en la ciencia social y en la política social», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *La “objetividad” del conocimiento en la ciencia social y en la política social*, Madrid, Alianza Editorial.
 - (2009b) *La ciencia como profesión*, ed. Joaquín ABELLÁN, Madrid, Biblioteca Nueva.

- (2010) «Por qué no se deben hacer juicios de valor en la sociología y en la economía», en Joaquín ABELLÁN (ed.), *Por qué no se deben hacer juicios de valor en la sociología y en la economía*, Madrid, Alianza Editorial.
- (2012a) «Ensayos sobre sociología de la religión», en Enrique GAVILÁN (ed.), *Sociología de la religión*, Tres Cantos, Madrid, Akal.
- (2012b) *La Ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Alianza.