

**RACIONALIDAD Y BUROCRACIA. LA TEORIA DE MAX WEBER**

**CARLOS E. PINILLA CASTELLANOS  
HENRY RODRIGUEZ SOSA**

## A. Poder y Dominación.

Ante todo, es necesario precisar que el estudio weberiano de la Burocracia es erudito y con pretensiones legítimas de abarcar toda la historia.

Siguiendo sus propios postulados metodológicos 1/, sobre la base de un fuerte reconocimiento histórico, construye conceptos y elabora tipos ideales a los cuales poder referir la realidad concreta.

En este sentido, la noción de Tipo Ideal está explícitamente aceptada como una labor de abstracción, creación intelectual que surge de un conocimiento profundo y detallado del fenómeno. Los tipos ideales — como recurso heurístico y herramienta metodológica en Ciencias Sociales — son históricos y, obviamente, no agotan la realidad como, por lo demás, sucede con todo lo teórico (Weber es explícito en esto), y adquieren su utilidad en cuanto son marcos de referencia en torno a los cuales y en cuyas combinaciones podemos (¿debemos?) referir la realidad. Así, lo complejo del mundo es la razón que obliga a un mayor nivel de conceptualización y hacen más útiles las tipologías ideales 2/. Como es perfectamente deducible, los tipos ideales no se presentan concretamente en la historia: son el arquetipo, las características definitorias y puras de una acción social determinada; en la realidad éstas características aparecen entremezcladas, no acabadas, siendo así

objeto de concreción y análisis específico del sociólogo.

Ahora bien. La reflexión weberiana sobre la burocracia tiene como punto de partida el fenómeno del PODER 3/, entendido éste como la capacidad de imponer la voluntad propia a otro u otros, (capacidad que puede fundarse en razones muy diversas), donde la posibilidad histórica del mismo reside en la DOMINACION o estado de cosas, según el cual un mandato de los dominadores se convierte en norma de conducta de los dominados. Queda entonces establecido un parámetro desde el cual es posible mirar toda la historia porque — nótese bien — en toda sociedad, según la definición, hay poder y dominación.

Metodológicamente, el desarrollo es im- placable; el poder está ligado a la vivencia misma del hombre con el hombre, pues es inherente a él; la dominación es la otra cara de la misma moneda, o sea la del sometido. La cuestión es simple, si aceptamos que lo específicamente sociológico es el sentido de la acción social y ésta consiste en el sentido mentado por sus sujetos con referencia a otros 4/; los conceptos primarios están estrictamente contruídos de un sujeto a otro (poder: capacidad de imponer a otros; Dominación: convertirse en norma de conducta de ...) y obviamente, la posibilidad de definirlos está en la relación que los vincula.

La pregunta lógica sería la siguiente: ¿Cuál es el elemento que consolida la Dominación? ¿Qué hace que un mandato de los dominadores se transforme en norma de conducta para los dominados?. Weber aquí nos lleva al sustento ideológico, espiritual, subjetivo: la razón que justifica la Dominación se llama LEGITIMIDAD y es sólo ésta la que permite su establecimiento. Por ello es inherente y está presente en toda dominación la tendencia a AUTOJUSTIFICARSE, es decir, a LEGITIMARSE.

Es entonces desde la legitimidad como sustento subjetivo que Weber construye la tipología. Históricamente nos presenta tres formas fundamentales de legitimidad que configuran, así mismo, los tres tipos fundamentales de Dominación.

- Legitimidad Tradicional → Dominación Tradicional
- Legitimidad Carismática → Dominación Carismática
- Legitimidad Legal → Dominación Racional—Legal

Con la primera se hace referencia a una dominación que se legitima bajo el peso inmemorial de los años y la conservación estricta del statu quo; en otras palabras, la autoridad allí se fundamenta en y con la tradición.

La Dominación Carismática se legitima en tanto que se atribuye una cualidad especial (mágica, espiritual, oratoria o guerra) a un líder, que es así enviado de los dioses, gran demagogo, conquistador y/o jefe de un pueblo.

En el caso de la Dominación Legal, la legitimidad se fundamenta en el consentir racional de una normatividad, en aceptar un orden legalmente establecido; en fin, en un derecho objetivo que estatuye derechos y obligaciones, determinando así la autoridad respectiva.

Existe, sin embargo, una diferencia nodal entre la dominación carismática y los otros tipos de dominación. Tanto la legal como la tradicional se “hacen” en la vida cotidiana y, sobre todo, son dominaciones que se institucionalizan; la carismática, en cambio, es la quiebra de tradiciones, de normatividades, es la lucha contra el orden establecido (a nombre de Dios, del pueblo, o de la conquista guerrera), es la lucha contra el statu quo, así sea por el restablecimiento de la tradición 5/.

Obviamente, este hecho otorga al carisma un inmenso poder revolucionario, haciendo de él uno de los motores de la historia (para Weber, el fundamental en los tiempos antiguos) y si se piensa en los intentos weberianos de defensa de la individualidad y su noción de Democracia (entendida no como poder del “demos”, pues en su concepto ésta no existe sino encubre una dominación de jefes políticos o “camarilla”), se destaca en su concepción la importancia — no siempre explícita — que el carisma posee. Sin embargo, esta dominación carismática es genuina en tanto que mantiene un líder y éste su carisma; casi podría sostenerse que es carismática por una generación; la siguiente emprende el camino a una dominación tradicional o, según circunstancias históricas, a una Dominación Legal.

Antes de seguir, aclaremos lo siguiente: Como bien lo dice Momsen 6/, ajena es a Weber una noción lineal de la historia, alérgico a las cosmovisiones (sus raíces kantianas), era enemigo declarado de la fórmulas evolucionistas; no pensaba, pues, en que "primero fue la Dominación Tradicional, rota por la Dominación Carismática para llegar finalmente a la Dominación Legal". No. Recuérdese que los tipos ideales son construcciones teóricas para orientarse en el análisis de la realidad y que esta se asemeje a uno u otro tipo obedece a muy determinables condiciones históricas; por lo demás, el tipo ideal es, por supuesto, una construcción histórica.

Existe sí un drama que, sintéticamente, puede plantearse como la contradicción profunda entre su visión individualista (Laissez-faire, Laissez-passe) liberal clásica y el avanzar de la burocratización en el mundo moderno; este futuro que él cree realizándose en occidente, obedece a esa mezcla fatal de industrialización, racionalidad y espíritu capitalista, que históricamente desarrolla a sus anchas la civilización moderna.

Debido a esto, y es lo que aquí más importa, en Weber hay una rigurosa descripción de dónde y cómo funciona el capitalismo en su máximo de racionalidad, qué requiere y qué aspectos se conjugan en su inexorable paso. Con toda razón dice Marcuse: "En la sociología de Max Weber, la racionalidad formal se transforma — sin censuras — en racionalidad capitalista" 7/.

Este avance de la racionalidad, es el que se observa nítidamente en la estructura-

ción del CUADRO ADMINISTRATIVO y, siendo rigurosos, por él hay que entender al "funcionario" de la dominación.

En efecto, hemos dicho que la dominación se consolida y diferencia en la legitimidad que es su fundamento histórico, pero ¿cómo se establece? y ... ¿quién la regula?.

La respuesta aquí debe hacerse detallada, pues a cada tipo de dominación le corresponde un "funcionariado" con características disímiles:

### 1. Dominación Tradicional

En la Dominación Tradicional se distinguen fundamentalmente dos clases: **Gerontocracia**: cuando el dominio es ejercido por los más ancianos y **Patrimonial**: cuando es ejercida en nombre propio, la cual, llevada a su extremo, se expresa en el **Sultanato**, donde el libre arbitrio del Sultán es condición normal de dominación.

En general, el cuadro administrativo es escogido por la lealtad estricta al señor, son sus servidores o sus esclavos. Históricamente el patrimonialismo se presenta acompañado por una Dominación de los "honorarios", que tienden a establecerse como estamento, generando la dominación patrimonial—estamental; aquí el principio del "funcionariado" es el mismo, pero la regulación de las finanzas, debida generalmente a extensión de los dominios, produce un movimiento racionalizador de la burocracia.

La gran importancia de la tradición se manifiesta por el alto desarrollo de los procedimientos litúrgicos como base de la consolidación de los dominios políticos y militares del señor.

A la par de la evolución de la economía monetaria se desarrolla el régimen prebendario y su tráfico, principalmente con los beneficios que de él se derivan. Una estabilización del cargo por medios hereditarios y una consolidación del régimen prebendario, crean ya un estamento que fundamenta su posición en el prestigio social así alcanzado.

El príncipe, en la medida de lo posible, tiende a evitar una consolidación estamental, colocando como "funcionarios" a devotos siervos, esclavos de cuya lealtad no haya duda o, en su defecto, gente totalmente extraña, extranjera, que recaude y cumpla las funciones administrativas a cambio de emolumentos o participaciones. En resumen, son características propias del cuadro administrativo en la dominación tradicional las siguientes:

- La veneración por la tradición, la sumisión al señor y la obediencia incondicional.
- Su conocimiento está basado en la práctica cotidiana, pero no en una especialización del saber.
- Desconocen el sentido de la delimitación de competencias y de la autoridad administrativa, pues la autoridad sólo la tiene el señor.
- El cargo es para ellos lo opuesto a un deber objetivo; es un servicio o una obligación con el señor.
- No existe, y esto es muy importante, una diferenciación entre la esfera de lo privado y la esfera de lo público; no hay una independencia de las dos instancias.

## 2. Dominación Carismática

En la Dominación Carismática el cuadro administrativo es opuesto a cualquier burocracia y sobre todo a una de tipo racional. Escogido sin atención a ninguna norma, a ninguna tradición, a ningún conocimiento especial, en realidad fundamenta su elección en motivos también carismáticos. Así, son apóstoles, misioneros, capitanes de guerra, etc. y, en este sentido, son lo más opuesto a una dominación legal, basada en la normatividad. Un ejemplo de lo anterior es la forma como se establecen las relaciones con la economía; por lo menos teóricamente, es decir, en el tipo ideal, son ajenos a un manejo de la economía cotidiana; digamos, reúnen los fondos de la compañía pero no proceden a una sistematización. Cuando lo hacen, en realidad emprenden la rutinización del carisma, fenómeno sobre el cual Weber llama especialmente la atención, pues significa la consolidación de la dominación que adquiere un carácter masivo; de hecho, la sistematización del tributo y la rutinización del carisma hacen que, utilizando medios hereditarios o estamentales, los funcionarios tiendan a institucionalizarse y la dominación se acerque a una dominación tradicional de tipo patrimonial—estamental o, dadas ciertas condiciones, vgr. especialización del saber, desarrollo de los asentamientos urbanos, incremento de las funciones administrativas (tanto cuantitativa como cualitativamente), etc., a una dominación de tipo burocrático legal.

## 3. Dominación Legal

En la dominación legal nos ocuparemos primero de su origen y de las condiciones históricas que permitieron su actual dominio y desarrollo.

La condición económica fundamental de

su evolución es el desarrollo de la economía monetaria. La aparición de un mercado y el desarrollo del capitalismo se expresan en la transformación del funcionario en un asalariado y en un conjunto de requerimientos que, como veremos, la burocracia puede satisfacer a cabalidad.

Fenómenos como la división del trabajo, cada vez más detallada, la especialización de la ciencia y el saber, la complejidad en ascenso de las tareas administrativas, la creciente exigencia de orden y protección y el desarrollo de las políticas de bienestar social, son las causas, entre otras, del espectacular crecimiento de la dominación legal y su correlato, la burocracia moderna.

El desarrollo cuantitativo de las tareas administrativas, que se expresan, por ejemplo en el Gran Estado y en el crecimiento de las organizaciones formales, impulsaron este surgimiento, a la par que la transformación cualitativa de las mismas lo hizo imprescindible.

En la antigüedad existieron burocracias como la Egipcia y la China, pero estaban mezcladas con elementos patrimoniales. Asimismo, la burocracia de la Iglesia Católica es tan fuerte como importante, pero mantiene caracteres tradicionales y/o carismáticos.

En realidad, el tipo puro de la Dominación Legal es el burocrático—monocrático, que comporta como un elemento definitivo la evolución del derecho tradicional al derecho racional, es decir, el derecho fundado en concepciones formales, en el consuetudinario racional de un conjunto de normas.

Para Weber, el hecho de que el Derecho Romano se adaptara a las necesidades del

capitalismo, no fue lo que decidió su imperio en Europa: lo decisivo fue su ordenamiento racional y la necesidad técnica de colocar el procedimiento en manos de instruídos racionalmente (universitarios) en Derecho Romano. Así, el Derecho Romano se transforma en un sistema cerrado de conceptos manejados científicamente, sólo cuando se burocratiza la propia comunidad política 8/. Este elemento del Derecho es, por ello, fundamental para entender y analizar el desarrollo y consolidación del aparato burocrático.

El desarrollo de la burocracia trae consigo una concentración de los medios administrativos, que se hace patente en el monopolio que sobre estos ejerce el Estado, y una relativa nivelación social, al presuponer una igualdad ante la Ley y recurrir al saber como criterio de selección, rechazando los "privilegios" de nobleza, sangre, etc. 9/.

La razón decisiva para que sea la organización burocrática la dominante en el mundo moderno está dada por su manifiesta superioridad técnica. Al decir de Blau 10/ "La burocracia resuelve el problema típicamente administrativo de llevar al máximo, no sólo la eficacia individual, sino también la organización total"; con base en su saber especializado, ella puede responder con la precisión, claridad, disciplina, continuidad y rapidez necesarias ...

La economía capitalista es la primera en exigir estas condiciones en el tratamiento de los asuntos administrativos, porque sólo sobre esta base se puede calcular, prever y planear, y desde Marx se sabe que al capitalismo el problema de la eficacia y de la eficiencia, ligado siempre a la perspectiva del incremento del beneficio, le entusiasma.11/

El mismo Weber reconoce en organizaciones de la empresa privada (y eso que no alcanzó a ver la de los monopolios y transnacionales actuales) el mejor ejemplo de estrictas burocracias de tipo monocrático.

**B. Dominación Legal y Burocracia.**  
En Weber el concepto Burocracia es resultante de su concepción de autoridad legal.

Su origen y legitimidad, su estructura organizacional, su eficacia y destinación en fin, sus raíces emergen -lo hemos dicho- de la problemática del poder. La Burocracia es denominada por Weber como un cuadro de funcionarios que, organizados dentro de una forma específica y sometidos a normas de conducta también específicas y determinadas, ejercen autoridad legal.

Al describir y analizar los fundamentos de la organización burocrática, Weber desenvuelve su trabajo sobre tres aspectos fundamentales, estrictamente interrelacionados e interdependientes, a saber 12/ :

### 1. Validez de la Autoridad Racional Legal

Este concepto corresponde a la propia argumentación en que se fundamenta la legitimidad de la autoridad -legal e implica la aceptación de algunas premisas básicas que explicitamos a continuación.

— Las normas legales llevan a fines utilitarios, a fines racionales o a ambos; son establecidos por acuerdo o imposición y comprenden a todas las personas dentro de la organización, en áreas sometidas a la autoridad de donde emana el poder, es decir, se ejerce total regulación y control

mediante un sistema de normas jurídico-legales, que son aceptadas como derecho objetivo racional.

— Las normas legales son abstractas en cuanto son consideradas como un sistema integrado que es denominado Derecho, mas se concretizan en la aplicación de la ley, cuando se trata de casos particulares.

— El ejercicio de la autoridad está directamente relacionado con el cargo ocupado por el funcionario, lo que conlleva la subordinación a un orden impersonal, por el cual se orientan las acciones sociales. Por ejemplo, un presidente electo, incluso no siendo funcionario en la acepción weberiana, está sujeto a dicho orden impersonal.

— Como corolario de la impersonalidad que reviste el ejercicio de la autoridad legal, los miembros de la organización sólo deben obediencia a la autoridad en cuanto está investida del cargo, es decir, en el ejercicio y desempeño de las respectivas funciones. Esto significa que la obediencia no es debida al individuo, sino al cargo ocupado, que representa una posición de autoridad con límites legalmente definidos; en última instancia, el miembro de la organización obedece a la ley 13/.

### 2. Organización de la Autoridad Racional Legal

Se trata aquí de las características inherentes a la organización encargada de ejercer la autoridad racional-legal. En este sentido, Weber enumera los caracteres de la organización burocrática, desde el punto de vista de las estructuras de posición y de autoridad, de las calificaciones exigidas a las personas que integran esas estructuras y de las normas que orientan su conducta y, finalmente, de la forma y de los

instrumentos de funcionamiento de la organización.

Si pormenorizáramos, diríamos que una organización burocrática se presenta con las siguientes características:

- Una estructura de cargos cuyos contenidos y límites son definidos por las normas organizadas jerárquicamente, de modo que en cada nivel los cargos inferiores están bajo la supervisión de un cargo superior.
- Especificación de las áreas de competencia resultantes de la división sistemática del trabajo, de la diferenciación de funciones y del desempeño de las mismas por alguien investido de autoridad que puede usar la coerción dentro de condiciones y límites definidos. Una unidad de la organización por competencia específica es denominada por Weber como "Órgano Administrativo".
- La existencia de un cuadro administrativo constituido por funcionarios nombrados, técnicamente calificados y adecuados a las especificaciones de la organización burocrática que tienen su comportamiento moldeado por las normas técnicas y legales que regulan el ejercicio de los cargos.
- Separación entre las propiedades de la organización usadas en el ejercicio del cargo y la propiedad personal del funcionario; separación que también comprende la del lugar de trabajo y el domicilio del burócrata; por ende, surgimiento de la "oficina" con un papel análogo al de la fábrica para el obrero.
- Distinción y separación de los propósitos personales de los del funcionario, cuya conducta en el cargo es impersonal y

orientada por las normas pertinentes.

- Registro fundamental de actos administrativos, decisiones, normas, órdenes escritas, institucionalizando los métodos formales de comunicación y de archivo, tales como el expediente, memorando, etc. 14/

### 3. Ejercicio de la Autoridad Racional Legal

El último aspecto analizado por Weber es el ejercicio de la autoridad racional—legal, ejecutada a través del cuadro administrativo, el cual ejerce autoridad en sentido restringido y administra en sentido amplio.

A partir de la descripción analítica de los aspectos que presentamos, Weber caracteriza el tipo puro de burocracia como un cuadro administrativo formado por funcionarios nombrados que están subordinados a un jefe supremo investido de autoridad legal en virtud de apropiación, elección o designación para el ejercicio de la autoridad o cargo en un área de competencia legalmente establecida. Nótese en la concepción weberiana la preocupación fundamental de aplicar un modelo de organización capaz de garantizar el ejercicio efectivo de la autoridad racional—legal. Esa preocupación, según parece, va a llevar a una caracterización tan minuciosa y definida de las relaciones de las personas que deben hacer funcionar racionalmente la organización (los funcionarios) dentro de la estructura administrativa que, prácticamente, no deja lugar para lo informal, lo irracional y lo arbitrario, y transforma un patrón descriptivo ideal de criterios y relaciones en un patrón prescriptivo. 15/

Así Weber concentra su análisis en el grupo de funcionarios que integran el cuadro administrativo de un sistema de autoridad

legal, pues no está sólo describiendo un modelo ideal, sino estableciendo un verdadero código ético—legal para las relaciones funcionales de los individuos dentro de una burocracia. Veamos el problema mediante la reproducción de un texto del autor: *El conjunto del cuadro administrativo subordinado a la autoridad suprema es formado en el tipo más puro de funcionarios nombrados, que actúan de acuerdo con los siguientes criterios:*

— *Son indudablemente libres y sujetos a la autoridad apenas respecto a sus obligaciones oficiales.*

— *Están organizados en una jerarquía de cargos claramente definida.*

— *Cada cargo posee una esfera de competencia en el sentido legal claramente determinada.*

— *El cargo es abastecido mediante una libre relación contractual y así en principio hay una libre selección.*

— *Los candidatos son seleccionados con base en sus calidades técnicas; en los casos más racionales, la calificación es comprobada por exámenes y dada como cierta por diplomas que comprueben la descripción técnica o utilizándose ambos criterios los candidatos son nombrados y no elegidos.*

— *Son remunerados con salarios en dinero en la mayoría de las veces y con derechos a pensiones solamente en determinadas circunstancias; la autoridad empleadora especialmente en las organizaciones privadas, tiene derecho a prescindir del contrato. Mas el funcionario es siempre libre de renunciar. Las escalas salariales son inicialmente graduadas de acuerdo*

*con el nivel jerárquico; además de este criterio, la responsabilidad del cargo y las exigencias del statu quo social del ocupante puede ser tenidas en cuenta.*

— *El cargo es considerado como la única o por lo menos la principal ocupación del funcionario; en este sentido, es su profesión.*

— *El cargo establece los fundamentos de una carrera. Exige un sistema de promoción basado en la antigüedad, en el merecimiento o en ambos; la promoción depende del juzgamiento que de éstos hagan los superiores.*

— *El funcionario trabaja enteramente desligado de la propiedad de los medios de la administración y no se apropia del cargo.*

— *Está sujeto a una rigurosa y sistemática disciplina y control del desempeño del cargo. 16/*

Esas normas, que Weber denomina criterios para el desempeño y actuación del funcionario en la burocracia, pueden ser identificadas fácilmente como el compendio de toda administración de personal de organizaciones complejas, públicas y particulares, a través de los sistemas de selección basados en las calificaciones y aptitudes, las promociones vinculadas a la antigüedad y al mérito, los sistemas de clasificación de cargos y de fijación de salarios y en el régimen disciplinario que establece penalidades y sanciones en todos aquellos aspectos que deben tenerse en consideración como básicos y necesarios para asegurar el funcionamiento eficiente, impersonal e imparcial de la administración burocrática.

Dos de estos criterios parecen particularmente importantes para el autor. El primero es la nominación del carácter contractual basada en la selección que, independientemente de vinculaciones de parentesco, amistad u otros semejantes, es esencial a la burocracia racional—legal y la distingue de la burocracia patrimonial. Con ello, Weber parece dejar claro que sólo a través de la vía del mérito se asegura al funcionario capacidad de actuación independiente de compromisos ajenos a aquellos resultantes del ejercicio del cargo mismo.

El otro criterio es respecto del conocimiento especializado, que es inherente al desempeño de las funciones dentro de una organización burocrática y que se refleja en la exigencia de calificación técnica, común a todos los cuadros de la organización administrativa, con excepción de aquellos que se encuentran en la cima de la organización.

#### 4. La Burocracia Estatal

Ahora, es necesario explicitar un supuesto: El objeto fundamental, aunque no exclusivo, en el análisis weberiano de la burocracia es la burocracia estatal.

En el presente trabajo, por Burocracia Estatal entenderemos el conjunto formado por:

- Medios jurídicos y legales para la gestión estatal.
- Medios físicos para la misma gestión, como instrumentos o instituciones y, sobre todo, recursos de capital, y
- Los actores centrales, el “funcionario público”.

Este gran aparato debe ser, según Weber, neutral políticamente. En la realidad no existe una burocracia monocrática total porque en las cimas de la organización la elección de sus miembros obedece a criterios ajenos a la burocracia misma, ya sean:

- Monarquías (criterio carismático hereditario).
- Presidenciales (criterio carismático—plebiscitario).
- Parlamentarios (criterios oscilantes entre más o menos honoratorias y más o menos líderes carismáticos).

Este gran aparato obedece, entonces, a uno u otro fin que se le establece desde las alturas, o sea la neutralidad frente a las políticas, como criterio además ético, pero — y es un pero sustancial — la especialización y el saber definen, a la larga, el tipo y camino de desarrollo. En otras palabras, en la confrontación entre los técnicos y los políticos, la ciencia hace que en la historia sean los técnicos cada vez más decisivos.

El poder de la burocracia es, así, muy fuerte: Weber considera que una burocracia consolidada es muy difícil de destruir o eliminar.

Por su parte, ella, a través de mecanismos como “el secreto burocrático”, el sigilo y la reserva del saber, posee los medios para cerrar su envidiable círculo; como último recurso “la razón de Estado” se convierte en su gran fortín porque, no sobra aclararlo, conservar el Estado es conservarse ella misma.

Conviene a esta altura tener una aprecia-

ción sintética del concepto weberiano de burocracia, tal como lo hemos expuesto:

— El núcleo objetivo del concepto “Burocracia” parece ser, fuera de toda duda, la organización social extensa y compleja que se desarrolló rápidamente en Europa y América del Norte, a partir de la Revolución Industrial. Tal organización tenía como prototipo el Estado Moderno con sus múltiples, diversas y crecientes funciones, pero también comprende a las grandes empresas capitalistas que Weber de cierta forma sintió y preconizó, tenderían a la organización burocrática, al igual que toda clase de organizaciones complejas modernas como universidades, partidos políticos, sindicatos, etc.

— La burocracia es una tentativa de organizar las actividades humanas por criterios puramente racionales y seculares que permitan el ejercicio de la autoridad sobre las personas y los hechos, dentro de un área determinada, en la que tales actividades se desarrollen.

— La autoridad burocrática es necesariamente legal y por eso exige la formulación de normas que orienten y disciplinen la definición y el proceso de las actividades de la organización, a través de leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y otros documentos escritos, que delimitan y caracterizan las relaciones de posición o los roles de los individuos que integran la estructura de la organización, y por delegación ejercen determinada porción de autoridad transferida del jefe supremo. En general, también esas relaciones y roles son definidos y legitimados por medio de reglamentos oficiales.

— La organización hace fluir la autoridad mediante una jerarquía de posiciones

(cargos) que corresponden a parcelas definidas de autoridad y de responsabilidad dentro de áreas específicas claramente delimitadas.

— La burocracia requiere, dada la complejidad y extensión de sus actividades, de la constante implantación de procesos tecnológicos y, por tanto, de una división del trabajo basada en la especialización de tareas.

— La normalización, la jerarquización funcional y la especialización parecen objetivar la creación de condiciones para la obtención de eficiencia en la realización de las tareas organizacionales.

— Del mismo modo que la especialización es indispensable para asegurar la eficiencia administrativa, la impersonalidad es necesaria para garantizar la racionalidad del proceso decisorio. Esto es, la racionalidad orientada para fines preestablecidos, independientemente de valores personales que correspondan a la ética de la responsabilidad.

Es a partir de la especialización, como condición de la eficiencia, y de la impersonalidad, como requisito para la racionalidad del proceso decisorio, que Weber se preocupa por la codificación de los derechos y deberes de los funcionarios burocráticos.

De hecho, el sistema de carrera que, a través de la promoción por mérito o antigüedad, se ofrece al funcionario, contiene en sí el fundamento de la profesionalización y/o especialización, y parece destinado en parte a sustentar la lealtad del funcionario para con la organización y a neutralizar los efectos inconvenientes de una impersonalidad que le es exigida mediante riguroso sistema de disciplina y control en el

desempeño del cargo.

Hasta cierto punto puede asimilarse idéntica función al proceso selectivo que garantiza el reclutamiento de funcionarios calificados para los cargos y refuerza la impersonalidad en la toma de decisiones, por lo menos en lo tocante a posibles presiones ejercidas por la estructura jerárquica superior.

Ahora bien. La sociología norteamericana 17/ ha sido la que con mayor propiedad se ha ocupado de desarrollar, observar y criticar el estudio de las burocracias. Sin invalidar las tesis centrales de Weber se refieren, sin embargo, al fenómeno generado por un excesivo tratamiento de los elementos formales del problema, descuidando características informales que configuran ese tipo de organización.

Así, los métodos informales de comunicación, la dinámica de los grupos, la comunicación horizontal, la alteración de la escala de valores del funcionario, son todos elementos que disfuncionalmente o no, configuran en realidad una, y sólo una, organización burocrática.

No obstante lo anterior, es preciso aclarar que los investigadores norteamericanos fundamentan sus análisis en el estudio de las empresas privadas y no específicamente en el Estado. Los desarrollos actuales de la teoría administrativa latinoamericana 18/ encabezados por Bernardo Kliksberg, la CLACSO, el ICAP, el CLAD, etc., no cesan de remarcar las diferencias cualitativas que hay entre la economía privada y la acción estatal, lo que conduce a la diferenciación entre la función pública y los intereses privados, diferenciación que permite redefinir el marco de intereses, la efectividad y la eficiencia de la Burocracia. Recuérdese que la noción de servicio público es fundamentalmente europea,

mientras que la visión de la Burocracia como un empleo "privado" más, es esencialmente norteamericana.

La segunda aclaración, de tipo metodológico, es la siguiente: hay una tendencia a suponer que el análisis weberiano se desarrolla en términos funcionalistas (latentes, explícitos disfuncionales) y/o en términos de teoría de sistemas, lo cual es totalmente ajeno al autor. 19/

Sin embargo, lo rico de la perspectiva ha estado en que intenta desentrañar todos los comportamientos no racionales y buscar una explicación que, aunque generalmente descansa en necesidades psicológicas o requerimientos del medio ambiente, involucra variables reales en el comportamiento burocrático. No es el objetivo de este trabajo entrar en más detalles de la búsqueda funcionalista. Por ahora, recordemos que el tipo ideal es la meta racionalizadora, conceptual de la Dominación Legal y que para Weber problemas denominados como pedertería (exceso de detallismo) o ritualismo (estricta sujeción a las normas) no le fueron desconocidos, simplemente le parecieron secundarios, como consecuencia lógica de la evolución burocrática y, sobre todo, como menores ante la — para él — evidente única forma de organización racional en el mundo moderno capaz de afrontar el reto histórico del desarrollo.

Así, el mismo desarrollo de la Teoría Administrativa 20/ permite inferir que de lo que se ha tratado es de, sobre la base de un conocimiento más detallado del comportamiento humano ante las organizaciones formales, incidir en la fuerza de trabajo para generar el movimiento racionalizador que Weber pregonó. En síntesis, buscar la organización fría, calculadora, rápida, eficiente y eficaz que requiere el desarrollo del capitalismo.

- / 1. WEBER, Max. Ensayos de metodología Sociológica. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu, 1974.
- / 2. Al respecto, FREUND, Julien. La sociología de Max Weber. Madrid, España, Peninsula, 1977.
- / 3. WEBER, Max. El político y el científico. Madrid, España, Alianza, 1972.
- / 4. WEBER, Max. Economía y sociedad. México, D.F. México, FCE, 1974.
5. Este último caso es por ejemplo el de Irán. Se luchó contra el orden del Sha a nombre de la tradición y por el reestablecimiento del CORAN. Lo importante aquí es que el levantamiento acabó con el orden imperante.
- / 6. MOMSEN, Wolfgen. La sociología política de Max Weber y su filosofía de la Historia Universal. En el Francotirador. No. 1 Bogotá, Colombia, Sociología, U.N.
- / 7. MARCUSE, Herbert. Industrialización y Capitalismo. En el Francotirador, No.1, Bogotá, Colombia, Sociología, U.N.
- / 8. WEBER, Max. Economía y sociedad, Pág. 1072.
- / 9. WEBER, Max. Economía y sociedad, Pág. 1054.
- / 10. BLAU M, Peter. La burocracia en la sociedad moderna. Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1972.
- / 11. MARX, Karl. El capital. México D.R., México, FCS, 1974.
- / 12. CAMPOS, Edmundo. Sociología de la Burocracia. Rfo de Janeiro, Brasil, Zahar, 1966.
- / 13. WEBER, Max. ¿Qué es la Burocracia? Buenos Aires, Argentina, La playade, 1977.
14. WEBER, Max. Ibid.
15. Esto es muy importante para entender el desarrollo de la sociología de las Organizaciones Norteamericanas.
16. CAMPOS, Edmundo. Op. Cit.
17. Confrontar la copilación de Robert K. Merton, por ejemplo.
- / 18. Ver: Organización, Burocracia y Administración Pública. Bogotá, Colombia, ESAP, 1979.
- / 19. Ver: GARCIA PELAYO, Manuel. En Burocracia, Administración Pública y Política: Un debate necesario. Bogotá, Colombia, ESAP, 1980.
20. Desde Taylor, Fayol, pasando por la Escuela de Relaciones Humanas, Herbert Simon, la teoría de sistemas, etc.