

DAVID BEETHAM  
PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE MANCHESTER

**MAX WEBER**  
**Y**  
**LA TEORIA POLITICA MODERNA**



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

MADRID, 1979

CAPITULO III  
LOS LIMITES DE LA RACIONALIDAD  
BUROCRATICA

Los trabajos de Weber sobre la burocracia constituyen el aspecto más conocido de todos los que este autor consideraba que eran característicos del estado moderno y de su política<sup>1</sup>. La mayor parte de los estudiantes de sociología y de política conocen los diferentes componentes que constituyen su modelo de la burocracia —salario, jerarquía, reglamento, etc.— y saben que Weber consideraba que esta forma de administración era superior a todas las demás desde el punto de vista técnico. Sin embargo, el tema de la burocracia, tal como es tratado en *Economía y Sociedad*, constituye solamente uno de los tres aspectos de la teoría de la burocracia que aparecen en los escritos de Weber. Además no ha sido convenientemente elucidada la verdadera significación que dicho aspecto podía representar para los contemporáneos de Weber, ya que las controversias existentes en el seno de la Verein für Sozialpolitik, que sirvieron de contexto a esa teoría, no han sido tenidas en cuenta adecuadamente<sup>2</sup>. Los tres aspectos de la teoría weberiana de la burocracia fueron concebidos en oposición con las ideas mantenidas por el ala «conservadora» de la Verein. Nos parece, por con-

---

<sup>1</sup> WG, ES: vol. 1, III, 2; vol. 2, IX, 2. GM, págs. 196-244.

<sup>2</sup> Dichas controversias se manifiestan de una forma u otra en las tres reuniones: la de 1905, la de 1907 y la de 1909.

siguiente, apropiado tomar estas ideas como punto de partida que permita considerar ulteriormente las propias teorías de Weber.

Gustav Schmoller, historiador de la administración prusiana, es un representante típico del concepto de la burocracia mantenido por el ala conservadora de la Verein. Schmoller consideraba la burocracia con respecto a la monarquía como una fuerza neutral situada por encima de los intereses particulares en pugna de los partidos y de las clases, que representaba el interés general de la sociedad global y que estaba especialmente preparada para comprender los problemas políticos<sup>3</sup>. Esta concepción de la burocracia había tenido su representante más notorio en el filósofo Hegel y era bastante frecuente entre los pensadores alemanes. Según Dieter Lindenlaub, Schmoller no había tomado estas ideas de Hegel, sino que las había elaborado a partir de sus propias investigaciones históricas y de sus «experiencias y observaciones personales durante cuarenta años de vida pública»<sup>4</sup>. Lo importante, sin embargo, no es el origen de estas ideas, sino las conclusiones que de ellas deducía. Schmoller no pensaba que la burocracia fuese perfecta —había demasiado «mandarín intrigante y devoto del papeleo»—, pero defendía que los problemas que planteaba podían ser arreglados con unas cuantas reformas administrativas sencillas<sup>5</sup>. Consideraba que la burocracia constituía esencialmente una fuerza política independiente, que poseía grandes conocimientos y que actuaba desinteresadamente, estando por ello sumamente capacitada para dirigir los asuntos sociales. Los éxitos notorios conseguidos por las burocracias alemana y austríaca constituían un motivo de

<sup>3</sup> Este punto de vista aparece repetidamente en los escritos de Schmoller. Véase D. LINDENLAUB, *op. cit.*, págs. 240-250.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 240. La frase citada es de Schmoller: SVS, vol. 116 (1906), pág. 427.

<sup>5</sup> D. LINDENLAUB, *op. cit.*, pág. 246.

satisfacción constante para la vieja generación de la Verein<sup>6</sup>. La oposición que manifestaba esta generación a la democratización política estribaba en el miedo ante la idea de que un gobierno que no dependiese de la monarquía ni de la burocracia no podría sino convertirse en un gobierno dominado por los intereses particulares de los partidos y de las clases.

Los tres aspectos diferentes de la teoría weberiana de la burocracia eran totalmente opuestos a este punto de vista «conservador». El primero de ellos es la conocida concepción de la burocracia como instrumento administrativo eficiente, desde el punto de vista técnico, como «el más perfectamente adaptado técnicamente para conseguir el nivel más alto de realizaciones»<sup>7</sup>. La mayor parte de los comentaristas de Weber mantienen firmemente que lo fundamental de esta concepción era la superioridad técnica, dejando de tener en cuenta lo que constituía la diferencia con el punto de vista conservador: la insistencia de este autor en que la burocracia era «solamente» y nada más que un instrumento técnico. Este carácter fue claramente puesto de relieve por su hermano Alfred en la reunión de la Verein de 1909, que se hizo notoria por el ataque llevado a cabo por los hermanos Weber contra la burocracia:

No hablo para la generación de edad más avanzada, que insiste en atribuir a la organización burocrática valores que corresponden a toda la comunidad, de lo que resulta que el funcionario y la burocracia, en su totalidad, llegan a verse rodeados de un aura emocional de aprobación... Hablo, más bien, para los... que consideran que la burocracia es solamente un instrumento técnico y que el fun-

<sup>6</sup> Un ejemplo típico de ello es el discurso de Adolf Wagner, en la reunión de la Verein en 1909, en el que los éxitos de la burocracia germana son comparados con la corrupción del capitalismo privado en los Estados Unidos. SVS, vol. 132 (1910), págs. 253-62.

<sup>7</sup> WG, pág. 128; ES, pág. 223.

cionario es tanto un técnico oficial como un industrial privado con medios técnicos a su disposición, [hablo] para aquellos para los que, dicho con otras palabras, la administración no está investida de ningún valor emocional<sup>8</sup>.

En la teoría de Max Weber aparece claramente esta intención de hacer desaparecer el «halo sagrado» de la burocracia. Esta organización estatal debía ser considerada como un simple instrumento técnico al mismo nivel que otros, aunque fuese un tipo de administración cuya influencia era cada vez mayor en todas las actividades de la vida moderna. Esto no solamente no implicaba una idealización de la burocracia prusiana, como pretenden algunos críticos, sino que suponía privarla de su trono. De aquí que los términos de «precisa, desalmada y semejante a una máquina» —con los que Max Weber caracterizó la burocracia en el mismo debate de la Verein— fueron calificados de «ridículos» a gritos, ya que suponían negar a esta organización estatal el rango superior y la mística emocional que, según el punto de vista de los conservadores, constituían las cualidades características de aquélla<sup>9</sup>.

Sin embargo, sería inexacto afirmar que Weber situaba la administración estatal al mismo nivel que otros tipos de administración. Weber reconocía que aquélla estaba dotada de un carácter específico, con el que, no obstante, no estaba de acuerdo desde el punto de vista del monopolio ejercido por el estado sobre los medios coercitivos; es decir, este rechazo estaba, hasta cierto punto, relacionado con el problema del poder<sup>10</sup>. En los escritos de este autor el concepto de burocracia encierra una doble significación. Podía designar tanto un sistema de admi-

<sup>8</sup> SVS, vol. 132 (1910), pág. 239.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 283.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, la distinción establecida por este autor entre la «Behörde» y la «Betrieb» (entre la autoridad pública y la gerencia privada) burocráticas: WG, pág. 551; ES, pág. 956.

nistración que se aproximase del modelo racional y que incluía el del estado como solamente este último; es decir, la burocracia podía estar constituida por todos los empleados que trabajaban en oficinas, en cualquier sector o actividad, o solamente por el grupo específico de personas cuyas actividades se ejercían en la administración estatal<sup>11</sup>. Esta concepción de la burocracia como una organización específicamente relacionada con lo político formaba parte, sin embargo, de un punto de vista más amplio que servía para poder poner de relieve las propiedades características de la burocracia como instrumento administrativo. Lo que distinguía la teoría weberiana de la de la escuela «conservadora» era precisamente la insistencia en dicha función instrumental. En realidad, para poder apreciar la burocracia en su justo valor, que dependía simplemente de su superioridad técnica en la realización de las tareas administrativas, había que comenzar por liberarla de las adulaciones de dichos conservadores.

Para lograr justipreciar la significación del segundo aspecto de la teoría weberiana de la burocracia es necesario partir de que ésta era considerada por dicho autor como un instrumento *solamente*, aunque se tratara de un instrumento técnico sumamente eficaz. Este segundo aspecto atribuye a la burocracia una tendencia inherente a sobrepasar su función ins-

<sup>11</sup> Corrientemente la expresión «die Bürokratie» es empleada de la forma siguiente: en WG en el sentido amplio y en GPS en el estricto (a veces, en estos últimos es especificada, utilizándola precedida del prefijo «staatliche»). Sin embargo, aun dentro del terreno político, Weber usaba dicha expresión en más de un sentido; «die Bürokratie» puede tener, por ejemplo, el significado de una forma «racional de administración», que este autor contrastaba con el caso de los funcionarios elegidos o con el de tipo de administración tradicional (GPS, pág. 171 y *passim*); pero, a veces, puede también significar cuerpo de funcionarios, considerado como grupo (GPS, pág. 230 y *passim*). En este último sentido, la citada expresión es, pues, equivalente de «das Beamtentum» (cuerpo de funcionarios).

trumental para constituirse en una fuerza aparte, dentro de la sociedad, capaz de modificar las miras y el carácter de ésta<sup>12</sup>. La burocracia formaba un grupo poderoso aparte, dentro del estado, tenía un *status* de estrato separado, dentro de la sociedad. En este sentido, la capacidad de la burocracia —que los conservadores juzgaban fundamental— para constituirse en fuerza específica del terreno político era considerada por Weber como un fenómeno empírico en el que no sólo no estribaba la esencia de la burocracia, como aquéllos creían, sino que era criticado por este autor en tanto que anomalía, ya que implicaba la usurpación de una función cuya realización debía corresponder al político. Además, el funcionario no ejercía adecuadamente este rol, que era propio del político. Resultaba fundamental, por tanto, tener en cuenta, en esta segunda concepción de la burocracia, sus limitaciones inherentes, «lo que ella *no podía* llevar a cabo»<sup>13</sup>. En *Economía y Sociedad* Weber pone de relieve la superioridad técnica de la burocracia, mientras que los escritos políticos de este autor abundan explícitamente en el aspecto negativo de ésta, en lo que no podía llevar a cabo.

El tercer aspecto de la teoría weberiana de la burocracia no aparece, al igual que el segundo, sino en los escritos políticos de este autor. Este tercer aspecto implica una concepción de la burocracia en la que ésta refleja la estructura de clases de la sociedad. Este aspecto no acepta el carácter universal y desinteresado que la mitología conservadora atribuía a la burocracia; ésta es presentada, por el contrario, como una organización in-

<sup>12</sup> Téngase en cuenta el contenido del resto de este capítulo, para llegar a obtener una visión más completa de este aspecto de la teoría weberiana.

<sup>13</sup> GPS, pág. 232. «El [problema] más importante de todos surge al considerar lo que la burocracia *no puede* llevar a cabo. Resulta fácil mostrar que sus posibilidades operativas... están fijadas por sus limitaciones internas.»

capaz de liberarse de los determinismos derivados de las clases sociales en las que era reclutada y con las que se aliaba. Esta concepción constituye un componente importante de los análisis weberianos de la política alemana<sup>14</sup>. La pretensión que mantenía la burocracia prusiana de haber superado las parcialidades era un tanto «hipócrita»; en la práctica operaba como un instrumento que servía para preservar la dominación de los junkers<sup>15</sup>. La influencia de las actitudes de éstos sobre la burocracia y el ejército determinaban una gran parte de las realizaciones de la política alemana<sup>16</sup>. La mentalidad clasista de la burocracia era también evidente en Rusia, en donde «los cargos más elevados de los servicios públicos y de los organismos oficiales eran también reclutados, como ocurre en todas partes, entre las clases propietarias, sobre todo»<sup>17</sup>. La generación joven de la *Verein* estaba de acuerdo en cuanto a considerar que la burocracia constituía un reflejo fiel de la estructura clasista de la sociedad<sup>18</sup>. Alfred Weber presentó de manera característica esta forma de pensar en el debate ya mencionado:

Imaginar que la burocracia tiene como propiedad característica el ser independiente de todo apoyo social constituye un error fundamental. Los grupos de poder que

<sup>14</sup> Véase el capítulo VI.

<sup>15</sup> GPS, pág. 351; GASS, págs. 381 y 389.

<sup>16</sup> GM, pág. 373.

<sup>17</sup> GPS, pág. 194.

<sup>18</sup> Sin embargo, en la generación de edad más avanzada había también «liberales» que compartían este punto de vista; entre ellos pueden ser citados, en particular, Brentano y Herkner. Según este último, la realidad de Prusia y de Austria mostraba que la burocracia, «en una mayoría abrumadora de casos, servía, consciente o inconscientemente, los intereses de los estratos sociales en los que había sido reclutada». (Citado por D. LINDENLAUB, *op. cit.*, pág. 258.)

controlan la organización de la sociedad le proporcionan el apoyo social<sup>19</sup>.

Las aclamaciones y los gritos de desaprobación con que estas declaraciones fueron acogidas en la Verein confirmaron el carácter litigioso del problema. Max Weber y su hermano Alfred eran los exponentes principales de esta concepción de la burocracia que difería de la del ala conservadora. Esta encomiaba los logros políticos de la burocracia prusiana y la consideraba un modelo de independencia de los partidos y de las clases, en tanto que Max Weber insistía en que esencialmente era un instrumento técnico; en cuanto a sus funciones peculiares, pensaba que la aceptación de su capacidad para asumir un rol directivo en la sociedad constituía una aberración, ya que, lejos de ser independiente, se mostraba incapaz de liberarse de la estructura de clases de la sociedad. Merece ser destacado, sin embargo, que los diferentes aspectos de la teoría weberiana de la sociedad se modificaban unos a otros. En particular los escritos políticos de este autor implican una modificación de la concepción de la burocracia expuesta en *Economía y Sociedad*. En ésta, la elaboración de un modelo o «tipo ideal» de la burocracia ocupa un lugar importante, en el sentido de que para que un sistema de administración pueda ser considerado como burocrático debe satisfacer ciertos criterios, incluidos sus antecedentes y consecuencias típicos. Los escritos políticos muestran que, en realidad, la burocracia no satisface tales criterios. Tiene una tendencia inherente a sobrepasar su función administrativa; el funcionario no actúa completamente *sine ira et studio*, sino que sus puntos de vista son influenciados por los prejuicios de su clase social. Además, estas desviaciones con respecto al «tipo ideal» no son accidentales, sino sistemáticas. La burocracia no es meramente un instrumento técnico; es también una fuerza

<sup>19</sup> SVS, vol. 132 (1910), pág. 243.

social con intereses y valores propios, y como tal las consecuencias sociales que origina están muy por encima de sus cometidos instrumentales. En tanto que grupo poderoso tiene capacidad para influenciar las miras del sistema político, mientras que su *status* de estrato ejerce un efecto más inconsciente sobre los valores de la sociedad en general. De todas formas, no actúa independientemente de otras fuerzas sociales, en particular de la de las clases. Tales son los principales aspectos de la concepción weberiana de la burocracia, desde el punto de vista de su realidad práctica, que conciernen los componentes más importantes que forman parte de la descripción de su «tipo ideal».

De los tres aspectos de la teoría weberiana de la burocracia que acaban de ser expuestos, el concepto clasista de la burocracia será dejado para más adelante, para cuando sean tratadas las relaciones entre la sociedad y el estado. El presente capítulo se ocupará en primer lugar del más conocido de estos tres aspectos teóricos: la concepción de la burocracia como instrumento técnico y su progresión irresistible en la sociedad moderna. Este aspecto servirá de contexto a lo que constituirá el tema principal a considerar en el presente capítulo: la crítica weberiana de la burocracia y de su tendencia a exceder su función instrumental.

#### LA PROGRESION IRRESISTIBLE DE LA ADMINISTRACION BUROCRATICA

Según Weber, «el grado de progresión hacia una burocracia... de funcionarios da la medida decisiva de la modernización del estado»<sup>20</sup>. La teoría de la burocracia constituye un componente fundamental de las ideas de Weber sobre la modernización e implica una contrastación explícita con los sistemas tra-

<sup>20</sup> GPS, pág. 308.

dicionales de administración. La burocracia es definida por oposición con los tipos tradicionales: «Es, por ejemplo, la imagen invertida del patrimonialismo trasplantada a la racionalidad»<sup>21</sup>. El reemplazo de los sistemas de administración patriarcal y patrimonial por el sistema burocrático y el de la autoridad tradicional por la que Weber llamaba «racional» o «legal» constituían, según este autor, una propiedad característica y fundamental de la sociedad y del estado modernos. Este proceso, una vez iniciado, resultaba irreversible.

Los términos «racional-legal», utilizados por Weber para caracterizar la burocracia —aunque generalmente homologados por los traductores—, constituían en realidad dos conceptos separados, a pesar de que aparezcan emparejados en los escritos de este autor. El concepto de «legalidad» definía el fundamento característico de la autoridad en las instituciones modernas, que está basado en la aplicación correcta de los procedimientos. Según Weber, las personas sujetas a autoridad aceptan ésta como legitimada, tanto corresponda a leyes como a personas, si está constituida conforme a procedimientos correctos<sup>22</sup>. De aquí las dos principales propiedades características que difieren en la autoridad moderna y en la tradicional. En primer lugar, en tanto que ésta es personal, es decir, implica lealtad a la persona del

<sup>21</sup> WG, pág. 654; ES, pág. 1111. Ninguno de los «tipos ideales» de Weber está definido en sentido absoluto, sino —y esto forma parte de su lógica— por contraste entre ellos.

<sup>22</sup> «Actualmente, la base de legitimación que es utilizada más corrientemente es la de la creencia en la *legalidad*, es decir, la de la voluntad de conformarse a las normas que han sido establecidas según un procedimiento *formalmente* correcto y aceptado.» WG, pág. 19; ES, página 37. Entre los numerosos pasajes de los trabajos de Weber que tratan de los tres tipos de legitimidad merece ser destacado a este respecto su artículo «Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft», porque apenas menciona el concepto de «racionalidad» al tratar el tipo moderno o legal. (Este artículo ha sido publicado por J. WINCKELMANN, editor, en *Staatssoziologie* [Berlín, 1956], págs. 99-110.)

soberano, la autoridad «legal» es impersonal, la lealtad exigida concierne las normas y los procedimientos establecidos<sup>23</sup>; en segundo lugar, en régimen de autoridad tradicional, que se funda en la creencia en la venerabilidad del pasado, la posibilidad de promulgaciones positivas, de creación de nuevas leyes, es limitada, en tanto que en régimen de autoridad legal existe el principio de la libre posibilidad de nuevas reglamentaciones, con tal que se cumpla la única condición de que sean observados los procedimientos formales<sup>24</sup>. Ambas propiedades son fundamentales para el funcionamiento de la administración burocrática. El acatamiento de las normas impersonales y la adecuación a la corrección de los procedimientos constituyen cualidades que son características del funcionario; éste es disciplinado, tanto para tratar análogamente los casos semejantes, independientemente de consideraciones con respecto a las posiciones personales, como para aplicar adecuadamente los reglamentos, aun cuando no estuviese de acuerdo con su contenido. Además, la burocracia forma parte de una estructura total de autoridad que está capacitada para cambiar la legislación en función de los cambios surgidos en las circunstancias o en las personas que ocupan puestos en el poder; a condición de que el procedimiento seguido sea formalmente correcto, la administración, en su totalidad, está condicionada a obedecer autoridades políticas, cuya política e ideales pueden diferir ampliamente<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Esta comparación aparece frecuentemente: por ejemplo, en WG, página 130; ES, pág. 227.

<sup>24</sup> «El principio básico [de la autoridad legal] consiste en que toda ley puede ser creada o modificada a discreción por una promulgación formalmente correcta.» (J. WINCKELMANN, ed., *op. cit.*, pág. 99).

<sup>25</sup> En este sentido, Weber alude también a la lealtad del funcionario para con la realización impersonal de sus cometidos, que le impele a proseguir eficazmente su tarea, aun después de que se haya llevado a cabo una violación formal de la legitimidad: WG, págs. 128 y 570-1; ES, págs. 224 y 987-9.

La importancia acordada a la corrección del procedimiento, como criterio de legitimación, concuerda con el carácter general de instrumento que Weber atribuía a las instituciones modernas. Esto nos conduce al segundo de los conceptos utilizados por este autor para caracterizar la burocracia: la «racionalidad». Weber se refería a la «racionalización» de la vida moderna en varios sentidos diferentes<sup>26</sup>. Uno de ellos era el de la intención o los medios-fines racionalizados. Los sistemas de intención racional de acción que caracterizaban la vida moderna implicaban, por diferencia con las actividades arraigadas en las costumbres o tradiciones erigidas en principios, la definición explícita de los fines y el cálculo, cada vez más preciso, de los medios que por su mayor idoneidad fuesen más aptos para la consecución de dichos fines. Junto con este concepto de racionalidad debe ser considerado otro, que pone de relieve la utilización de ciertas cualidades implícitas al ejercicio de la razón como tal, bien sea en relación con un esquema de medios-fines o no. Una norma de actividad estaría racionalizada en tanto en cuanto se hallase en posesión de las siguientes propiedades: regirse por reglas explícitamente formuladas, referirse a un campo de aplicación delimitado con precisión y que implicase la utilización de conceptos y de conocimientos especializados y encontrarse sistematizada en un todo coherente. Estas propiedades características podían concernir tanto normas de creencia o de

<sup>26</sup> En la elaboración del resumen que se inserta a continuación ha sido utilizado un número tan considerable de pasajes de Weber, que no juzgamos conveniente mencionarlos. El trabajo en que la concepción weberiana de la «racionalización» es tratada de una forma más completa es el de J. DIECKMANN, *Max Webers Begriff des «modernen okzidentalen Rationalismus»* (Düsseldorf, 1961). Este autor pone de relieve el concepto de «calculabilidad» («Berechenbarkeit»), en tanto que aspecto más importante de la racionalización, y, como presuposición metafísica de ésta, la creencia en «que todas las cosas pueden ser dominadas utilizando el cálculo» (GAW, pág. 578).

conducta religiosas, como también el derecho o la ética, así como sistemas de acción que eran específicamente instrumentales, tales como la gerencia de la administración o de la economía. Dichas propiedades características aplicadas a esta última aseguraban el máximo de precisión y de calculabilidad en las actividades correspondientes. La burocracia ejemplificaba la «racionalidad» en todos estos sentidos diferentes. Por esto Weber la calificaba de específicamente «racional», ya que implicaba el ejercicio de un control basado en conocimientos particularmente especializados, se refería a campos de actividades que estaban claramente definidos, operaba de acuerdo a criterios susceptibles de ser analizados intelectualmente, poseía un funcionamiento que era calculabilizable y, por último, era capaz técnicamente de realizaciones del más alto nivel<sup>27</sup>.

Estas propiedades «racionales» garantizaban a la burocracia, en cuanto a sus realizaciones técnicas, una superioridad, con respecto a todas las demás formas de administración, tan grande como la que suponía la mecanización comparada con las formas de producción no mecanizadas. Esto era más cierto aún en el caso de tratarse de lo que Weber denominaba el tipo «monocrático», en el que la administración llegaba a ocupar una posición culminante con un jefe o talento singular, que conducía la burocracia a su más alto nivel de desarrollo. En comparación con todas las formas de administración conocidas históricamente —con servidores personales, colaboradores sin sueldo, empleados escogidos, cuerpos colegiales, etc.—, la burocracia monocrática era superior a todas ellas por sus cualidades técnicas de

<sup>27</sup> WG, págs. 126, 128, 129, 132, 141 y 563; ES, págs. 220, 223-5, 244 y 973-4. Weber calificaba estas características de «formalmente» racionales, contraponiéndolas al contenido de las reglas del funcionamiento administrativo, que solamente podían ser juzgadas como «racionales» o como «irracionales» con respecto a ciertos puntos de vista esenciales, por ejemplo, el bienestar de los gobernados: WG, pág. 130; ES, pág. 226; también *passim*.

«precisión, rapidez, continuidad..., reducción de fricciones y de costos personales y administrativos»<sup>28</sup>. Era la única capaz de contender con la complejidad y extensión correspondientes a las modernas tareas administrativas y, en particular, con las que estaban concernidas por los requerimientos del mercado en la economía capitalista. Por esto su progresión era irresistible e irreversible:

La burocracia, comparada con otros tipos que representaban el tipo de vida moderno y racional, se caracteriza por su *inescapabilidad* mucho mayor. No se conocen ejemplos históricos de que, una vez lograda su dominación suprema —como en China y en Egipto y, en una forma menos completa, en el Imperio romano tardío y en el bizantino—, desapareciese sin que sobreviniese la decadencia total de la cultura que esto llevaba consigo, a pesar de que se trataba de «burocracias patrimoniales», es decir, de formas relativamente irracionales de la burocracia<sup>29</sup>.

Existían dos ejemplos de la expansión de la burocracia monocrática que interesaban particularmente a Weber y que afianzaban de forma evidente su convicción de que el proceso era irresistible: uno de estos ejemplos se refería a los Estados Unidos y el otro a Rusia. Con respecto a los Estados Unidos, Weber hacía resaltar que, a pesar de los poderosos factores materiales e ideológicos que intervenían en la *elección* de los funciona-

<sup>28</sup> WG, págs. 561-2; ES, pág. 973. Martin Allbrow, en su libro sobre la burocracia, niega que la «eficiencia» forme parte del modelo burocrático de Weber, a pesar de que pueda parecer un término adecuado para resumir las características correspondientes: M. ALLBROW, *Bureaucracy* (Londres, 1970), págs. 62-6.

<sup>29</sup> GPS, págs. 318-9; puede consultarse también: WG, pág. 128; ES, pág. 223.

rios, ésta cedía terreno a la burocratización de la administración, inexorablemente, a través de la reforma de los servicios públicos<sup>30</sup>. La realidad resultante era un sistema de elección de funcionarios despilfarrador y corrompido. El criterio utilizado para efectuar la selección de los candidatos tenía más en cuenta los servicios prestados al partido que las cualidades que requerían los puestos correspondientes; el sistema de elección destruía por su base la disciplina administrativa y la subordinación del funcionario a sus superiores. La corrupción y la falta de adecuación que estaban implicadas solamente podían ser soportadas, pero no durante mucho tiempo, por este país, cuyas posibilidades económicas eran ilimitadas. «Ha transcurrido ya demasiado tiempo para que, aun tratándose de América, la administración pueda continuar siendo ejercida por diletantes. El cuerpo de funcionarios especializados se está extendiendo rápidamente»<sup>31</sup>. En Rusia el problema estribaba en el reemplazamiento de un sistema rudimentario de administración por una burocracia monocrática<sup>32</sup>. Según Weber, la administración de este país funcionaba según un modelo tradicional, en el que cada uno de los ministerios actuaba independientemente de los demás, relacionándose con el zar por separado. Este sistema suponía una pérdida de tiempo enorme, ya que los diferentes departamentos tenían mucho interés en intrigar y en realizar compromisos unos con otros. Sin embargo, al lado de este gran despilfarro de tiempo y de dinero, surgía una consecuencia inesperada: los conflictos entre los ministerios permitían que existiese una cierta libertad en los subordinados. La unificación de estos diversos elementos en una monocracia burocrática constituía, al nivel constitucional, el único resultado permanente de la revolución de 1905. En teoría, al menos, esto significaba el fin del tradicionalismo administra-

<sup>30</sup> GPS, págs. 279, 385-6, 388 y 466; GASS, págs. 495-7.

<sup>31</sup> GASS, pág. 496.

<sup>32</sup> GPS, págs. 72-80.

tivo y el «establecimiento de la autoridad centralizada de una burocracia moderna»<sup>33</sup>.

Estos dos ejemplos de Estados Unidos y de Rusia representaban el reemplazamiento de los orígenes competitivos de la autoridad por un origen único, es decir, mostraban la concentración del poder. Esta concentración constituía una propiedad típica de la burocracia y del incremento creciente de la racionalización administrativa. Weber se fundaba en estos hechos para criticar los ideales democráticos y socialistas que defendían a ultranza la posibilidad de reducir al máximo o de dispersar el ejercicio de la autoridad en la sociedad moderna<sup>34</sup>. La única posibilidad de existencia de la democracia en la sociedad de masas consistía en la elección de un jefe político al servicio de la burocracia; el sistema burocrático podía ser *controlado* desde arriba por un político elegido democráticamente, pero no podía ser *reemplazado* por una elección desde abajo<sup>35</sup>. La propia movilización de la votación implicaba la burocratización de los partidos políticos, que acarrea una concentración del poder en quienes controlaban la organización<sup>36</sup>. En el terreno político, la posibilidad de control desde abajo era, pues, una idea totalmente utópica; sin embargo, esto no era menos cierto con respecto a la esfera laboral<sup>37</sup>. La separación de los trabajadores de los medios de producción, de la que la teoría socialista hacía responsable al capitalismo, era en realidad una consecuencia característica del funcionamiento de la burocracia; el aumento incesante de la sofisticación tecnológica y la expansión cada vez mayor de la administración burocrática en la industria hacían

<sup>33</sup> GPS, pág. 75.

<sup>34</sup> Consúltese, especialmente, la conferencia pronunciada por este autor sobre el «Socialismo»: GASS, págs. 492-518.

<sup>35</sup> «La democracia moderna es, en todos los países..., una democracia burocratizada.» GASS, pág. 497; GPS, págs. 386-7 y 466.

<sup>36</sup> GPS, págs. 316-7 y 520-3.

<sup>37</sup> GASS, págs. 498-501.

que esta «separación» fuese una realidad que adquiriría cada vez mayor importancia, independientemente del problema de la existencia de la propiedad privada:

La situación es la misma en todas partes. En las fábricas, en el estado, en el ejército y en la universidad los medios de acción se ejercen a través de una organización estructurada burocráticamente que los concentra en las manos de quienes controlan esta organización<sup>38</sup>.

No correspondía, pues, a la realidad pensar en una posibilidad de dispersión de la autoridad en la sociedad moderna. «Al menos en la actualidad, la dictadura que está en auge es la del funcionario, no la del obrero»<sup>39</sup>.

Según Weber, pues, el tipo burocrático de administración progresaba irresistiblemente a causa de su superioridad técnica. Este autor juzgaba dicha progresión como un hecho positivo. La «máquina humana», análogamente a las máquinas industriales, conseguía incrementar las capacidades humanas, en el sentido de que aumentaba las posibilidades del hombre para lograr sus fines en una sociedad cada vez más compleja. Pero —y con esto Weber acepta a este respecto el concepto de alienación de Marx— la burocracia era una fuerza social con poder y valores propios, por lo que su desarrollo aumentaba las fuerzas a las que el hombre estaba sometido. Karl Löwith —en sus artículos de 1932 sobre Marx y Weber— ha sido uno de los primeros en reconocer que la «ambivalencia de la racionalidad» era un tema fundamental de los escritos weberianos. Löwith expone que el proceso de racionalización, según Weber, «combina al mismo tiempo las consecuencias específicas del mundo moderno y toda

<sup>38</sup> GASS, pág. 501.

<sup>39</sup> GASS, pág. 508.

la problemática de estos logros»<sup>40</sup>. Aunque los hombres racionalizaban la vida, intentando con ello ejercer su control sobre las circunstancias externas para lograr aumentar su libertad, el proceso acarrea al mismo tiempo el incremento del poder al que estaban sometidos.

El resto de este capítulo será dedicado a discutir esta crítica de la burocracia según los escritos políticos de Weber. En *Economía y Sociedad* este autor trata de la superioridad de la burocracia como instrumento para llevar a cabo con éxito las complejas tareas administrativas; en sus escritos políticos la burocracia es considerada, en cambio, con respecto a su tendencia a constituirse en una fuerza social y política independiente, con valores propios y con capacidad para influir sobre los fines y la cultura de la sociedad. Estas consideraciones son parecidas a las que expone Robert Michels en relación con la organización de los partidos políticos<sup>41</sup>; Weber las aplica, sin embargo, al ámbito social considerado en su totalidad. Distinguiremos en este tema dos aspectos diferentes, que corresponden a dos significados distintos utilizados por Weber, del término burocracia: el particular, que designa específicamente la administración política del estado, y otro, más general, que se refiere a un tipo de administración «racional» de la sociedad, independientemente de su ubicación social. Aunque en los escritos de Weber no siempre se establece esta distinción de una forma neta, su utilización es fructuosa con respecto a dos tipos de problemas diferentes considerados por este autor. Uno de ellos trata de problemas específicamente políticos, que conciernen el poder y la independencia de la burocracia estatal y las posibilidades de controlarla; el otro se refiere a los efectos culturales del desarro-

<sup>40</sup> K. LÖWITZ, «Max Weber und Karl Marx», *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 67 (1932), pág. 88.

<sup>41</sup> R. MICHELS, *Political Parties* (Londres, 1915). El contenido de este libro fue publicado antes, en 1905-08, bajo forma de artículos, en el *Archiv*.

llo de la administración burocrática en la totalidad de la sociedad y al problema subsiguiente del tipo de individuos y del género de sociedad que ello favorece. Esto último se acompañará de una discusión de la crítica weberiana del socialismo.

#### LA BUROCRACIA COMO PODER DE GRUPO

Las burocracias alemana y rusa, analizadas por Weber, constituían, hasta cierto punto, un caso especial, ya que se había permitido que ocupasen una posición dominante en el proceso de gobierno y no estaban sujetas a un control político efectivo. Sin embargo, es evidente que Weber las consideraba como casos crónicos de un fenómeno que se había generalizado. Aunque en teoría se trataba solamente de organizaciones impersonales, formaban, en realidad, un grupo separado dentro del estado, con sus intereses, valores y fundamentos de poder propios y especiales<sup>42</sup>. Sus intereses particulares consistían en el mantenimiento y extensión de las posiciones y del poder administrativos; sus valores característicos se apoyaban en la creencia en su superior objetividad para representar, libre de intrigas parciales, los intereses nacionales; su poder estribaba en sus conocimientos y experiencia y en el pretendido secreto con el que disimulaba sus intervenciones. Aunque estas propiedades características influían de forma importante en su eficacia como instrumento técnico, también favorecían la formación de una burocracia que constituía un grupo especial dentro del estado con sus propios intereses aparte. Los casos de Alemania y de Rusia mostraban hasta qué punto este proceso era capaz de prolongarse si no estaba sometido a un fuerte poder que lo contrarrestase.

<sup>42</sup> Esta concepción de la burocracia sólo aparece desarrollada extensamente en GPS; sin embargo, también es tratada en WG, págs. 572-4; ES, págs. 990-4.

Expresiones tales como «los intereses», los «intereses de prestigio», los «intereses por el poder», etc., aparecen repetidamente con respecto a la burocracia en muchos de los escritos políticos de Weber. Los acontecimientos de aquel período en Rusia y en Alemania mostraban la variedad de lo que estos intereses concernían: reducir al máximo el poder y la importancia del Parlamento, anteponerse a éste y colaborar directamente con los intereses grupales, monopolizar posiciones en el gobierno que proporcionasen puestos a los que promocionar a los burócratas, extender la influencia y el poder del estado hacia el exterior, etc. La burocracia era capaz de servir todos estos intereses con éxito<sup>43</sup>. Todos ellos implicaban interés por el poder, pero no meramente como medio para mejorar el funcionamiento de la administración, sino como fin en sí mismo. Por esto, la explicación del rápido desarrollo de la burocracia en la sociedad y en el estado modernos no estribaba simplemente en su superioridad técnica, sino que se debía también a la presión ejercida por los funcionarios para lograr satisfacer sus intereses grupales propios y específicos.

Los funcionarios, para poder servir estos intereses, se apoyaban en una serie de valores que constituían lo que Weber denominaba su «*Amtsehre*» o «código del honor». De éste formaba parte, además de un sentimiento de deber profesional, una creencia, que era típica de los funcionarios, en la superioridad de sus propias calificaciones y competencia con relación a otros que no las poseían y, en particular, con respecto a los miembros del Parlamento. Consideraban éste como una «reunión parlara de individuos fatuos, con respecto a los cuales los empleados competentes se sentían muy superiores, a causa del mando que ejercían en su negociado»<sup>44</sup>. En relación con esta actitud, mostraban

<sup>43</sup> GPS, págs. 32-3, 82-3, 140-1, 194, 276, 340, 349, 370, 403 6, 412 y 506.

<sup>44</sup> GPS, pág. 198

también un orgullo de imparcialidad, de estar «por encima de las facciones», de ser los genuinos representantes de los intereses nacionales<sup>45</sup>. Estos aspectos del «*Amtsehre*» aparecen reunidos en un pasaje típico de Weber, en el que este autor trata de la burocracia rusa:

Consideraba desdeñosamente las «chapucerías» y las impracticables «vacuidades» de la *intelligentsia* y de los diferentes órganos de autonomía —su «defensa de intereses particulares», su «estupidez» y egoísmo, sus sueños utópicos— que, según sus propios puntos de vista, constituían un obstáculo constante para el bienestar y la felicidad del pueblo, a los que se esforzaba en promover desde arriba. Con esto socavaba el respeto debido a la autoridad, porque las «razones de estado» lo exigían. Todo ello estaba en completa armonía con su carácter<sup>46</sup>.

Su pretensión de estar «por encima de las facciones», según Weber, requería ser considerada con escepticismo. La burocracia prusiana, en particular, estaba reclutada casi exclusivamente entre los grupos sociales conservadores, cuyos intereses apoyaba. De aquí que aquella definiera los intereses del estado de forma invariablemente conservadora<sup>47</sup>. Pero la administración tenía además intereses y valores propios, que situaba muy por encima de los de la clase en la que había sido reclutada y que disimulaba convenientemente bajo la vaga denominación de «*Staatsraison*». «Con lo normativo de esta idea abstracta están entremezclados inseparablemente los instintos infalibles de la burocracia con respecto a las condiciones que preservan su propio poder en el estado»<sup>48</sup>. Estas diferentes actitudes de la

<sup>45</sup> GPS, pág. 339.

<sup>46</sup> GPS, pág. 32.

<sup>47</sup> GPS, pág. 351.

<sup>48</sup> WG, pág. 565; ES, pág. 979.

burocracia comprendidas en el concepto de «Amtsehre» —la creencia en sus propias superioridad e imparcialidad, su reglamentación de los «intereses nacionales», etc.— contribuían sin duda al funcionamiento moral y técnico de esta organización, pero reforzaban también su segregación y su carácter exclusivista como grupo.

La burocracia tenía, pues, sus intereses y sus valores propios; sin embargo, lo fundamental era el poder con el que podía promoverlos. Este poder tenía su origen peculiar; dependía de la pericia técnica y de un tipo más general de conocimientos, que era consecuencia de la experiencia y de la posesión de informaciones valiosas:

La posición poderosa de los funcionarios depende... de los conocimientos de éstos, que son de dos tipos: en primer lugar, conocimientos especializados, adquiridos a lo largo del aprendizaje de su especialización, que pueden ser calificados de «técnicos», en el más amplio sentido de la palabra...; en segundo lugar, informaciones oficiales concretas, valiosas con respecto a los cometidos a realizar, pero que el funcionario no puede utilizar sino por el conducto de la organización administrativa<sup>49</sup>.

El problema de la reforma del sufragio, que se planteaba frecuentemente en este período en Prusia y en Rusia, proporciona a Weber un ejemplo típico del uso que de tales conocimientos hacía la administración para sus propios fines particulares<sup>50</sup>. El monopolio ejercido por la burocracia sobre el censo estadístico facilitaba a ésta una posición inexpugnable desde la que podía influir para que fuesen elaborados planes de reforma, que, aunque «podían ser presentados como resultado de un cálculo

<sup>49</sup> GPS, pág. 340.

<sup>50</sup> GPS, págs. 34, 83-5, 189 y 253.

lo objetivo, científico»<sup>51</sup>, conducían al resultado apetecido, según sus propios puntos de vista. El servicio de estadística prusiano en particular conseguía sofisticar sobremanera esta «ciencia» de la aritmética electoral para lograr que «no consiguiesen entrar en el Parlamento prusiano demasiados de los liberales de izquierdas, del partido del centro y de los cristianos no socialdemócratas»<sup>52</sup>. Sucedió análogamente con respecto al litigioso problema de la política comercial, ya que la administración gozaba de prerrogativas inmensas que se fundaban en el monopolio que ejercía sobre las estadísticas de producción. Este tipo de informaciones tenía un carácter secreto que adquiría una importancia primordial:

... el factor más decisivo del poder administrativo consiste en mudar los conocimientos oficiales en secretos, por medio del conocido concepto de «secreto oficial». Esto constituye un procedimiento sencillo para poner la administración a salvo de los controles externos<sup>53</sup>.

Esta actitud se ponía de manifiesto especialmente en las relaciones que sostenía con el Parlamento. La administración tenía decidido interés en mantener mal informado al Parlamento y en conseguir oponerse eficazmente a los intentos de sus delegaciones —por medio, por ejemplo, de comités de encuesta— para lograr mejorar su acceso a la información. El secreto inherente al funcionamiento burocrático estaba en conflicto inmediato con la clarividencia necesaria a la actividad parlamentaria<sup>54</sup>.

Este tipo de informaciones, protegidas por el secreto, que monopolizaba la burocracia la convertían, pues, no solamente

<sup>51</sup> *Archiv*, 23B, pág. 267.

<sup>52</sup> GASS, pág. 407.

<sup>53</sup> GPS, pág. 341; puede consultarse también a este respecto: GASS, página 407, y WG, págs. 572-3.

<sup>54</sup> GPS, págs. 352-3.

en un instrumento de administración efectivo, sino también en una fuerza poderosa para la promoción de sus propios intereses y valores. La posesión de tales informaciones hacía que fuese particularmente difícil el que los funcionarios pudiesen ser controlados por sus dirigentes políticos, a menos que éstos pudieran disponer de fuentes de información propias y adecuadas<sup>55</sup>. Por consiguiente, la tendencia de la administración a excederse en sus funciones asesoras y ejecutivas, que la llevaban incluso a controlar las decisiones políticas, resultaba inevitable. Esto aparecía de forma totalmente evidente en los regímenes monárquicos, como en Alemania y Rusia, en que el monarca, por ignorancia o por inexperiencia, se mostraba incapaz para ejercer su autoridad sobre sus «consejeros» burocráticos<sup>56</sup>. Weber pensaba que, en los tiempos modernos y excepto posiblemente en los asuntos militares, el monarca no podía ser un especialista, sino un diletante. Su inferioridad sería evidente con respecto a los especialistas, que le obligarían a «tragarse» las decisiones a adoptar. Aun suponiendo que intentase ejercer su autoridad, la administración podría fingir no enterarse u obrar de forma sistemática y arbitraria<sup>57</sup>. Tales manifestaciones de autoridad podrían satisfacer la vanidad del monarca, proporcionándole la ilusión de ejercer el poder, pero en realidad éste no sería sino aparente: sería la burocracia quien gobernaría. «El monarca piensa que quien gobierna es él, pero lo que hace en realidad es servir de biombo tras el que la administración, ajena a controles y responsabilidades, puede disfrutar de los privilegios del poder»<sup>58</sup>.

Por esto, aunque Alemania y Rusia pareciesen a primera

<sup>55</sup> «Solamente es capaz de controlar la administración en cada caso concreto quien puede procurarse estas informaciones sobre la realidad, sin depender de la buena voluntad de los funcionarios.» GPS, pág. 340.

<sup>56</sup> GPS, págs. 76, 277 y 325-7.

<sup>57</sup> GPS, págs. 198-9.

<sup>58</sup> GPS, pág. 326.

vista monárquicas, en realidad constituían ejemplos de lo que Weber denominaba «Beamtenherrschaft» o gobierno de funcionarios. Conviene, sin embargo, distinguir dos sentidos completamente diferentes en la utilización weberiana de este concepto. En el primero se trata de una acepción general, según la cual puede decirse que todo gobierno moderno está regido por funcionarios, ya que son éstos quienes regulan las actividades cotidianas<sup>59</sup>. En este caso el poder de la burocracia se extiende con el desarrollo de la administración burocrática. Weber daba a este sentido la denominación de «Herrschaft der Bürokratie» o de «Herrschaft des Beamtentum»<sup>60</sup>. El segundo sentido —que, según Weber, constituía el genuino «Beamtenherrschaft» o «pure Beamtenherrschaft»— es particularmente técnico y nos interesa especialmente. Weber expone que este tipo de gobierno tiene lugar cuando la burocracia ocupa puestos de mando en el estado<sup>61</sup>, ya sea formalmente, si los funcionarios están nombrados para desempeñar cargos fundamentales en los ministerios, o informalmente, si, por debilidad de los dirigentes políticos, los funcionarios asumen realmente los importantes cometidos políticos de aquéllos. Esto sucederá siempre que el sistema de gobierno resulte ineficaz para hacer surgir el líder político capaz de llevar a cabo el control de la administración<sup>62</sup>.

Podría decirse que el «Beamtenherrschaft» constituía la meta final de la burocracia como grupo aparte dentro del estado. Era un ejemplo de la «irrationalidad de la racionalización», de la transformación de los medios en fines en sí mismos. Weber juz-

<sup>59</sup> «En un estado moderno, el 'Herrschaft' efectivo... está necesaria e inevitablemente en manos de funcionarios.» GPS, pág. 308.

<sup>60</sup> GPS, págs. 256, 327 y 531.

<sup>61</sup> GPS, pág. 513; puede consultarse además las págs. 213, 276, 367, 416, etc.

<sup>62</sup> «Los políticos podrían servir de contrapeso a este gobierno ejercido por los funcionarios, pero se opone a ello el poder de los intereses de quienes dirigen a éstos...» GPS, pág. 340.

gaba que, en régimen de «Beamtenherrschaft», la administración usurpaba una función política para la que no estaba preparada —sobrepasando las limitaciones inherentes a su carácter de instrumento administrativo— y que acarreaba consecuencias perjudiciales al ejercicio de las funciones de gobierno<sup>63</sup>. Esto nos pone en contacto con un tema fundamental de la teoría weberiana sobre la burocracia —el de las limitaciones inherentes a ésta— que dicho autor desarrollaba estableciendo la distinción, frecuentemente repetida, entre el funcionario y el político<sup>64</sup>. Esta distinción es menos simple de lo que aparenta. Weber descartaba, por demasiado ingenua, la visión según la cual el funcionario se ocupaba de la realización de tareas de simple rutina, mientras que su superior político centraba su interés en ocuparse de problemas que requiriesen cualidades de discernimiento<sup>65</sup>. Había que tener en cuenta otras diferencias importantes, que van a ser expuestas a continuación, según diferentes textos de Weber a este propósito.

En primer lugar, hay que considerar el problema de la responsabilidad; el funcionario es responsable ante sus superiores de la calidad de los servicios informativos y administrativos que presta en relación con los asuntos políticos; pero, personalmente, no es responsable de la política propiamente dicha. Por esto, sería lícito que expusiese su desacuerdo, incluso con respecto a problemas de importancia; pero, una vez tomada la correspondiente decisión política, su deber sería ponerla en ejecución, aun cuando fuera contraria a sus puntos de vista propios. Sin esta «disciplina» y «auto-renuncia» esta organización, como tal,

<sup>63</sup> «Cuando han gobernado los funcionarios, ocupándose de problemas políticos, han fracasado completamente.» GPS, pág. 339.

<sup>64</sup> Los principales textos a este respecto son los siguientes: GPS, páginas 198-9, 249-50, 322-3, 339-40, 365-6, 410 y 512-13; GPS, 3.ª ed., págs. 224-5.

<sup>65</sup> GPS, págs. 322-3.

se desmandaría<sup>66</sup>. La responsabilidad del político consiste, en cambio, en que éste se haga directamente responsable de los fines políticos que persigue. «La lucha por el poder personal y la responsabilidad personal resultante son la sangre de la vida del político»<sup>67</sup>. A lo largo de esta lucha tendría que realizar compromisos, tendría que sacrificar lo accesorio a lo importante; pero si se mostrase incapaz para conseguir que fuesen apoyados o para hacer que progresaran los asuntos políticos que representan un interés esencial para él, debería dimitir; si no obrase de esta forma, sería un «obstinado» y no un verdadero político. Lo que caracteriza al político —y le diferencia del funcionario, de sus tareas disciplinadas y de los deberes de su empleo— es la asunción de esta responsabilidad personal<sup>68</sup>.

Pero no solamente son diferentes los tipos de responsabilidad, sino que lo es también el carácter de sus actividades. El funcionario está integrado en una organización coactiva, que actúa, normalmente de forma secreta, estableciendo y haciendo observar correctamente las normas y los reglamentos («nach Reglement und Befehl») <sup>69</sup>. El terreno político es, por el contrario, un terreno de lucha abierta en el que se intenta conseguir ser aceptado *voluntariamente*, entrando en conflicto con otros grupos y con otros puntos de vista. «La naturaleza de toda polí-

<sup>66</sup> GPS, pág. 512 y *passim*.

<sup>67</sup> GPS, pág. 323.

<sup>68</sup> Es interesante señalar que Weber, al comparar el político con el funcionario, hace una afirmación importante en cuanto a la obligación de aquél de dimitir, ya que la decisión a este respecto surgiría en él en contra de sus propias convicciones políticas, a un nivel de mayor amplitud de miras (GPS, 3.ª ed., pág. 224). Esto requiere tener en cuenta la distinción weberiana entre ética de convicción y ética de responsabilidad; según ésta, corresponde al político tenerse por responsable de lo que suceda en relación con su dimisión, a causa de no ser ya suficientemente capaz de influir sobre los acontecimientos (GPS, páginas 539 y sigs.)

<sup>69</sup> GPS, págs. 249-50.

tica es lucha por conseguir aliados y seguidores voluntarios»<sup>70</sup>. La realización de estos dos tipos de actividades se acuerda con criterios que son también muy diferentes. El funcionario juzga una situación refiriéndose a normas y a conocimientos técnicos; el político lo hace calculando el apoyo que puede proporcionarle para sus fines políticos. Esto puede ser ilustrado refiriéndonos a un pasaje en el que Weber alude a la diferencia con que eran tratados en Alemania y en Inglaterra los trabajadores concernidos por la guerra. Lo típico en los funcionarios alemanes era definir el problema en términos burocráticos y reaccionar enunciando normas de manera autoritaria; si las normas indicaban «no negociar con los obreros en huelga», la negociación no debía tener lugar, aun a riesgo de provocar resentimientos. El gobierno británico, por el contrario, concebía el problema en términos políticos —en función de mantener la colaboración de los trabajadores al esfuerzo bélico— y buscaba, por consiguiente, la realización de compromisos<sup>71</sup>. Lo que caracterizaba, según Weber, el sistema burocrático del gobierno alemán era precisamente esta incapacidad para considerar de forma diferente los problemas o situaciones administrativas y los políticos<sup>72</sup>.

Estas diferencias existentes entre el funcionario y el político, en cuanto a la naturaleza de sus actividades y de su responsabilidad, permiten también definir las diferentes cualidades requeridas en sus ámbitos respectivos. Por ejemplo, Weber señala que, aunque el lenguaje es un instrumento esencial para ambos, la manera de utilizarlo es diferente<sup>73</sup>. El funcionario se expresa de manera precisa y «objetiva», adaptada a las necesidades de

<sup>70</sup> GPS, pág. 335.

<sup>71</sup> GPS, pág. 286.

<sup>72</sup> «Confundimos constantemente la responsabilidad del hombre de estado con la del funcionario; pero ambas cosas son completamente diferentes y cada una de ellas no resulta adecuada sino en su lugar correspondiente y *solamente* allí.» (GPS, 3.ª ed., pág. 224).

<sup>73</sup> GPS, págs. 249-50, 162 y 342-3.

redactar informes o reglamentos oficiales; el político, en cambio, utiliza el lenguaje intentando ganarse partidarios con respecto a puntos de vista opuestos; su profesión es «luchar hablando»; de aquí que los abogados puedan ser buenos políticos, pero no buenos funcionarios<sup>74</sup>. Pero en lo que el político difiere sobre todo del funcionario es en las cualidades necesarias para decidir como líder, que aquél está obligado a desarrollar ante la necesidad de asumir su responsabilidad personal en asuntos políticos, en los que arriesga su carrera en función del éxito o del fracaso resultante de su intento por conseguir para ellos el apoyo público. El funcionario, por el contrario, no tiene oportunidad de desarrollar estas cualidades en el curso normal de la administración y promoción ordenadas de su carrera, aunque pusiese interés en conseguirlo:

La posición del funcionario de la administración moderna es totalmente desfavorable al desarrollo de la firmeza política personal... El campo de batalla del político moderno es la lucha en el Parlamento y fuera de él, que no puede ser sustituida por ninguna otra cosa —y menos aún por una competición ordenada para promocionarse en su carrera<sup>75</sup>.

El énfasis puesto por Weber en las limitaciones de la burocracia, que acaban de ser expuestas, podría no parecer de acuerdo con sus afirmaciones acerca de la capacidad de aquélla para extender su poder; sin embargo, conviene recordar que es esencial a este respecto el hecho de que Weber insistiese en que se trataba de una actuación solapada, que no tenía nada que ver con una lucha franca en la que los protagonistas tuvieran que tomar públicamente la responsabilidad de sus actuaciones.

<sup>74</sup> GPS, págs. 352 y 512.

<sup>75</sup> GPS, pág. 335.

Weber aludía frecuentemente, como ejemplo característico de la falta de adecuación de los funcionarios cuando usurpan cometidos políticos, a la forma en que había sido conducida la política extranjera alemana en las décadas que precedieron la guerra. La discusión correspondiente constituye una parte importante de su serie de artículos «Parlamento y gobierno»<sup>76</sup>; este autor indica también que existían otros muchos ejemplos, igualmente patentes, con respecto a la política interior<sup>77</sup>. En dichos artículos Weber analiza la desastrosa serie de intervenciones públicas del kaiser Guillermo, desde el telegrama a Kruger hasta la entrevista acordada al *Daily Telegraph*, que «contribuyó a la formación de una coalición mundial contra Alemania»<sup>78</sup>. Dichas intervenciones eran toleradas, e incluso fomentadas, por miembros del gobierno alemán, que nunca se responsabilizaron adecuadamente a este respecto. Lo que era criticable no era tanto el resultado de las intervenciones públicas del monarca como el hecho de que dichos gobernantes, que comprometían irrevocablemente el prestigio de la nación en función del desarrollo ulterior de los acontecimientos, no hubieran examinado previa y cuidadosamente la situación, aceptando además sus responsabilidades. Esta aceptación hubiera debido implicar la de la renuncia a sus puestos en caso de fracasar en sus intervenciones. Esto no sucedió nunca; simplemente se congratulaban de que al menos no existiese en Alemania un «monarca oscuro»<sup>79</sup>. Como consecuencia de esto, Alemania se había visto obligada a utilizar en la guerra su organización militar para intentar restablecer las consecuencias de los errores cometidos por su sistema de gobierno en período de paz. Dichos errores tenían origen en la existencia de un sistema político inadecuado «que promocio-

<sup>76</sup> «Die Beamtenherrschaft in der auswärtigen Politik»: GPS, páginas 357-70.

<sup>77</sup> GPS, pág. 363.

<sup>78</sup> GPS, pág. 367; pueden ser consultadas también las págs. 357 y 365.

<sup>79</sup> GPS, pág. 359.

naba hombres que tenían mentalidad de funcionarios a puestos en los que era necesaria una responsabilidad política independiente»<sup>80</sup>.

Estas críticas no aparecen, sin embargo, de forma exclusiva en los escritos de Weber durante la guerra; aunque durante este período insistiese más en ellas, forman también parte de otras producciones más precoces. Por ejemplo, en 1909 este autor compara, en un discurso en la Verein für Sozialpolitik, los logros de la política extranjera alemana con los conseguidos por la de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña y considera que éstos habían sido mucho más provechosos que aquéllos, a pesar de que los funcionarios de estos tres países estaban «en parte corrompidos», en tanto que los correspondientes alemanes estaban integrados en una «máquina burocrática moralmente impecable»<sup>81</sup>.

Aunque la burocracia fuese perfecta como instrumento, dejaba de serlo en cuanto sobrepasaba sus límites. Contra esto iban dirigidas las críticas de Weber, ya que en ello consistía lo que este autor denominaba la ambivalencia de la racionalidad burocrática. Las cualidades que hacían de ella una forma de administración técnicamente eficaz —sus conocimientos y pericia protegidos por el secreto, su confianza en la superioridad de su competencia y de su imparcialidad peculiares, etc.— le proporcionaban igualmente, a pesar de las limitaciones que le eran inherentes, los medios y el ímpetu necesarios para manejar el poder. Además, esto no constituía un fenómeno accidental, sino que formaba parte de su propia naturaleza. Por esto el problema político fundamental planteado por la burocracia

<sup>80</sup> GPS, pág. 365; véase además la pág. 359.

<sup>81</sup> GASS, pág. 416; en GPS, pág. 98, expone a este respecto lo siguiente: «Alemania tiene el mejor cuerpo de funcionarios y el más digno de confianza del mundo..., pero los enormes errores de la política alemana han demostrado que ésta no puede ser llevada a cabo por tal instrumento.»

era el de conseguir que ésta se limitase a sus funciones propias, el de lograr asegurar que el interés de los funcionarios por la efectividad administrativa y, por tanto, por el poder estaba debidamente subordinado a la función del político de definir los fines, ya que el poder debía contar solamente para servir y responsabilizarse con respecto a éstos. En el próximo capítulo será considerado el tipo de solución que Weber daba a este problema. Por ahora nos ocuparemos del segundo aspecto de la crítica weberiana de la burocracia: el de la influencia cultural de ésta sobre la sociedad en general.

#### EL «STATUS» DE ESTRATO DE LA BUROCRACIA

Como ya ha sido mencionado, Weber incluía bajo la denominación de «burocracia» no solamente la administración estatal, sino también el tipo de administración «racional» que predominaba en todos los sectores de la vida moderna, tanto se tratase de asociaciones no voluntarias, de negocios privados o del estado. La evolución burocrática no solamente originaba efectos específicos en el terreno político, sino que daba lugar también a consecuencias más amplias en la sociedad, dada su condición de «status de estrato». A este respecto puede considerarse igualmente que la burocracia sobrepasaba su función instrumental. Así como la burocracia rebasaba, en el terreno político, su carácter de instrumento administrativo, así también, desde un punto de vista general, llegaba a producir un efecto significativo sobre la cultura y los valores de la sociedad, sobre los fines que los hombres consideraban dignos de proponerse como meta. El punto de partida con respecto a este tipo de consideraciones será el análisis weberiano de los efectos de la burocracia sobre la estratificación social.

Weber distinguía dos consecuencias de la influencia ejercida por el crecimiento burocrático sobre la estratificación so-

cial. Una de ellas consistía en un proceso de nivelación social y de supresión de privilegios, en particular de aquéllos basados en la ascendencia<sup>82</sup>. La progresión histórica de este proceso era debida no solamente a la exigencia de igualdad ante la ley, sino también al hecho de que los mismos principios de la administración «racional» requerían conocimientos especiales en los candidatos a los puestos de trabajo e implicaban que la base social de reclutamiento fuese, por tanto, lo más amplia posible. De esta manera la burocratización obraba, pues, en favor de la democratización y de la nivelación de las diferencias sociales. Pero el desarrollo de la administración burocrática creaba al mismo tiempo un nuevo *status* de estrato de funcionarios en toda la sociedad, que se mantenía aparte, porque su formación calificada originaba una nueva barrera social. Así como en el pasado la superioridad personal se acreditaba por el linaje, en la nueva situación la prueba de esta superioridad venía dada por la formación adquirida:

Las diferencias de formación —que contrastan con la propiedad y con las funciones económicas, elementos constituyentes de las *clases*— son en nuestros días, por el contrario y sin ningún género de dudas, el factor más importante en la creación de un *status* diferente. Esencialmente, la posición del funcionario moderno es debida... al prestigio social de la formación. Que nos guste o no, la formación es una de las barreras sociales más fuertes...<sup>83</sup>

Weber consideraba que la burocracia y el auge adquirido por la formación elevada estaban unidos de manera inseparable. El funcionario administrativo, ya perteneciese al sector público o estuviese empleado en la industria privada, era seleccionado

<sup>82</sup> GPS, págs. 256 y 279; WG, págs. 567-9; ES, págs. 983-7.

<sup>83</sup> GPS, págs. 235-6.

según los méritos que acreditaban su formación. La expansión de la burocracia creaba, con respecto a esta formación y a los centros encargados de proporcionarla, una demanda enorme. Esta «demanda irresistible de titulados en estudios» no tenía nada en común con el ansia de formación como tal, sino más bien con las ventajas tangibles que estos títulos podían garantizar: las posiciones a las que podían dar acceso implicaban salarios y pensiones y el prestigio social de ser una persona «cultivada»<sup>84</sup>. En este sentido, el nuevo estrato de los «titulados en estudios» coincidía ampliamente con el cuerpo de funcionarios.

La identificación que Weber establecía del cuerpo de funcionarios con un *status* de estrato tenía importancia por las conclusiones culturales que deducía de las actitudes y puntos de vista de aquéllos. En su conocida distinción entre clase y *status* de estrato («Stand»)<sup>85</sup>, éste es identificado a un estrato social cuya cohesión y significación estriban no en la posición económica ni en los intereses de sus miembros, sino en el prestigio y en el estilo de vida que distingue a sus componentes. Lo que caracteriza un «Stand» es ser un estrato cuyas actitudes e ideales sirven de norma al resto de la sociedad; además, éstos son los «que más se mantienen de todas las convenciones específicas»<sup>86</sup>. Los estratos podían, sin embargo, asemejarse a las clases económicas e incluso coincidir con ellas. Weber reconocía que en gran parte esto era verdad con respecto a la sociedad en la que vivía, porque los hijos de las personas acaudaladas disfrutaban de una posición ventajosa para poder adquirir la formación necesaria al logro de la pertenencia a dichos grupos<sup>87</sup>. Sin embargo, este paralelismo entre *status* de estrato

<sup>84</sup> WG, pág. 577; ES, pág. 1000.

<sup>85</sup> WG, págs. 180 y 531-9; ES, págs. 306-7 y 926-39.

<sup>86</sup> WG, pág. 537; ES, págs. 935-6.

<sup>87</sup> WG, pág. 577. La formación era ya, en sí misma, un recurso importante y, por esto, actuaba como un elemento constituyente de la cla-

y clase no autorizaba a considerarlos idénticos; el «Stand» se identificaba por las actitudes comunes derivadas del propio proceso educativo, que, según Weber, era precisamente lo que ejercía una influencia cada vez mayor sobre la cultura de la sociedad.

Lo que caracterizaba de forma más típica estas actitudes era lo que Weber denominaba «Pfründenhunger», es decir, anhelo de empleos asalariados; éstos debían proporcionar sueldos adecuados al prestigio social de personas con formación elevada y, a ser posible, debían ser vitalicios. La meta suprema era, pues, la seguridad, era conseguir una situación para toda la vida que incluyese la certeza de lograr ascensos por etapas predeterminadas<sup>88</sup>. Estas actitudes características del «Diplom-mensch»<sup>89</sup>, con la expansión de la burocracia y con el nivel superior de formación, habían llegado a constituirse en un ideal que ocupaba un lugar predominante en la sociedad moderna:

La presente guerra significa para el mundo entero el triunfo de esta forma de vida, que de todas maneras estaba ya en una fase bastante avanzada. Las universidades, los centros de enseñanza técnica, militar o profesional, las academias militares y todo tipo imaginable de instituciones para especialistas dirigían sus actividades cotidianas hacia las mismas metas: el examen especializado como requi-

se. Weber se refería al cuerpo de funcionarios tanto en términos de «clase» como de «Stand»: véase, por ejemplo, «Rundschreiben», pág. 3; WG, págs. 179-80; ES, pág. 306.

<sup>88</sup> GPS, págs. 235-7 y 318. Son «...hombres que se aferran a una posición poco importante y solamente se esfuerzan por conseguir otra más elevada: esta actitud es cada vez más corriente entre los funcionarios modernos, especialmente entre los correspondientes candidatos, nuestros estudiantes actuales» (GASS, pág. 414).

<sup>89</sup> GPS, págs. 273 y 429.

sito previo para la adquisición de méritos prometedores y, sobre todo, de un empleo seguro, privado o público; el título de estudios, como calificación básica para ser aceptado en la «sociedad»...; el salario seguro, con derecho a pensiones, que fuese a la par con el prestigio social personal y con la posibilidad de aumentar los beneficios y de mejorar de posición con la edad<sup>90</sup>.

La posición, la seguridad y el orden eran, pues, los componentes principales de este ideal. Pero, debido al impulso dado por la guerra al desarrollo de la burocracia, el mundo se encaminaba ciertamente hacia el tipo de sociedad al que Weber había aludido en un conocido pasaje durante la reunión de la Verein en 1909; se trataba de un tipo de sociedad que estaba dominada por hombres

... que necesitan «orden» y solamente orden, que están adaptados a él tan completamente que la inquietud y la pusilanimidad les domina si este orden desaparece momentáneamente y que se encuentran totalmente perdidos si se separan de él. En un mundo así solamente podrían existir los hombres de orden. Ante esta evolución que nos amenaza, el problema más importante no es promoverla y acelerarla, sino procurar oponernos a este proceso para poder conservar una parte de la humanidad libre de este condicionamiento externo de la personalidad, debido a la dominación total del ideal de vida burocrático<sup>91</sup>.

Sería erróneo, sin embargo, interpretar que el punto de vista de Weber sobre los ideales de la burocracia era totalmente negativo. En este caso se trataba de rechazar las actitudes adula-

<sup>90</sup> GPS, pág. 315.

<sup>91</sup> GASS, pág. 414.

doras que abundaban en la Verein. Pero al final de la guerra, con el fin de dar respuesta a las críticas agudas que los socialistas especialmente dirigían contra el prestigio social de los funcionarios, Weber estimó necesario insistir, en cambio, en el carácter indispensable del «código de honor» de éstos, defendiendo sus cualidades de integridad, de sentido del deber, etcétera, necesarias para la realización técnica de sus trabajos. Sin ello el nivel de rendimiento técnico disminuiría y predominaría la corrupción<sup>92</sup>. «Que la nueva democracia —escribía— no imagine que un cuerpo de funcionarios *sin 'Amtsehre'* sería capaz de mantener el alto nivel de integridad y de competencia especializada de la administración alemana del pasado...»<sup>93</sup>. Sin embargo, lo más importante a este propósito es la aclaración que hace Weber en el sentido de que la preservación del «*Amtsehre*», necesaria al funcionamiento interno de la administración, estaba inextricablemente ligada a la posición de *status* que ésta ocupaba en la sociedad. «El cuerpo de funcionarios —escribía— posee, unido a sus intereses de integridad, un honor de *status* ['ständische Ehre'] eminentemente desarrollado»<sup>94</sup>. De manera análoga, la formación que exigía el funcionamiento administrativo no podía ser considerada independientemente del prestigio adquirido por la educación en la sociedad en general, o dicho de otro modo, utilizando los propios términos de Weber, la consecución de calificaciones especializadas («*Qualifikation von Fachwissen*») no podía ser separada del prestigio que correspondía a la cultura en general («*allgemeine Bildung*») <sup>95</sup>. El cuerpo de funcionarios, según Weber, no tenía, pues, un significado meramente instrumental, dado que, al desarrollarse como «*Stand*», producía consecuencias amplias sobre los valores

<sup>92</sup> GPS, págs. 504-5.

<sup>93</sup> GPS, pág. 466.

<sup>94</sup> GPS, pág. 504; puede consultarse también WG, pág. 553; ES, páginas 959-60.

<sup>95</sup> GPS, pág. 236.

sociales en general. Puesto que para el funcionamiento técnico de la administración eran muy necesarios la formación y los valores del «Diplommensch» y del «Ordnungsmensch» y el «Amtsehere» del funcionario, los juicios negativos de Weber con respecto a esas actitudes solamente concernían sus consecuencias sociales, en el sentido amplio.

#### SOCIALISMO, ESTAGNACION Y ESCLAVITUD

La imagen de una sociedad futura completamente dominada por un poder estructurado burocráticamente y por unos ideales burocráticos constituía uno de los principales argumentos weberianos en favor del capitalismo y en contra del socialismo. La conservación del sistema capitalista y de una clase empresarial podía actuar en contra de la evolución hacia este tipo de sociedad, obrando de dos maneras principalmente. En primer lugar, preservando un ideal humano, que era muy diferente del que correspondía al «hombre de orden». El rol del hombre de negocios se oponía al del funcionario en el mismo sentido que el del político<sup>96</sup>. Una gran parte de las comparaciones establecidas por Weber entre el político y el funcionario podrían ser aplicadas también, *pari passu*, al hombre de negocios. En tanto que éste estaba empeñado en una «lucha abierta por la existencia económica», el funcionario buscaba procurarse «ingresos seguros y pensionables adecuados a su *status*»<sup>97</sup>. La continuación de la existencia del hombre de negocios dependía de su capacidad para luchar profesionalmente, renovándose y asumiendo riesgos, y de su empeño en batallar por conseguir colo-

<sup>96</sup> «El espíritu dirigente, tanto en el hombre de negocios como en el político, es completamente diferente del del funcionario.» (GPS, página 322).

<sup>97</sup> GPS, pág. 236.

car sus productos en el mercado. El hombre de negocios tenía que asumir su responsabilidad *individual* en el terreno económico, como el político en el suyo<sup>98</sup>, en tanto que todo funcionario comprometido en una actividad económica podía siempre camuflar sus riesgos amparándose en las insondables arcas del tesoro público<sup>99</sup>. El mantenimiento del dinamismo, tanto en la vida económica como en la social, dependía de que esta clase empresarial continuase existiendo<sup>100</sup>.

Weber reconocía que la burguesía alemana no estaba del todo a la altura de este ideal<sup>101</sup> y deploraba que desease una existencia asegurada y que aspirase a pertenecer a un *status* de pequeña nobleza nacional. Reconocía también que el campo de acción de las cualidades empresariales se estaba reduciendo, dando cabida solamente a pequeños hombres de negocios, cuyas actividades eran incorporadas a proyectos más vastos. Sin embargo, Weber se oponía explícitamente a que el hombre de negocios, situado en el puesto supremo de una organización, pudiera ser sustituido por un funcionario. El problema que esto planteaba no era solamente el de la posesión de los conocimientos adecuados, sino también el del dinamismo, que este autor juzgaba inherente al sistema de la libre concurrencia en los mercados. «El *Manifiesto comunista* —escribía— tenía toda la razón en poner el énfasis en el carácter *económicamente revolucionario* del trabajo del hombre de negocios en el sistema capitalista burgués. Ni los sindicatos ni mucho menos

<sup>98</sup> GPS, págs. 323, 448 y 474.

<sup>99</sup> GPS, pág. 448.

<sup>100</sup> Las justificaciones weberianas más explícitas del capitalismo burgués, en el terreno económico, aparecen en la primera parte de su artículo «Wahlrecht und Demokratie», en el que ataca principalmente el tipo de sociedad rentista y de «saqueo capitalista», y en sus escritos y discursos de después de acabada la guerra, en los que el socialismo constituía su blanco principal.

<sup>101</sup> Véase el capítulo VI.

un estado oficialmente socialista pueden desempeñarnos este rol en su lugar»<sup>102</sup>. Weber tenía la convicción de que toda forma de socialismo que excluyera al hombre de negocios o que restringiera indebidamente su interés por realizar beneficios donde él lo creyera conveniente, no podría conducir sino a la estagnación económica y social.

En segundo lugar, la conservación de una clase empresarial separada era importante, según Weber, para que pudiera actuar como contra-burocracia con respecto a la administración estatal. La industria privada era un factor de importancia en la promoción de la expansión del cuerpo de funcionarios, ya que proporcionaba a éste empleados y expertos técnicos de todo tipo<sup>103</sup>. Pero sus empleados formaban un conjunto aparte del de los funcionarios del estado, que aportaba, de forma independiente, su pericia y sus conocimientos y que contrabalanceaba el poder del estado. Weber veía en la tensión existente entre estas dos categorías de empleos un elemento importante en favor de la conservación de la libertad individual. El socialismo representaba la amenaza de que esta tensión, que existía entre las burocracias de la industria y del gobierno, fuese anulada, unificando éstas en una sola jerarquía. Weber consideraba insoportable no solamente la imagen de una sociedad futura en la que «únicamente existiera el ideal burocrático» de seguridad y de orden, sino también la de una sociedad dominada por una sola jerarquía burocrática, porque esto llevaría consigo la destrucción de toda posibilidad de libertad.

Si el capitalismo privado fuese abolido, la burocracia estatal gobernaría *sola*. En tanto que ahora las burocracias del gobierno y de la industria privada pueden, al menos

<sup>102</sup> GPS, pág. 448.

<sup>103</sup> «El capitalismo actúa en nuestros días como preparador, con respecto a la burocratización de la actividad económica.» (GASW, pág. 277).

en principio, contrabalancearse y refrenarse mutuamente, entonces estarían obligadas a fundirse en una misma jerarquía<sup>104</sup>.

Con ello la libertad de los trabajadores, lejos de aumentar, se encontraría más limitada. El estado, al constituirse en empresario, se vería obligado a adoptar los puntos de vista de éste y, por tanto, a mantener los salarios bajos y a someter los trabajadores a la obediencia<sup>105</sup>. Pero, en esta situación, toda la organización estatal estaría automáticamente al servicio del empresario. El trabajador ya no podría considerarse protegido por la ley ni por la administración: éstas ya no tendrían interés en colocarse del lado de aquél y en contra del empresario, porque éste sería el propio estado<sup>106</sup>. A este propósito, se menciona a menudo un ejemplo que Weber exponía y que había sucedido en las minas de carbón, que eran propiedad del estado prusiano; las huelgas no eran posibles en ellas y en cuanto a política social las condiciones eran allí «las peores de todas»<sup>107</sup>. Weber relataba que en cierta ocasión un empleado, que había sido convocado para testimoniar ante un tribunal local con respecto a una controversia, había preguntado si podía tener la seguridad de que no le despedirían si decía la verdad. El director de las minas, que estaba presente en el tribunal, no quiso dar respuesta a esa pregunta<sup>108</sup>. Aunque no entraba a formar parte de los propósitos de los socialistas el que este tipo de situaciones se produjese, estaba claro, sin embargo, que toda política que pretendiese acabar con la llamada «anarquía de producción» capitalista y satisfacer las necesidades de bienestar de la sociedad

<sup>104</sup> GPS, pág. 320; puede consultarse también la pág. 242.

<sup>105</sup> GASS, págs. 414-15. «Los funcionarios son siempre, aun en la industria privada, más papistas que el papa.»

<sup>106</sup> GPS, págs. 242 y 320.

<sup>107</sup> *Ibid.*, GASS, pág. 415.

<sup>108</sup> GASS, págs. 403-4.

sobre la base de la propiedad pública tendría como consecuencia necesaria un aumento masivo del campo de acción y de la integración burocráticos. Dado que Weber no concedía mucha importancia a los valores de justicia social y de igualdad en la provisión de bienestar, no puede extrañar que juzgase el socialismo desde un punto de vista pesimista, ya que pensaba acarrearía la pérdida de la libertad. Tanto ésta como el dinamismo social dependían del mantenimiento del sistema capitalista.

Estas pavorosas descripciones weberianas del futuro —de una sociedad dominada por los valores burocráticos de orden y de seguridad y por una jerarquía única que lo abarcase todo— eran juzgadas exageradas por muchos de sus contemporáneos. En la reunión de la Verein de 1909, Weber se dedicó especialmente a la crítica; este hecho se hizo notorio, porque los hermanos Weber, según se lamentaba después uno de sus críticos, habían «predicado» contra la burocracia y habían «transformado una reunión científica en un espectáculo público»<sup>109</sup>. La materia sujeta a debate en esa reunión era la de las actividades económicas de los municipios<sup>110</sup>. Todos los que habían intervenido en el debate, antes de que lo hicieran los hermanos Weber, habían elogiado las actividades municipales. Una intervención particularmente notable en ese sentido había sido la del alcalde de Oderburg (Austria septentrional), que —habiendo expuesto en su discurso el gran orgullo que sentía por los éxitos conseguidos en los servicios de transportes de su ciudad, tan provechosos como si se tratase de una empresa capitalista— había explicado los diferentes métodos utilizados para conseguir aumentar beneficios, tales como proporcionar billetes a precio reducido en el servicio municipal de tranvías a quienes

<sup>109</sup> Correspondencia de G. F. KNAPP, citada por F. BOESE, *op. cit.*, página 135.

<sup>110</sup> SVS, vol. 132 (1910), págs. 175-325.

habían utilizado los baños públicos<sup>111</sup>. Los hermanos Weber dieron una ducha de agua fría a este entusiasmo general al atacar la creencia de que la nacionalización o la municipalización solucionarían fácilmente el «problema social»<sup>112</sup>. Aunque los nombres de los dos hermanos estén ligados a este debate, Alfred estaba menos distanciado de las tendencias generales de la Verein que su hermano Max. Alfred, durante una segunda intervención al final del debate, aceptó, por último, inclinarse en favor de la municipalización: se trataba solamente de que su entusiasmo juvenil había sido entibiado por el escepticismo<sup>113</sup>. Sin embargo, los ataques que ambos hermanos dirigieron contra la «metafísica de la burocracia» fueron considerados, por igual, como ofensivos.

Las intervenciones de los hermanos Weber en este debate merecen, de todas formas, ser comentadas con cierta amplitud. El vienés Paul Kompert ha sometido estas intervenciones a un análisis notablemente perspicaz, a partir del cual arguye que la crítica de la municipalización concernía una concepción de la burocracia que correspondía exclusivamente a la realidad prusiana<sup>114</sup>. Aunque la burocracia fuese necesaria, había que tener en cuenta que no era igual en todas partes. Ciertas propiedades distintivas de la burocracia prusiana no podían ser generalizadas. Una de ellas era la centralización excesiva del estado prusiano, tal que si, por ejemplo, una comunidad local acordaba hacer instalaciones de agua corriente, tenía que dirigirse en primer lugar a los funcionarios del estado para obtener el permiso correspondiente. Otra propiedad del tipo indicado era el aura de infalibilidad que envolvía la burocracia prusiana. Sería

<sup>111</sup> *Ibid.*, págs. 230-8. Pero ¡tenían que probar su inmersión completa! (pág. 235).

<sup>112</sup> Las intervenciones de Max Weber aparecen también en GASS, págs. 412-16. Las consideraciones precedentes contienen lo más importante de ellas.

<sup>113</sup> SVS, *op. cit.*, págs. 309-14 y, de nuevo, en las págs. 621-3.

<sup>114</sup> *Ibid.*, págs. 297-305.

erróneo establecer una crítica general de la burocracia —y mucho más una crítica general del socialismo— basándose en propiedades características que concernían el caso de Prusia exclusivamente. Kompert llega a la conclusión siguiente: «Sus reproches estaban dirigidos en realidad no contra el principio de la propiedad del estado, sino contra el respeto exagerado que se acordaba al cuerpo de funcionarios prusianos.» No se trataba, pues, de un problema general, sino de un problema localizado. El contenido de las intervenciones de los hermanos Weber no concernía sino al caso prusiano y no estaba dirigido, pues, a esta asamblea, que se ocupaba de discutir acerca del socialismo.

Lo que precede tiene cierta validez crítica, que está relacionada con la posición que Max Weber adoptaba y que no siempre distinguía adecuadamente los aspectos de la realidad prusiana que podían ser generalizados y los que no podían serlo. Uno de los aspectos importantes de las críticas que este autor dirigía contra los funcionarios prusianos era que estaban penetrados por las actitudes típicas, eminentemente autoritarias, de la clase de los junkers<sup>115</sup>. Por ello resultaba totalmente inadecuada la utilización del caso de los empleados de las minas de carbón prusianas como argumento contra un socialismo futuro. Sin embargo, hay que tener en cuenta que Weber, para obtener esta visión de la sociedad burocratizada, extrapolaba basándose en factores que juzgaba integrantes del funcionamiento burocrático en general. La administración prusiana adquiría en este contexto una significación universal, puesto que representaba el ejemplo más avanzado de un tipo general que existía en otros países, aunque en forma más embrionaria:

Así como los italianos, y los ingleses después, habían desarrollado la organización capitalista en su forma mo-

<sup>115</sup> Véase el capítulo VI.

derna..., los alemanes habían mostrado también un gran virtuosismo en desarrollar la organización burocrática... racional en todo el campo de las asociaciones humanas, desde las fábricas hasta el ejército y el estado<sup>116</sup>.

De forma análoga a como la industria algodonera de Lancashire había sido utilizada por Marx para elaborar su modelo del capitalismo, la administración prusiana había servido a Weber para confeccionar su modelo de la burocracia y de las posibilidades de su desarrollo en el futuro.

Pero hay que tener en cuenta además que el análisis weberiano de las propiedades características probables de una sociedad totalmente burocratizada no estaba basado solamente en ejemplos contemporáneos, sino que utilizaba abundantemente analogías históricas que se referían en particular al Antiguo Egipto y al Imperio romano. Estos casos constituían ejemplos de sociedades dominadas por estados eminentemente burocráticos, aunque abundasen los elementos correspondientes a componentes patrimoniales, es decir, no racionales. Dichos ejemplos históricos no solamente suministraban pruebas generales de la inevitabilidad de la burocracia, puesto que una vez desarrollada «no desaparecía sino con la decadencia de la totalidad de la cultura que la acompañaba»<sup>117</sup>, sino que ofrecían además materia para analogías más precisas, que Weber utilizaba en la elaboración de imágenes de una futura sociedad capitalista. Roma proporcionaba un ejemplo de anquilosamiento del capitalismo por el estado y de las correspondientes consecuencias de estagnación económica y de decadencia cultural; Egipto, en cambio, constituía la imagen de una sociedad sin libertad, dominada por una jerarquía burocrática única.

La aplicabilidad de la experiencia romana a los tiempos

<sup>116</sup> GPS, págs. 317-8.

<sup>117</sup> GPS, pág. 319.

presentes fue sugerida por Weber en varios pasajes de su estudio sobre «Las condiciones en la agricultura de la antigüedad» y de otro trabajo suyo, más tardío, titulado *Historia económica general*. En este último señala que los *equites* romanos habían constituido la única clase capitalista de los tiempos pre-modernos, que podía ser comparada con la moderna en cuanto a su grado de «racionalidad», y añade que el ahogo de esta clase, al ser asumidas sus funciones por la burocracia imperial, había sido la causa principal de la decadencia romana, a pesar de que dicha situación había originado a corto plazo un aumento del bienestar material de los súbditos<sup>118</sup>. Este ahogo de actividades vitales en la sociedad romana fue también puesto de relieve por Weber en un trabajo suyo más temprano, que lleva por título «Agrarverhältnisse»<sup>119</sup>, en cuya conclusión su autor establece un paralelismo directo con la realidad contemporánea en los siguientes términos:

El orden burocrático destruyó toda iniciativa, tanto económica como política, en sus sujetos... El ahogo de la iniciativa económica privada por la burocracia no es específico de la antigüedad. *Toda* burocracia, al desarrollarse, implica una *tendencia* a producir estos mismos resultados; la nuestra no constituye excepción.

Imaginemos, prosigue Weber, que las industrias más importantes hayan sido nacionalizadas o que su producción se halle controlada por normas burocráticas:

... habríamos llegado, entonces, a la situación de los últimos tiempos imperiales, aunque con una base más per-

<sup>118</sup> S. HELLMANN y M. PLYI, eds., *Wirtschaftsgeschichte* (Tubinga, 1923), págs. 286-7.

<sup>119</sup> GASW, págs. 1-288, especialmente las págs. 271-8.

fecta técnicamente... Con toda probabilidad, la burocratización de la sociedad llegaría, en un momento dado, a dominar el capitalismo de nuestra época, como lo hizo en la antigüedad. Pasaríamos también, entonces, por la experiencia de un tipo de «orden», en lugar de la «anarquía de producción», similar al que caracterizó la Roma imperial e incluso el «nuevo reino» de Egipto y el poder de los Tolomeos<sup>120</sup>.

Así como Roma constituía un ejemplo típico de estagnación económica y cultural en una sociedad burocratizada, Egipto, en cambio, podía servir como modelo de falta total de libertad en una sociedad en la que todas las necesidades estuviesen satisfechas por la burocracia. La dominación burocrática en Egipto fue originada por la necesidad de intentar regular el río Nilo. Cada habitante tenía asignada una función específica dentro de la jerarquía social y debía ser empadronado en un distrito, en el que podía ser requerido para trabajar obligatoriamente. Toda propiedad privada estaba sujeta a servidumbre con respecto al faraón. En principio nadie era libre; había clases privilegiadas, pero no eran libres. Egipto constituía, pues, una imagen de la sociedad que *podría* originarse en un estado socialista que proveyese todas las necesidades. Egipto podía ser utilizado como ejemplo precoz a este respecto. La gran cantidad de veces en que Weber se refiere a este país, al exponer sus consideraciones sobre la burocracia contemporánea, muestra hasta qué punto podía disgustarle este tipo de sociedad servil<sup>121</sup>.

Las afirmaciones de Weber sobre el posible futuro de una sociedad totalmente burocratizada eran deducidas, pues, tanto

<sup>120</sup> GASW, págs. 277-8. Sin embargo, añade: «¡Esta visión no corresponde a lo actual!»

<sup>121</sup> GPS, págs. 319-20 y 384; GASS, págs. 413-4. El pasaje principal en que Weber se ocupa de Egipto está en GASW, págs. 62-83; consúltese también WG, págs. 607-8; ES, págs. 1044-7.

del mundo antiguo como de las tendencias existentes en el estado prusiano; esta forma de proceder constituye un ejemplo característico del tipo de razonamiento histórico de este autor. La justificación de la deducción de estas analogías históricas aparece de una forma muy resumida al final de su trabajo titulado «Agrarverhältnisse». La historia, expone, puede ser concebida, en parte, como una evolución y, en parte también, como un ciclo. Ciertas formas sociales de la antigüedad constituyen la base de evoluciones más tardías, de suerte que todo forma parte de una serie única. En cambio, hay otras formas que se repiten, aunque en diferentes niveles evolutivos:

En Europa Central la evolución cultural no había conocido hasta ahora ni «ciclos» cerrados ni un desarrollo «linear» propio e inequívoco. De vez en cuando volvían a aparecer, en un mundo diferente, formas sociales del mundo antiguo que habían desaparecido hacía tiempo. Además, otras formas, tales como las ciudades y las normas de propiedad rural de la antigüedad, constituyeron etapas necesarias de la ruta hacia las Edades Medias<sup>122</sup>.

El estado burocrático era una de esas estructuras que, una vez desaparecidas con el mundo antiguo, habían resurgido en el mundo contemporáneo, aunque bajo una forma que técnicamente estaba mucho más racionalizada y desarrollada. La historia de su existencia anterior podía, pues, ser utilizada como testimonio con respecto a su posible desarrollo futuro.

La concepción weberiana de la vida en un futuro orden socialista ha sido calificada de profética. Es evidente, sin embargo, que se apoyaba en analogías históricas, aunque también es verdad que éstas eran utilizadas sin la debida crítica. La asunción de que una sociedad en la que la provisión económica depen-

<sup>122</sup> GASW, pág. 278.

diese de la propiedad pública y de la planificación estatal produciría la estagnación de la Roma imperial y la falta de libertad del Antiguo Egipto implicaba no tener en cuenta adecuadamente las importantes diferencias que separaban estas sociedades de la moderna, en cuanto a las innovaciones tecnológicas y a los valores culturales. La utilización del término «socialista», que este autor empleaba refiriéndose al Antiguo Egipto, era ya, en sí misma, tendenciosa<sup>123</sup>. Weber se servía, invariablemente, del peor de todos los futuros posibles como base sobre la que apoyar sus consideraciones con respecto al socialismo, ya se tratase de establecer la afirmación de que la asignación de recursos en régimen de economía planificada carecería de eficacia o de sacar la conclusión de que sería imposible que la administración estatal actuase respetando los valores liberales o humanos.

Tales conclusiones dependían de asunciones característicamente pesimistas que concernían el presente. Weber pensaba que el desarrollo tecnológico no constituía un proceso abierto, sino que tenía límites fijos, por lo que, una vez que se hubiera llegado a ellos, la sociedad estaría condenada a satisfacer las necesidades de una población creciente con una producción nacional estática. Esto era lo que expresaba, al menos en sus primeros escritos, cuando exponía que no compartía el optimismo en el «futuro ilimitado del progreso técnico», ya que la «época presente de evolución técnica llegaría a acabarse»<sup>124</sup>. Aunque más tarde modificó este punto de vista, continuó pensando todavía que el desarrollo económico era un proceso frágil y que las fuerzas que tendían a la estagnación —las clases rentistas por un lado y la burocracia por el otro— solamente podrían ser mantenidas en sus límites por un capitalismo económico en el que los beneficios dependieran esencialmente de los correspondientes resultados obtenidos; debían, pues, continuar

<sup>123</sup> GARS, vol. 1, pág. 9; WG, pág. 645; ES, pág. 1102.

<sup>124</sup> *Christliche Welt*, 8 (1894), col. 477.

existiendo tanto los beneficios privados, con respecto al hombre de negocios, como, en cuanto a los obreros, el sistema de trabajo fragmentado. En 1917 escribía que solamente «la racionalización máxima de la actividad económica, es decir, el ajuste de los beneficios económicos a la ordenación racional de la producción», podría seguir asegurando a la nación una existencia tolerable después de la guerra <sup>125</sup>.

Aunque, en el terreno político, las afirmaciones de Weber acerca de la carencia de libertad en un sistema socialista no derivasen de la realidad prusiana, dependían, al menos, de la concepción que este autor tenía de la burocracia y que oponía a los puntos de vista de los «conservadores». La reacción de Weber ante la «metafísica» de los conservadores con respecto a la burocracia, ante el concepto que éstos tenían de una administración que se situaba por encima de las fuerzas sociales, consistía en insistir en la función estrictamente instrumental de la burocracia, dando una versión de ella en términos puramente instrumentales, en vez de oponer al punto de vista de los conservadores la concepción de una administración que funcionase dentro de una sociedad democrática y que compartiese con ésta los valores liberales y democráticos <sup>126</sup>. Es verdad que Weber era partidario de la democratización política, pero lo que ello implicaba, según este autor, era un sistema en que un líder político obligase a la burocracia a que no sobrepasara sus límites y no un sistema en que los mismos funcionarios compartiesen los valores de su propia sociedad. Este último punto de vista resultaba inconcebible en la teoría weberiana, ya que hubiera sido incompatible con su distinción fundamental entre el funciona-

<sup>125</sup> GPS, pág. 239.

<sup>126</sup> Esta concepción correspondía más bien al punto de vista de su hermano Alfred, quien defendía que cuanto más desarrollada estuviera la organización burocrática, tanto más importante sería insistir en que su funcionamiento estuviera imbuido por valores liberales: SVS, vol. 132 (1910), pág. 247.

rio y el político, en la que estaba implicada la no responsabilidad del funcionario, excepto con respecto a sus superiores. Los únicos valores apropiados a éste eran los que favorecían el funcionamiento adecuado de la administración, en cuanto a su carácter instrumental, jerárquico y predispuesto con relación al orden. Estos eran los valores que prevalecerían en la sociedad totalmente burocratizada que Weber consideraba vinculada al socialismo. Además, este autor nunca tuvo en cuenta la posibilidad de que la administración pudiera ser dirigida en función de otros valores y que, a causa de éstos, pudiera ser aceptada una reducción de la eficacia técnica implicada por la gestión burocrática de los problemas administrativos. La concepción inflexible de la burocracia conducía a este autor a conclusiones que determinaban sobremanera las posibilidades con respecto al futuro <sup>127</sup>.

Weber no pensaba que el socialismo fuese inevitable, al menos en un futuro previsible. Además, creía que si el socialismo llegaba a implantarse, no solamente no acarrearía una mejora de la condición humana, sino que agravaría los aspectos peores de la evolución existente. Por esto, continuaba aferrándose al capitalismo, tanto en el terreno económico como en el cultural. Sin embargo, aun dentro del sistema capitalista, la burocracia planteaba problemas, de los que el más importante era el de conseguir controlarla políticamente. En el próximo capítulo serán consideradas las ideas de Weber con respecto a la solución de este problema.

<sup>127</sup> Aunque en un contexto diferente, la crítica de la inflexibilidad del modelo weberiano de la burocracia ha constituido un tema que aparece frecuentemente en las teorías modernas de la administración y de la gestión. En los libros de M. ALLBROW, *Bureaucracy* (Londres, 1970) y de P. M. BLAU, *Bureaucracy in Modern Society* (Nueva York, 1956), puede consultarse resúmenes interesantes a este respecto.

#### CAPITULO IV

### PARLAMENTO Y DEMOCRACIA

El carácter ambivalente que Weber atribuía a la burocracia —por un lado, era indispensable a la realización de las funciones complejas de la sociedad moderna y, por el otro, tendía a sobrepasar sus funciones de instrumento administrativo— planteaba, según este autor, uno de los problemas más importantes de la política moderna: mantener la burocracia sujeta a control político. La solución estribaba en el tipo de político que fuera capaz de subordinar la burocracia a la dirección política y en las condiciones necesarias para que aquél pudiera llegar a formarse. Weber oponía su concepción del funcionario típico a la del «modelo» de político que fuera capaz de asumir su responsabilidad personal con respecto a la política y a sus consecuencias. En «La política como vocación» este autor definía las cualidades que eran necesarias en dicho tipo de político como una combinación de pasión y de «Sachlichkeit», como la determinación de luchar por una causa en la que cree combinada con un conocimiento muy práctico y profundo de los medios a utilizar para hacerla triunfar<sup>1</sup>. Era preciso que surgiesen políticos con estas cualidades para poder controlar la burocracia. Aunque esto constituía, en parte, un problema de factores personales y culturales, el desarrollo de tales cualidades dependía también de la estructura política. La situación constitucional del Par-

<sup>1</sup> GPS, págs. 533-4, y GM, págs. 115-6.

lamiento tenía, a este respecto, una importancia fundamental. Weber establecía una distinción primordial entre el constitucionalismo o parlamentarismo «aparente», según la propia denominación de este autor —por ejemplo, el de Rusia o el de Alemania, en los que la debilidad del Parlamento no resultaba propicia ni a las personas que lo integraban ni a proporcionar la formación adecuada para el liderazgo político— y el Parlamento fuerte, de tipo británico, ante el que el gobierno era constitucionalmente responsable y cuyos miembros gozaban de la propiedad de ser los candidatos normales a los puestos del gobierno.

El contraste entre estos dos tipos de sistema parlamentario formaba parte de la teoría weberiana de la democracia y de la justificación dada por este autor a la necesidad de democratizar la constitución alemana. Con ello Weber mostraba estar de acuerdo, una vez más, con un punto de vista que era corriente en la generación más joven de la Verein für Sozialpolitik y que defendía la introducción del sufragio universal en Prusia y el fortalecimiento de los poderes del Parlamento en los estados y en el Reich<sup>2</sup>. Sin embargo, Weber exponía claramente a este respecto que consideraba la democratización como un medio que servía, más bien que para acordar poder al pueblo, para proporcionar la posibilidad de dirigir la política del aparato estatal de una forma más eficaz.

Aunque la teoría weberiana de las instituciones políticas solamente aparece bajo una forma completamente elaborada en los escritos de este autor durante la guerra, las primeras manifestaciones de esta teoría son expuestas mucho más pronto, en los artículos sobre Rusia. Weber, en este análisis de la política rusa, llegaba, entre otras, a la conclusión de que la monarquía como sistema era incapaz de hacer surgir un liderazgo que fuera con-

<sup>2</sup> D. LINDENLAUB, *op. cit.*, págs. 261-3 y 393-9.

sistente con respecto a la burocracia moderna<sup>3</sup>; esta conclusión encerraba una relación estrecha con la situación alemana. En una carta a Friedrich Naumann en 1908 Weber repetía la idea, ya expresada en sus artículos sobre Rusia, de que un soberano legítimo solamente podía ser un diletante y añadía que, sin un cambio importante en el «régimen personal» del Kaiser, Alemania sería incapaz de llevar a cabo una política extranjera eficaz<sup>4</sup>. En otra carta posterior del mismo período Weber recomendaba a Naumann que no exagerase la significación de los errores personales del Kaiser: lo que era defectuoso eran las *instituciones*<sup>5</sup>. Alemania tenía una necesidad desesperada de que su organización cambiase; Weber continuaba abogando a este respecto porque se pusiese fin al constitucionalismo aparente, que hacía que la «Bundesrat» formase parte de un Parlamento completamente inmaduro.

Aunque las consideraciones precedentes constituyen un amplio anticipo del tema de los escritos de Weber durante la guerra, necesitan, sin embargo, ser completados, poniendo de relieve la importancia que su autor atribuía a la función ejercida por un Parlamento poderoso —que sirviera de lugar de reclutamiento y de formación para el liderazgo político— y añadiendo informaciones resumidas acerca de los conocimientos de dicho autor sobre el sistema de gobierno en Gran Bretaña<sup>6</sup>. Lo que se expone a continuación de las ideas de Weber ha sido extraído de sus escritos durante la guerra, aunque lo más importante de ello lo había establecido ya con anterioridad.

<sup>3</sup> GPS, págs. 76-8.

<sup>4</sup> GPS, 1.<sup>a</sup> ed., págs. 455-7.

<sup>5</sup> *Ibid.*, págs. 457-8.

<sup>6</sup> En este período alcanzaron gran difusión los dos trabajos siguientes, que se ocupaban del gobierno británico: *Die Regierung Englands*, de SIDNEY LOW, y *Die englische Verfassung*, de A. L. LOWELL. (Habían sido traducidos en 1908 y 1913, respectivamente.)

EL PARLAMENTO, LUGAR DE FORMACION  
PARA EL LIDERAZGO POLITICO

La diferencia entre las instituciones parlamentarias «aparentes» y las realmente vigorosas constituye un tema fundamental en los artículos de Weber titulados «Parlamento y gobierno en la Alemania reconstruida»<sup>7</sup>. El punto de partida utilizado en ellos es la función, común a todos los parlamentos, de expresar el consentimiento de los gobernados a su gobierno:

La permanencia en el poder de los sistemas organizados exige como condición previa que exista un mínimo de consentimiento, por lo menos en las clases socialmente importantes de los gobernados. Los parlamentos actuales son los medios que sirven para poder expresar este mínimo de consentimiento<sup>8</sup>.

Sin embargo, existían diferencias importantes en cuanto a la situación constitucional de los parlamentos. De ésta dependía no solamente todo el carácter de la política, sino también la posibilidad de desarrollo del liderazgo político. La situación de un Parlamento cuyo rol estaba limitado a rechazar propuestas financieras o legislativas del gobierno o a presentar peticiones en favor de los gobernados correspondía a un constitucionalismo aparente y no permitía participar positivamente en las tareas de gobierno. Los miembros de tal Parlamento solamente podían llevar a cabo una política «negativa»: no podían sino «situarse en contra del gobierno, como un poder hostil, ser mantenidos por éste en condiciones mínimas de información, ser tratados como un obstáculo...»<sup>9</sup>. En cambio, la situación

<sup>7</sup> Esto puede consultarse, principalmente, en GPS, págs. 327-57.

<sup>8</sup> GPS, pág. 327.

<sup>9</sup> GPS, págs. 327-8.

del Parlamento era diferente cuando el gobierno tenía que ser directamente elegido por los miembros de aquél o precisaba el apoyo de su mayoría para mantenerse en funciones, ya que de ello se seguía la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento en cuanto a la dirección y aprobación de los asuntos políticos. Entonces podía decirse que existía un verdadero gobierno parlamentario. «En este caso los líderes de los partidos dominantes participan necesariamente y de manera positiva del poder estatal. El Parlamento constituye entonces un factor de política positiva...»<sup>10</sup>.

El tipo característico de política mantenido por las instituciones parlamentarias débiles era lo que Weber, en el pasaje correspondiente de estos artículos y en sus otros escritos de este período, denominaba «política negativa». Consistía ésta en que los partidos políticos y sus líderes, al verse excluidos de tener participación en el poder real, estaban obligados a limitarse a quejarse y a protestar, es decir, a ejercer un rol negativo, reaccionando contra los proyectos, que eran elaborados fuera del Parlamento<sup>11</sup>.

Esta «política negativa» tenía dos propiedades que la caracterizaban. En primer lugar, los políticos que la ejercían tenían que dedicar una gran parte de sus actividades a asegurar puestos administrativos, sin gran importancia, a los miembros de los partidos. La política implica siempre esforzarse por el poder personal; por ello, si el sistema excluye a los representantes elegidos de las posiciones con poder real, éstos tienen su atención absorbida por actividades de menor importancia. «Todo gira alrededor del patrocinio de posiciones menores y subordinadas»<sup>12</sup>. Eran las migajas con las que la burocracia les reconciliaba con el sistema burocrático de gobierno. El resultado

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> GPS, págs. 213 y 459.

<sup>12</sup> GPS, págs. 329 y 354-5.

que obtenían consistía en «alterar unos pocos apartados del presupuesto nacional en favor de los intereses de un electorado de partido y en asegurar sinecuras a manos llenas para los protegidos del partido de los influyentes»<sup>13</sup>.

La otra propiedad que caracterizaba los parlamentos débiles era la de que fomentaban una política de contenido extremadamente ideológico, cuyas consecuencias políticas nunca eran tenidas en cuenta adecuadamente. La carencia de sentido de la realidad que estos políticos manifestaban resultaba de su falta de poder y de su imposibilidad de acceder a la información necesaria para fundamentar una política realista. «La demagogia ignorante o la impotencia rutinaria... mantenían la trama»<sup>14</sup>. A esto era debido, por ejemplo, el hecho de que «la ética fraternidad apolítica de camaradería de clase», que estaba determinada a no colaborar con el sistema capitalista y que ya controlaba fuertemente elementos del partido socialdemócrata, viera reforzada dicha resolución por un sistema parlamentario que se permitía fomentar la oposición en sí misma, puesto que sus representantes nunca llegaban a tener que responsabilizarse de las consecuencias de las propuestas que planteaban<sup>15</sup>.

Podría decirse que la «política negativa» pertenecía a un tipo de política puramente neutral, en el sentido weberiano, que se esforzaba por influenciar el ejercicio del liderazgo y la distribución del poder. La única posibilidad que tenía de influenciar el desarrollo de la política dependía de que pudiese ejercer algún tipo de veto. Pero, en el sentido político, según la definición del político por su «tipo ideal» —quien aspira al poder para ejercer su responsabilidad personal— la «política negativa» distaba mucho de poder ser considerada como política real, ya

<sup>13</sup> GPS, pág. 336.

<sup>14</sup> GPS, pág. 343.

<sup>15</sup> GPS, págs. 353-4. Esta misma actitud de oposición constituía, a su vez, un obstáculo al establecimiento de un gobierno parlamentario: *ibid.* Véase también el capítulo VI.

que le faltaba la posibilidad de asumir verdaderamente sus propias responsabilidades<sup>16</sup>. Además, esta misma posición del Parlamento, que determinaba el carácter de la política, favorecía también ciertos tipos de ocupaciones cuyo auge aumentaba como consecuencia de la clase de actividades a desempeñar; entre ellos merecían ser citados los funcionarios que aspiraban a puestos de trabajo sin responsabilidad ante el poder y los demagogos que no tenían que tener en cuenta las consecuencias de sus discursos. Ambos tipos de ocupaciones constituían la antítesis del verdadero político; sin embargo, podían alcanzar la supremacía dentro de un sistema de política negativa, ya que éste realizaba además un tipo de «selección negativa», que consistía en desviar los mejores talentos hacia otros campos de actividades<sup>17</sup>. Por esto, en las raras ocasiones en que un parlamento débil había tenido la oportunidad de consolidarse realmente, como la Reichstag alemana durante la crisis ministerial de 1917, solamente había podido actuar de una forma accidentada y desorganizada, «como una revuelta de esclavos», ya que esta posibilidad de resurgimiento de su voluntad política carecía de líderes adecuados que la dirigiesen<sup>18</sup>.

La política «negativa» era, pues, la forma política que correspondía de manera típica a los parlamentos débiles; por el contrario, la política «positiva», que implicaba el ejercicio de la responsabilidad política, era característica de los sistemas parlamentarios fuertes, en los que el gobierno estaba formado por parlamentarios, que eran directamente responsables ante el Parlamento. Este, en dicho tipo de sistema, tenía como función principal la de servir de lugar en el que pudiera realizarse el reclutamiento y la selección («Auslesestätte») de los líderes políticos, al mismo tiempo que adquirirían en él la formación ade-

<sup>16</sup> GPS, págs. 336-7.

<sup>17</sup> GPS, págs. 334 y 379.

<sup>18</sup> GPS, págs. 213 y 348.

cuada<sup>19</sup>. Weber pensaba que eran precisamente estas cualidades las que eran más eminentes en el Parlamento británico. El proceso selectivo que había podido ejercerse en él sobre sus hombres políticos había permitido que fuesen promovidos quienes habían logrado subordinar —¡de manera voluntaria!— la cuarta parte de la humanidad al gobierno de una pequeña minoría<sup>20</sup>. Los sistemas parlamentarios fuertes atraían a quienes poseían capacidad para el liderazgo («Führernaturen»), porque el Parlamento era considerado la vía normal para lograr cargos en los que ejercer la responsabilidad personal.

Weber utilizaba esta concepción de un Parlamento fuerte que desempeñase la función de seleccionar los líderes para defenderlo de las acusaciones formuladas tanto por los de derechas como por los de izquierdas. Ambos tomaban como punto de partida para sus ataques su desaprobación común de la exigüidad e inestabilidad de la vida parlamentaria alemana, aunque las conclusiones que de ello deducían eran diferentes. Las derechas argumentaban en el sentido de que el sistema parlamentario era esencialmente incompatible con Alemania o en el de que, por lo menos, los alemanes no estaban preparados para ello; las izquierdas, en cambio, defendían la implantación de un sistema directamente democrático, sin mediación del Parlamento.

Weber, contra el punto de vista de las derechas —de que la nación era un caso único o de que constitucionalmente era incompatible con las instituciones parlamentarias—, insistía en que el bajo nivel de la capacidad política alemana era consecuencia de la debilidad política de la Reichstag y en que, por tanto, esto no justificaba que fuera excluida la solución del verdadero parlamentarismo<sup>21</sup>. Según exponía Weber al final de

<sup>19</sup> GPS, págs. 331, 342 y 391.

<sup>20</sup> GPS, pág. 343.

<sup>21</sup> GPS, págs. 333-4.

«Parlamento y gobierno», los hombres que tenían capacidad para ejercer el liderazgo no habían logrado nunca ocupar puestos en los parlamentos germanos. La deducción de que la nación no estaba preparada para ser gobernada parlamentariamente era, por tanto, falsa. «La falta de honradez política llega al colmo en los que se quejan de la política 'negativa', al mismo tiempo que bloquean el camino a quienes, estando capacitados para líderes, podrían desempeñar un papel eficaz y ejercer un poder responsable, sostenidos por sus seguidores en el Parlamento»<sup>22</sup>. El bajo nivel de la capacidad política de Alemania no era, pues, una causa, sino una consecuencia de que las instituciones hubieran sido utilizadas, al menos en parte, para evitar que el proceso de la política parlamentaria sirviese para que pudiesen surgir hombres de valía<sup>23</sup>.

Las izquierdas también criticaban la falta de adecuación del Parlamento, aunque no lo hacían en función del autoritarismo, sino de la democracia directa y del gobierno por referéndum. Los «demócratas» no solamente criticaban a los que se aprovechaban de la política parlamentaria, sino también la arbitrariedad del carácter de ésta, con respecto a cuyos participantes establecían la distinción entre una minoría «activa» y una mayoría «pasiva». Weber respondió a estas críticas en su otro trabajo polémico importante del período de la guerra: «Sufragio y democracia en Alemania». «Existen —decía— muchos 'demócratas' honrados, e incluso fanáticos, que ven en el parlamentarismo un sistema de arribistas y de aprovechados, que

<sup>22</sup> GPS, pág. 428.

<sup>23</sup> Esto había sido planeado por Bismarck, y su base de apoyo estaba constituida por los intereses de la burocracia por el poder. Pueden ser consultados a este propósito los artículos titulados «Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung» y «Die Erbschaft Bismarcks»: GPS, págs. 229-32 y 299-308. Con respecto a los intereses de la burocracia por el poder, puede consultarse también GPS, *passim*.

induce la democracia a la perversión y al gobierno de cliques»<sup>24</sup>. Según estos «demócratas», proseguía, solamente la «verdadera» democracia podría proporcionar una administración que estuviese al servicio de las masas. Sin embargo, esto planteaba dos preguntas a las que debían de dar respuesta los que así pensaban:

En primer lugar, si fuese suprimido el poder del Parlamento, ¿qué órgano quedaría para que la democracia controlase la administración de los funcionarios?... En segundo lugar, ¿qué es lo que puede reemplazar el gobierno de cliques parlamentarias? El gobierno de cliques... todavía más inaccesibles. El sistema llamado de democracia directa no es posible técnicamente sino en naciones pequeñas o en cantones. En todo estado de masas la democracia conduce a la administración burocrática, y ésta, si no entra en acción un parlamento fuerte, conduce al gobierno burocrático<sup>25</sup>.

Según Weber, el reclutamiento y la formación de los líderes en el Parlamento constituía el único medio que permitía controlar la administración. En la época moderna la democracia no podía adoptar otra forma que fuese viable.

La existencia de un Parlamento fuerte no solamente era necesaria para que pudieran ser reclutados en él los líderes políticos, sino también para que fuese el lugar en que éstos pudieran disponer de los medios adecuados a su formación. Gran Bretaña podía servir también como modelo a este respecto. Existía un instrumento que era esencial para dicha formación: el sistema de investigación por comisiones provistas del derecho de

<sup>24</sup> GPS, pág. 276.

<sup>25</sup> GPS, pág. 277. Weber añade otras consideraciones en el sentido de justificar que un sistema parlamentario es preferible a un gobierno por referéndum, ya que aquél admite soluciones «relativamente mejores», por medio de compromisos.

verificar las actividades administrativas y de revisar los documentos considerados importantes<sup>26</sup>. Usar tal sistema implicaba que la administración tuviese que aceptar sus responsabilidades ante el Parlamento, con lo que podía ser controlada eficazmente. Además, puesto que la causa principal del poder burocrático estribaba en sus conocimientos, era necesario compartirlos para poderlo controlar. Por consiguiente, la mejor formación que podía adquirir un futuro líder político consistía en tomar parte en los trabajos de dichas comisiones, siguiendo el ejemplo del sistema británico:

Este aprendizaje, de trabajo intenso en las realidades administrativas, es... lo único que faculta una asamblea para ser un lugar de selección de políticos eficaces, con un poder real, y no de simples demagogos; el Parlamento británico constituye un ejemplo supremo de ello. Este tipo de relaciones entre los funcionarios y los políticos profesionales es lo único que garantiza el control continuo de la administración y, con ello, la formación política de dirigentes y dirigidos<sup>27</sup>.

La naturaleza de tales investigaciones creaba situaciones conflictivas con los funcionarios, dadas sus normas con respecto al secreto oficial, pero constituía una condición que, además de ser necesaria al desarrollo del liderazgo político, se oponía a la demagogia y al diletantismo<sup>28</sup>.

La solución weberiana al problema del control burocrático se basaba, pues, en el contraste entre los dos tipos de sistemas parlamentarios —el débil o «aparente», representado por el Parlamento alemán, y el fuerte, cuyo prototipo era el inglés—

<sup>26</sup> GPS, págs. 214, 341-3, 353 y 428.

<sup>27</sup> GPS, pág. 343.

<sup>28</sup> GPS, págs. 352-3.

dadas las consecuencias de cada uno sobre el estilo de la política y sobre el carácter del liderazgo político. Pero para que se realizaran las miras de Weber con respecto a cambiar las propiedades que caracterizaban la política y los políticos alemanes era necesario llevar a cabo una reforma constitucional, particularmente de los párrafos de la constitución que limitaban el rol del Parlamento —tal el famoso artículo 9, sección 2, que prohibía ocupar un puesto en el gobierno a todo miembro de la Reichstag y que obligaba a éste, si lo ocupaba, a separarse de su apoyo político—<sup>29</sup>. Lo que precede no quiere decir, sin embargo, que Weber creyese que instituciones políticas similares produjesen en todos los países consecuencias análogas. Los partidos políticos franceses, por ejemplo, a pesar de que su país poseía un sistema parlamentario auténtico, padecían una fragmentación crónica, siendo incapaces de dar origen al liderazgo político que, según este autor, cabría esperar de tal sistema parlamentario. Esto era consecuencia de la estructura social particular que poseía este país. «Francia —escribía Weber— no es un país sobre el que puedan estudiarse las consecuencias típicas de la democracia con respecto al parlamentarismo»<sup>30</sup>. Esto permite comprender que este autor no creyese que el cambio de unas pocas cláusulas de la constitución alemana fuera suficiente para que surgiesen rápidamente líderes políticos. Las formas de pensar, los «hábitos de ineficacia» inculcados a lo largo de generaciones no podían cambiar fácilmente. Sin embargo, la reforma constitucional era una condición necesaria para ello, ya que removería los obstáculos que se oponían al desarrollo del liderazgo político:

<sup>29</sup> GPS, págs. 330-1, 350, 412, 423 y 426. Véase también el artículo «Die Abänderung des Artikel 9 der Reichsverfassung»: GPS, 3.ª ed., págs. 222-5.

<sup>30</sup> GPS, págs. 371-2 y 317.

Nadie puede imaginar que una cláusula del tipo de la que encadena el nombramiento del Reichskanzler y su dimisión de la votación parlamentaria pueda ser el motivo por el que surjan los «líderes» de repente, ya que éstos han sido excluidos del Parlamento durante décadas a causa de la falta de poder de éste. Sin embargo, los requisitos previos y esenciales para que aquéllos surjan pueden ser creados institucionalmente; todo depende ahora de que esto sea llevado a cabo<sup>31</sup>.

Conviene aclarar que la comparación entre los sistemas de gobierno británico y alemán constituía un lugar común de los análisis de la política alemana; además, el Parlamento británico era tomado corrientemente como modelo por los defensores de la reforma democrática. En este sentido, no puede decirse, pues, que la tipología weberiana encierre nada de original. Sin embargo, Weber tenía una forma peculiar de servirse de este lugar común, que conducía a una elucidación diferente. Lo que Weber ponía de relieve a este respecto como propiedad característica del gobierno parlamentario era, más bien que el hecho de ser democrático, el de que sirviera para desarrollar el tipo de liderazgo capaz de controlar la burocracia moderna. A pesar de que este autor utilizaba el término de «democratización», refiriéndose al proceso para aumentar el poder del Parlamento, y aunque el tipo de Parlamento fuerte que defendía incluía aspectos claramente democráticos, como el de poder someter la actividad del gobierno a la influencia de los votos, su teoría del gobierno parlamentario no podía ser calificada de *democrática*, sin embargo, ya que Weber no pretendía justificar este tipo de gobierno en función de valores democráticos relevantes, como hubiera sido el caso si hubiera defendido el aumento de la influencia del pueblo sobre la política seguida por los

<sup>31</sup> GPS, pág. 412.

gobernantes. La peculiaridad de la posición weberiana consistía en la creencia en que las instituciones formalmente democráticas constituían, en la época moderna, la mejor garantía en cuanto al liderazgo político eficaz. Por esto, aunque Weber tomara posición en favor de los demócratas radicales, la asimilación de este autor a las instituciones democráticas era solamente circunstancial, no concernía los principios. Su carta al profesor Ehrenberg en 1917 es una prueba evidente a este respecto:

Considero que las formas de las constituciones son medios técnicos como otros mecanismos cualesquiera. Si el monarca fuera un político o si diera pruebas de que podía llegar a serlo, me colocaría con agrado de su parte, en contra del Parlamento<sup>32</sup>.

Sin duda lo que precede es exagerado, ya que la oposición de Weber no concernía la persona del monarca, sino que iba dirigida solamente contra el *sistema* con el que éste gobernaba; además, un monarca excepcional podía proveer el liderazgo político, pero el monarca como tal no podía garantizar la continuidad de la dirección política en el sentido en que podía hacerlo un parlamento. Por otro lado, como será discutido en el próximo capítulo, Weber consideraba que el sistema parlamentario ofrecía ventajas importantes en cuanto a garantizar las libertades políticas. No obstante, la carta a la que acaba de hacerse alusión constituye un claro exponente de la prioridad que la teoría weberiana acordaba al liderazgo político.

Las precedentes consideraciones de Weber acerca de las instituciones parlamentarias muestran el énfasis característico que este autor ponía en el proceso de selección, en el sentido de que las diferentes estructuras institucionales y sociales favorecían y seleccionaban diferentes tipos de personas con cualida-

<sup>32</sup> GPS, 1.ª ed., pág. 470.

des determinadas. En tanto que un sistema parlamentario débil obligaba a marginarse de la política a quienes poseían cualidades para el liderazgo y estimulaba, en cambio, a los «meros demagogos» y a las personas inclinadas hacia los favoritismos, el tipo de político seleccionado por un sistema parlamentario fuerte era completamente diferente. Es importante, sin embargo, considerar que esta distinción contenía implícitamente una afirmación de carácter más general: en el terreno político, como en otros, eran solamente unos pocos los que gobernaban, es decir, la oligarquía era inevitable y, por consiguiente, las cualidades y el carácter de ésta tenían una importancia primordial. El aspecto empírico de esta afirmación —la de la inevitabilidad de la oligarquía— será examinado de una forma más explícita dentro del contexto del pensamiento de Weber acerca de las masas políticas y del sufragio universal: esto constituye el segundo aspecto de la teoría weberiana de la democracia.

#### MASAS DEMOCRÁTICAS Y ELITES

Nos queda por considerar la parte de la teoría weberiana de la democracia —acabamos de exponer la que concernía las instituciones parlamentarias— que se ocupa de la justificación del sufragio universal y del problema de las masas democráticas. A este respecto, la teoría de Weber contiene también peculiaridades, tanto en el carácter de su justificación del sufragio universal como en su insistencia en que la introducción de éste no alteraba, sino que reforzaba, lo que este autor denominaba «la ley del pequeño número», la ley de que la política estaba controlada por pequeños grupos —y desde arriba<sup>33</sup>—. Weber, como otros autores que formaban también parte de los

<sup>33</sup> GPS, págs. 197, 227, 336, 344, 368, etc.

llamados «teorizadores de las élites»<sup>34</sup>, consideraba que el hecho de que las masas tuvieran implicaciones con la política no modificaba la realidad de la oligarquía, sino más bien los métodos por los que esta minoría era seleccionada, el tipo de personas que lograban alcanzar una posición elevada y las cualidades requeridas para el ejercicio efectivo del poder. El advenimiento de la democracia había hecho cambiar las normas que regían esta selección, pero no el proceso de la selección en sí mismo.

Las ideas de Weber acerca de las masas democráticas incluyen el estudio de una realidad, que, al igual que la de la burocracia, era considerada también por este autor como típica de la política moderna: el carácter masivo de ésta. El estado moderno se caracterizaba, además de porque poseía una administración burocrática, por ser un estado de masas, en el sentido de que éstas no pueden ser ignoradas en el proceso político, sea cual fuere el tipo de constitución.

La palabra «masa» es utilizada en los escritos políticos de Weber con diferentes significaciones. A veces es utilizada simplemente en el sentido de un conjunto numeroso, como en la palabra «Massenstaat», que indica un poder muy extenso, o considerar «las masas como tales, cualesquiera que sean las clases sociales que las componen en los casos particulares»<sup>35</sup>. Pero la significación de esta palabra puede incluir también corrientemente cierta información acerca de las propiedades características de tales conjuntos y de la sociedad de la que éstos forman parte. Las «masas» son una consecuencia del proceso de nivelación social, que había hecho desaparecer las distinciones tradicionales del linaje y de la posición social y que había destruido el tipo de relaciones que imperaba en la sociedad tradicional<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> La mejor exposición de las tesis sobre las élites es la que aparece en el libro de G. P. PARRY, *Political Elites* (Londres, 1969).

<sup>35</sup> GPS, pág. 392.

<sup>36</sup> GPS, pág. 279; WG, pág. 567; ES, pág. 983.

La existencia de las «masas» implicaba, pues, un cierto tipo de democratización.

Weber considera también la conocida distinción entre los aspectos social y político de la democracia: por un lado, la nivelación de las diferencias sociales y, por el otro, la introducción del sufragio universal y del gobierno parlamentario. La democratización social estaba ya en una etapa muy avanzada y cada vez se veía más reforzada por el aumento incesante de la importancia adquirida por la literatura de masas y por la prensa popular. Estos factores hacían que las «masas» tuvieran cada vez mayor preponderancia política, independientemente del tipo de constitución y aun cuando no estuviese implicada la democracia política. Las actividades propagandísticas y demagógicas dirigidas hacia las masas tenían lugar tanto en las monarquías y en los gobiernos dictatoriales como en las democracias políticas. El gobierno alemán las utilizaba corrientemente como medios, que ponía al servicio de sus luchas intestinas, tanto al nivel global como con respecto a problemas políticos más limitados territorialmente<sup>37</sup>. La demagogia de masas era también un instrumento típico de las dictaduras militares, que, según este autor, habían llegado a dominar, en un grado mayor o menor, las naciones que habían contendido en la guerra mundial<sup>38</sup>. La importancia política de las masas no concernía, pues, solamente las democracias.

Existían diferencias, sin embargo, en cuanto a la forma en que era conseguida la implicación de las masas. Estas podían ser puestas en acción de una forma agitada e «irracional», como en la «política de las calles» o bajo los efectos de la arenga de un dictador<sup>39</sup>. Weber consideraba que los disturbios en los submarinos alemanes durante la guerra constituían un ejemplo

<sup>37</sup> GPS, págs. 292 y 381.

<sup>38</sup> GPS, pág. 278.

<sup>39</sup> GPS, págs. 274 y 293.

típico de los efectos peligrosos que este tipo de intervenciones podían originar en las masas y de que, por tanto, fuera necesario calcularlas con sumo cuidado. En una democracia política la acción sobre las masas podía, por el contrario, ser llevada a cabo de una forma regular y disciplinada utilizando medios institucionales. Lo que caracterizaba la democracia política no era el hecho de que las masas fueran influenciadas, sino la manera de hacerlo; ésta consistía en que la utilización de la demagogia estaba estrechamente relacionada con el hecho de haber votado para la elección de un líder y con la organización de las masas en partidos políticos.

La demagogia... es independiente del tipo de constitución... Las monarquías han utilizado también, a su manera, la vía demagógica. Los discursos, los telegramas y todos los medios posibles de propaganda han sido utilizados para proteger el prestigio de aquéllas; sin embargo, nadie puede afirmar que esta forma de propaganda política haya acarreado a los intereses del estado menos perjuicios que la demagogia electoral, aun la de tipo más violento. Ahora, durante la guerra, hemos experimentado el fenómeno, nuevo para nosotros, de la demagogia del almirante... No es posible sacar la conclusión de que la demagogia es peculiar de las democracias políticas... En Alemania tenemos demagogia y propaganda de masas, sin democracia —o más bien *a causa* de la carencia de una democracia ordenada<sup>40</sup>.

La justificación weberiana de la democracia política se basaba, pues, más bien en que con ésta las implicaciones políticas de las masas tomarían formas ordenadas y regulares en vez de

<sup>40</sup> GPS, pág. 381; las págs. 287 y 423 pueden ser consultadas también acerca de este problema.

ser agitadas e «irracionales»<sup>41</sup>, que en que dicha democracia supusiera para las masas una influencia política que, de otra forma, no tendrían<sup>42</sup>.

Pero Weber tenía otras razones para estar de acuerdo con el sufragio universal, que fueron expuestas de forma coherente en el artículo titulado «Wahlrecht und Demokratie». Weber explicaba en él que toda limitación del sufragio universal era incompatible con el carácter de las instituciones modernas. Uno de los supuestos sobre los que se fundamentaban estas instituciones —el capitalismo, la burocracia y aun el propio estado— era el de la igualdad formal como norma para todos, sin que existieran privilegios especiales reconocidos o garantizados por las leyes. La igualdad con respecto al sufragio estaba, pues, implicada por este principio. «Nuestra exigencia del sufragio universal —escribía Weber— no es accidental. Su carácter mecánico se corresponde con la naturaleza del estado moderno. El concepto de 'ciudadano del estado' solamente se constituye en el estado moderno»<sup>43</sup>. Weber relacionaba este concepto de ciudadanía con la obligación de tomar parte en el servicio militar y con la igualdad de los hombres con respecto a la muerte. Estas consideraciones adquirirían una importancia particular en tiempo de guerra. Weber criticaba continuamente las tres clases del sufragio prusiano y la anomalía de que fueran concedidos los derechos políticos a los que se quedaban en sus casas, mientras que les eran negados a los soldados que estaban en el frente. Esta situación, desde el punto de vista histórico, formaba parte de un problema más general. Históricamente, la ciudadanía y los derechos políticos habían estado asociados a las posibilidades diferentes que cada uno tenía para procurarse

<sup>41</sup> A este respecto, véase la pág. 173.

<sup>42</sup> En este sentido, Weber aprobaba la función ejercida por los sindicatos en período de guerra, ya que éstos constituían «los únicos elementos de disciplina de las masas». GPS, pág. 293.

<sup>43</sup> GPS, pág. 254.

su propio equipaje militar. Estas diferencias no tenían ya validez en el ejército ni en otras instituciones modernas, puesto que los utensilios no eran propiedad de quienes los utilizaban:

Todos los hombres son iguales ante la muerte... Todas las diferencias de derechos políticos, que en el pasado se basaban en diferencias económicas relacionadas con la calificación *militar*, no tienen ya motivo para seguir existiendo en el estado y en el ejército burocratizados<sup>45</sup>.

El sufragio universal y las masas democráticas eran, pues, una consecuencia necesaria de la notable progresión de la democratización social. Dada la naturaleza de la sociedad moderna, la limitación del sufragio universal no podía ser mantenida por más tiempo. Weber expuso en diferentes trabajos sus profundos conocimientos acerca de los intrincados problemas relacionados con la «política del sufragio», con las diferentes formas —basadas en la propiedad, en la profesión, en la educación, etcétera— de privar a las masas de sus derechos. En «Wahlrecht und Demokratie», Weber analizaba cada una de estas formas y demostraba que no podían ser justificadas, dado el carácter de la sociedad<sup>46</sup>. Puesto que había comenzado ya la agitación en favor de la extensión del voto, la única solución posible era la concesión del sufragio universal; el pueblo debía obtener esta satisfacción rápidamente, con lo que podría guardar sus energías para otros menesteres<sup>47</sup>. La democracia política, según Weber, era, pues, una consecuencia de la igualdad formal en la que estaban basadas las instituciones de la sociedad moderna y era necesaria para que la implicación de las masas en el proceso político pudiera realizarse de una forma ordenada, en vez

<sup>45</sup> GPS, pág. 256.

<sup>46</sup> GPS, págs. 235-41.

<sup>47</sup> Véase a este respecto GPS, pág. 394.

de que fuera influenciada por intervenciones agitadas e irracionales.

El sufragio universal terminaría, pues, implantándose de manera inevitable en los estados modernos. Su introducción, sin embargo, no alteraría, sino que reforzaría la validez de la «ley del pequeño número», denominación que, según Weber, servía para designar un principio universal, que podía ser expresado en estos términos: en la política dominan grupos pequeños. «El principio del pequeño número, es decir, la capacidad superior de maniobra política implicada por los grupos *dirigentes* pequeños, determina universalmente la actividad política»<sup>48</sup>. La afirmación reiterada de este principio constituye uno de los vínculos comunes que existen entre *Economía y Sociedad* y los escritos políticos de Weber<sup>49</sup>. Las determinaciones políticas son tomadas siempre por unos pocos, que solamente permiten la intervención de otros en la medida en que su apoyo es juzgado necesario. Este principio es tan válido con respecto a las democracias como a cualquier otro sistema de gobierno. La implicación de las masas en los asuntos políticos es solamente una consecuencia de iniciativas tomadas desde arriba, nunca desde abajo; el rol de aquéllas se limita a reaccionar a este proceso.

No se trata de que las «masas», políticamente pasivas, encumbren a su propio líder; se trata más bien de que el líder político consiga seguidores y se gane las masas utilizando la demagogia. Esto es cierto incluso en las constituciones más democráticas<sup>49</sup>.

La «ley del pequeño número» no significaba que los líderes pudieran prescindir de sus seguidores ni que no fuera necesario

<sup>48</sup> GPS, pág. 336.

<sup>49</sup> WG, pág. 548; ES, pág. 952, constituye un ejemplo típico de esta afirmación.

<sup>49</sup> GPS, pág. 389.

que éstos fuesen numerosos y entusiastas, sobre todo en período de guerra. Lo que significaba era que las iniciativas eran tomadas siempre por los «pequeños grupos dirigentes», que constituían un «estado mayor» cuya capacidad para planear secretamente la estrategia conveniente les procuraba una gran ventaja a su favor. Los seguidores podrían, a lo sumo, intentar oponer su veto ocasionalmente.

Weber no se ocupó de considerar el problema de la validez de la «ley del pequeño número» con respecto a las democracias directas, como la de la antigua Atenas o la de los cantones suizos. Aunque también podían existir en ellas demagogos «cesaristas» o aristocracias tradicionales, Weber insistía en deducir distinciones sutiles entre dichos tipos de democracia, basados en la vecindad y en las relaciones personales, y las modernas democracias de masas<sup>50</sup>. En teoría hubiera sido posible establecer una definición de la democracia que hubiese incluido todos estos tipos (en el sentido, por ejemplo, de decir que existe democracia cuando «no hay diferencias formales de derechos políticos entre las clases sociales»)<sup>51</sup>, pero su utilidad práctica hubiera sido escasa dada su excesiva generalidad; en realidad, las masas democráticas modernas no podían ser calificadas de «democráticas» sino en un sentido derivativo. De la comparación de éstas con las oligarquías a las que habían reemplazado, resultaba que la introducción del sufragio universal no solamente no había conducido a que la política fuese más democrática, en el sentido de que el poder estuviese más difundido, sino que, por el contrario, el poder se había concentrado más aún. El término «democratización», escribía Weber, podía, pues, ser engañoso; había que tener en cuenta que el *demos* nunca era capaz de gobernar, que solamente podía ser gobernado. Lo que había cambiado era la forma en que era seleccionado el peque-

<sup>50</sup> WG, pág. 548; ES, pág. 952.

<sup>51</sup> GASS, págs. 494-5.

ño número, las cualidades que se le exigían para ello y las posibilidades que tenían de lograr el poder cierto tipo de personas, diferente del de antaño<sup>52</sup>.

Los trabajos de Weber que se ocupan de las masas democráticas tratan extensamente el problema de los nuevos roles de las élites originadas por la introducción del sufragio universal y el de las cualidades que éstas deben reunir para ejercerlos. A este propósito, Weber se servía frecuentemente de un trabajo de Ostrogorski<sup>53</sup>, que constituía un análisis clásico de los efectos del ejercicio del derecho de voto por las masas sobre el carácter de la actividad política en Gran Bretaña y en Estados Unidos. En este libro Ostrogorski se ocupaba principalmente de estudiar el desarrollo adquirido por los comités electorales extraparlamentarios, organizaciones permanentes de los partidos, como instrumento para movilizar los votos de las masas.

Weber, al tratar este tema en «Parlamento y gobierno» y en «La política como vocación», pone de relieve dos consecuencias peculiares de ese desarrollo<sup>54</sup>. La primera era la decadencia de la importancia de los personajes locales (*Honoratiores*), que habían realizado hasta entonces la parte más importante de las tareas de selección de candidatos y de organización de las elecciones y que eran sustituidos por los dirigentes de los partidos, por agentes pagados para las elecciones o por los representantes del partido oficial. Todas estas categorías estaban formadas por profesionales cuyo trabajo consistía en movilizar los votos, bien con miras empresariales o a través de la organización burocrática de algún partido. «A toda extensión del sufragio... corresponde otra extensión de la organización interlocal, burocrática y estricta de los partidos, con lo que aumen-

<sup>52</sup> WG, pág. 568; ES, pág. 985.

<sup>53</sup> M. OSTROGORSKI, *Democracy and the Organisation of Political Parties* (Londres, 1902).

<sup>54</sup> GPS, págs. 371-6 y 521-5; GM, págs. 101-7.

ta, a expensas de la asociación de personajes locales; la dominación del componente burocrático y de su disciplina»<sup>55</sup>. La pugna entre los *Honorarios* y los representantes oficiales podría durar más o menos, pero al final serían éstos quienes prevalecerían necesariamente.

La otra consecuencia importante de la evolución indicada era el predominio, cada vez mayor, que adquiriría el líder político situado al frente de la organización del partido, a expensas de los personajes del Parlamento. En la nueva situación, la elección de éstos dependía del apoyo de la organización del partido y ambos dependían, a su vez, de la personalidad política del líder del partido y de su habilidad para captar las masas votantes con el contenido demagógico de su campaña electoral. Los miembros del Parlamento habían podido actuar en su situación precedente de una forma más individual que en las circunstancias actuales, en que habían tenido que incorporarse al acompañamiento de un personaje de cuyo éxito dependía también el suyo. «Actualmente, los miembros del Parlamento, exceptuados algunos gabinetes ministeriales (y unos cuantos excéntricos), no constituyen sino grupos de presión con intereses vulgares»<sup>56</sup>. Weber pensaba, y en esto seguía a Ostrogorski, que la democracia inglesa contemporánea pertenecía al tipo plebiscitario; su primer ministro era en realidad, aunque no en la forma, similar a un presidente americano. Algunos de sus líderes, como Gladstone y Lloyd George, habían obtenido éxitos rotundos dirigiéndose directamente a las masas del país, por encima del Parlamento y de los partidos. Los miembros del Parlamento, con respecto a tales líderes, eran «solamente hombres despojados políticamente y enrolados en sus comitivas»<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> WG, pág. 548; ES, pág. 952.

<sup>56</sup> GPS, pág. 524.

<sup>57</sup> *Ibid.*

Weber consideraba que esta evolución era irreversible, con lo que disentía de Ostrogorski. Este autor había criticado la dominación ejercida por las organizaciones de los partidos y por los líderes plebiscitarios como una perversión de la democracia, que solamente podía ser restaurada mediante la abolición de las estructuras permanentes de los partidos y de sus insidiosas presiones sobre los individuos. Además, era partidario de que en lugar de ellas se estableciera un sistema de coaliciones *ad hoc*, con fines específicos y temporales. Esto constituiría, según este autor, la única manera de conseguir que el pueblo estuviese representado adecuadamente. Cada miembro del parlamento sería responsable individualmente ante sus partidarios y los gabinetes ministeriales lo serían ante la «voluntad popular», según la expresión que Ostrogorski utilizaba frecuentemente a este propósito<sup>58</sup>.

Weber consideraba que estos planes estaban condenados a un fracaso total, ya que no reconocían la indispensabilidad de las organizaciones de los partidos en la nueva situación creada por la votación de las masas ni la transformación permanente que esta última había acarreado. «Toda tentativa de subordinar quienes ostentan la representación a la voluntad de sus votantes tiene a largo plazo un efecto único: reforzar el ascendiente ejercido por las organizaciones de los partidos sobre estos representantes, ya que solamente aquéllas pueden movilizar las masas»<sup>59</sup>.

Weber ponía, pues, de relieve dos roles principales, que habían sido colocados en primer plano por la extensión del sufragio y que caracterizaban de forma permanente la política moderna. Uno de ellos era el de agente de partido; un agente de este tipo dedicaba a esta ocupación toda su actividad laboral, trabajando en tanto que empresario político, como era el caso de estos agentes en América, o en tanto que empleado

<sup>58</sup> M. OSTROGORSKI, *op. cit.*

<sup>59</sup> WG, pág. 566.

a sueldo dentro de una estructura burocrática, como en Inglaterra o Alemania. En ambos casos su poder dependía del control que podía ejercer para conseguir votos. Los *Honorarios* habían gozado de influencia en virtud de la preponderancia que tenían en su localidad; el agente de partido, en cambio, estaba totalmente desprovisto de tal preponderancia; una característica suya primordial era la de conseguirse el poder correspondiente por sus propios medios. «No busca honores sociales; el 'profesional' es desdeñado por la 'sociedad respetable'. Busca solamente el poder...»<sup>60</sup>. El otro rol principal era el del líder plebiscitario, gran demagogo y «dictador en el campo de batalla electoral», seleccionado por su capacidad para dirigir los votos de las masas en el contexto de las elecciones<sup>61</sup>. Además de estos dos roles principales, Weber mencionaba otros, que también habían adquirido importancia con la extensión del sufragio, como el de «mecenas» de partido, que aportaba su ayuda económica a la organización de éste, o el de periodista, «el representante más importante de las especies demagógicas», que podía trabajar dentro de un partido o no.

Lo que caracterizaba todos estos roles, excepto, posiblemente, el de mecenas<sup>62</sup>, era que las condiciones requeridas para su desempeño no dependían de la genealogía ni tan siquiera de la educación, las cuales, según Weber, no guardaban ninguna relación con la habilidad política. Las cualidades «seleccionadas»

<sup>60</sup> GPS, pág. 527.

<sup>61</sup> GPS, pág. 523. Los términos de «dictador» y de «césar», que Weber utilizaba refiriéndose al primer ministro británico, no eran empleados solamente por este autor; tales términos aparecían corrientemente en los análisis políticos de aquel período. Véanse, por ejemplo: S. Low, *op. cit.*, págs. 150-1, y F. TÖNNIES, *Der Englische Staat und der deutsche Staat* (Berlín, 1917), págs. 50 y sigs.

<sup>62</sup> Un ejemplo de esta excepción es el caso del mecenas del partido católico del centro, que reclamaba «el status social de un arzobispo»: GPS, págs. 374-5.

por las nuevas circunstancias del sufragio universal eran las que permitían conseguir el éxito en la movilización de los votos: la habilidad para la organización y la propaganda, la capacidad para el liderazgo de masas o la posibilidad de contribuir económicamente a la organización del partido.

Según Weber, la democracia política no acarreaba, pues, una disminución o difusión del poder, sino un cambio en la posición de los personajes locales y de los miembros de parlamento, con respecto al cual establecía nuevos roles que no solamente requerían cualidades diferentes, sino que además se regían por normas también diferentes en cuanto a la selección de las personas que habían de desempeñarlos. La ley del pequeño número seguía manteniendo su validez de antaño, pero en la nueva situación el poder estaba concentrado en manos de profesionales, que se dedicaban exclusivamente a hacer funcionar el mecanismo, y en las de los líderes, que ocupaban los puestos de mando primordiales. El conocido diseño de Weber sobre los partidos políticos, incluido al final de la primera parte de *Economía y Sociedad*, constituye la expresión más sucinta de la ley del pequeño número en los trabajos weberianos sobre las masas democráticas. Según este pasaje, las categorías principales de personas que colaboran en las actividades de los partidos son las siguientes:

1.<sup>a</sup> Los líderes de los partidos y sus agentes, que controlan las operaciones.

2.<sup>a</sup> Los miembros activos de los partidos, que normalmente solamente ejercen la función de aclamar a sus líderes, aunque en determinadas circunstancias pueden también actuar como moderadores, participar en discusiones, expresar críticas y colaborar en las resoluciones.

3.<sup>a</sup> Las masas inactivas de electores, cuya función es meramente objetal: sus votos son solicitados durante los períodos de elecciones.

4.ª Los que contribuyen a engrosar los fondos del partido y que corrientemente, no siempre, permanecen entre bastidores<sup>63</sup>.

Este diseño de Weber parece más oligárquico de lo que en realidad es si se tiene en cuenta que en los pasajes en que está expuesto, pertenecientes en particular a *Economía y Sociedad* y a «La política como vocación», este autor se refiere exclusivamente a las estructuras formales del poder<sup>64</sup>.

Es necesario tener en cuenta constantemente que, según Weber, el proceso político tenía que ser considerado dentro del contexto de las clases. Bajo este punto de vista, la implantación del sufragio universal no solamente acarrea un cambio en el mecanismo político, sino que también acordaba ciertas concesiones a la clase trabajadora en asuntos que la concernían<sup>65</sup>. En particular, dentro del contexto alemán significaba el quebrantamiento de uno de los fundamentos del poder de los junkers, al ser modificado el sufragio clasista prusiano<sup>66</sup>. Weber pensaba además que las relaciones entre un líder y sus seguidores suponían una base previa de afinidades comunes con respecto a los intereses de clase. Los líderes políticos no solamente eran consecuencia de la estructura política, sino que dependían también de las clases. Bismarck, que para Weber era un arquetipo de líder político, no constituía un fenómeno aislado, sino que era «el último y el más grande de los junkers»<sup>67</sup>; aunque sus

<sup>63</sup> WG, pág. 167; ES, pág. 285.

<sup>64</sup> Este aspecto formal de la política es el que nos concierne en el presente capítulo.

<sup>65</sup> Uno de los argumentos que este autor exponía en «Wahlrecht und Demokratie» para defender la implantación del sufragio universal consistía en justificar la necesidad de éste, en función de que los intereses de los consumidores pudiesen ejercer su influencia sobre los intereses opuestos y dominantes de los empresarios industriales: GPS, págs. 255-6.

<sup>66</sup> Véase el capítulo 6.

<sup>67</sup> GPS, pág. 19; SVS, 55 (1892), págs. 803-4.

miras políticas sobrepasaban las de su clase, sus realizaciones no hubieran sido posibles sin el apoyo de ésta. En 1917, Weber escribía a este propósito: «Toda política cuyas consecuencias son importantes [*grosse Politik*] es siempre llevada a cabo por grupos pequeños de hombres; sin embargo, lo que decide su éxito... es el apoyo *resuelto* de una clase social suficientemente amplia y poderosa»<sup>68</sup>; los intereses y el nivel de preocupaciones políticas de una clase marcan los límites de lo que puede conseguir un líder político. Era por esto por lo que Weber insistía después de la guerra en que cualquier cambio que fuera realizado en la estructura política no tendría efectos importantes si la burguesía no desarrollaba un «espíritu político más concienciado»<sup>69</sup>. La importancia que Weber acordaba a las élites tiene, pues, que ser considerada necesariamente en función de —o por lo menos como un desarrollo paralelo a— un análisis de las clases. La presente discusión debe, por consiguiente, ser considerada como provisional, en tanto no haya sido expuesta la teoría weberiana de la sociedad.

La limitación que acaba de ser considerada —ejercida por el contexto social sobre las estructuras políticas que en él estaban situadas— no podía impedir que las iniciativas políticas continuaran dimanando de los dirigentes y que, por tanto, el carácter del líder o del grupo dirigente tuviera una importancia primordial. Esto justifica el énfasis que Weber ponía en el rol de las élites y el hecho de que presentara las diferencias entre las estructuras políticas como diferencias entre las cualidades y los tipos «seleccionados» para predominar dentro de dichas estructuras. Mientras éstas no perdieran, unas con respecto a otras, sus diferencias claras en cuanto a su significación democrática, las élites u oligarquías no perderían tampoco lo más significativo de su carácter y cualidades. Las implicaciones va-

<sup>68</sup> GPS, pág. 197.

<sup>69</sup> GPS, págs. 441-2.

lorativas de la afirmación precedente están expuestas explícitamente en un pasaje de un artículo de este autor escrito en 1917 y titulado «El significado de la libertad como valor»:

Todo tipo de orden social que se desee *valorar* puede, sin excepción, ser evaluado en función del *tipo de personas* a las que da oportunidad de elevarse a una posición superior a través de la utilización de los diferentes factores objetivos y subjetivos de selección <sup>70</sup>.

El contexto electoral de las masas democráticas ejercía una acción análoga a la de un parlamento fuerte en cuanto a favorecer la ascensión de personas que, además de poseer cualidades muy diferentes de las que eran «seleccionadas» por el proceso correspondiente de la administración burocrática, estaban mucho más preparadas que éstas para la lucha política:

Solamente las cualidades seleccionadas en la lucha política son adecuadas al liderazgo político, puesto que esencialmente toda política es «Kampf». Aunque el «trabajo de demagogo» sea muy abusivo, comparado con las tareas administrativas, proporciona un mejor adiestramiento <sup>71</sup>.

Las propiedades características que, según Weber, servían para distinguir la democracia política moderna eran, pues, tanto la existencia de un parlamento fuerte, que realizara la selección de los mejor preparados para ejercer las responsabilidades políticas, como la del sufragio universal, que asegurara que la implicación de las masas en el proceso político sería llevada a cabo de una forma ordenada y que, al mismo tiempo, cambiase el carácter del rol de las oligarquías, acordando la supre-

<sup>70</sup> GAW, pág. 503; MSS, pág. 27.

<sup>71</sup> GPS, pág. 380.

macía a las organizaciones de los partidos y a las personas que ocupaban los puestos de mando de éstos.

La teoría que popularizaría más tarde Joseph Schumpeter, cuya concepción de la democracia como una técnica de producción de líderes continúa gozando de una amplia aceptación <sup>72</sup>, tiene una semejanza notable con la de Weber, que acaba de ser expuesta. La teoría de Schumpeter utiliza de manera evidente una buena parte de las ideas de Weber, especialmente con respecto a la elaboración de una crítica extensa de la teoría democrática clásica, que, según dicho autor, atribuye al electorado un nivel de iniciativa «completamente irreal» <sup>73</sup>. El celo de cruzada con el que Schumpeter echa por tierra las ilusiones de soberanía popular solamente tiene parangón con el del propio Weber, que lo expresa de manera característica en el siguiente pasaje de su correspondencia con Robert Michels:

¡Cuántas desilusiones tengo todavía que soportar! Conceptos como el de «la voluntad del pueblo», la verdadera voluntad del pueblo, han perdido ya para mí todo su significado: son ficciones <sup>74</sup>.

La apariencia de frío realismo con que tanto Weber como Schumpeter afirman la inevitabilidad de la oligarquía encubre, sin embargo, una premisa determinante. Sus afirmaciones de que la iniciativa política proviene de los grupos que ejercen el poder sirven para mitigar el temor de lo que sucedería si no fuese

<sup>72</sup> J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 2.ª ed. (Londres, 1947: los capítulos 20-3 son los que se ocupan especialmente de dicha teoría.

<sup>73</sup> *Ibid.*, cap. 21. La generación académica a la que perteneció Schumpeter era la siguiente a la de Weber; la influencia de este autor sobre aquél es importante.

<sup>74</sup> La carta es del 4 de agosto de 1908 y es citada por W. J. MOMMSEN, *op. cit.*, en las págs. 392-3.

así. La ley del pequeño número (el carácter ficticio del concepto de la voluntad del pueblo) no solamente debería ser mantenida, sino que era preciso fuese consolidada, dentro de lo posible.

Esta posición ambigua se basa en una característica actitud de ambivalencia, común a la mayor parte de los estudiosos de las élites. Las masas son consideradas bajo dos aspectos: como un objeto pasivo, que es incapaz de tomar iniciativas y de actuar por su cuenta y que puede ser dirigido fácilmente, y como un fenómeno causante de disturbios que, puesto que éstos pueden resultar peligrosos, requiere ser mantenido en «orden». La expresión más exagerada de estos dos tipos de consideraciones aparece en un trabajo célebre de Gustav le Bon, en el que las masas son presentadas unas veces como «un rebaño servil, incapaz de hacer nada sin amo», y otras como un fenómeno poseído de «instintos destructivos y salvajes que habían estado dormidos durante generaciones»<sup>75</sup>. Esta imagen doble de las masas ha originado en los estudiosos de las élites la afirmación simultánea de dos proposiciones que se excluyen, en el fondo: una es la ley de que «la oligarquía es ineludible» y la otra es el principio de que «si pocas personas, más sensatez»<sup>76</sup>.

Estas dos proposiciones aparecen en los escritos políticos de Weber, aunque con una forma menos tajante. Así, como hemos visto en un pasaje citado anteriormente<sup>77</sup>, no se trata, según este autor, de que las «masas políticamente pasivas» encumbren su propio líder, aun en el caso de los sistemas más democráticos; lo que hacen las masas es esperar ser captadas por el líder, que es quien controla la iniciativa. Además, como veremos un poco más adelante, las masas como tales, según Weber,

<sup>75</sup> G. LE BON, *The Crowd* (Londres, 1896), págs. 43, 118 y *passim*.

<sup>76</sup> Sin embargo, puesto que puede no ser absurdo desear lo ineludible, la segunda de dichas proposiciones era utilizada frecuentemente como prescripción para restringir la influencia de las masas.

<sup>77</sup> Véase la pág. 167.

«no piensan más allá del mañana» y están siempre sujetas a influencias emocionales e irracionales. La política real y responsable exige que los problemas no sean solucionados sino por unas pocas personas:

Es tanto más probable que prevalezca la inteligencia fría y clara —los éxitos de la política democrática, como los de toda política, solamente pueden ser logrados por la inteligencia— ... cuanto más reducido sea el número de los que tomen parte en las deliberaciones<sup>78</sup>.

La clara ambivalencia existente entre las consideraciones weberianas de tipo descriptivo y de tipo prescriptivo sobre las masas está contenida de manera análoga en las ideas de este autor acerca del liderazgo individual. La importancia acordada por Weber al líder político dependía no solamente de lo que éste podía realizar desde el punto de vista histórico, de sus logros empíricos, sino también del valor intrínseco acordado a la acción individual, en tanto que opuesta a la acción colectiva. Esto aparece claramente en un pasaje en el que Weber, analizando la revolución rusa de 1905, pone de relieve que ésta había carecido de «grandes líderes», comparada con otras revoluciones europeas precedentes, y añade que no había sido en todo sino un simple «producto colectivo». Esto encontraba, en parte, su explicación, según este autor, en el carácter de la revolución moderna y en la táctica necesaria para combatir un estado policíaco. Las tácticas importantes que habían tenido que ser utilizadas habían sido de aquellas en las que «era difícil que desempeñaran papeles 'grandes personajes dirigentes'. Es imposible realizar 'grandes' acciones enfrentándose con ruines»<sup>79</sup>. (Evidentemente, Weber no

<sup>78</sup> GPS, pág. 392.

<sup>79</sup> GPS, págs. 105-6.

se está refiriendo a las posibles consecuencias de la revolución, sino a los acontecimientos revolucionarios en sí mismos.) Solamente podían ser «grandes» las realizaciones individuales; las colectivas no podían serlo. Las «masas» tienen una significación ampliamente negativa, según Weber, ya que son conjuntos indiferenciados; pero, puesto que constituyen una realidad inevitable de la política moderna, deben limitarse a desempeñar su único rol útil a este respecto: el de reaccionar ordenadamente a las iniciativas del líder.

Lo que caracteriza las ideas weberianas acerca de la democracia —que, por consiguiente, puede hacerse extensivo a las de Schumpeter— es que no establecen referencias a valores democráticos y que menos aún consideran que valga la pena luchar por ellos<sup>80</sup>. La justificación del sistema parlamentario fuerte estribaba en la utilización de éste como terreno de adiestramiento para el liderazgo; el interés que ofrecían las masas democráticas era debido a las posibilidades de promoción que podían proporcionar a los individuos sobresalientes. La teoría weberiana concede, pues, escasa importancia a los valores democráticos; cabe, sin embargo, preguntarse a este respecto por los valores liberales de este autor. Schumpeter consideraba su propia concepción de la democracia como un medio para preservar las libertades políticas. El alcance de las consideraciones de Weber en este sentido constituye un tema de cierta complejidad. Este problema será examinado brevemente en lo que queda de este capítulo.

<sup>80</sup> El libro de C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge, 1970), establece una crítica de este tipo de teoría; consúltense también las obras que en él se citan.

#### LA PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD POR EL PARLAMENTO

Según Wolfgang Mommsen, las únicas funciones que la teoría weberiana asignaba al Parlamento eran la de desarrollar el liderazgo político y la de controlar la administración:

En la concepción weberiana las miras con respecto a la democracia parlamentaria se reducen esencialmente a estas dos funciones: seleccionar políticos con capacidad para el liderazgo y controlar... el aparato administrativo<sup>81</sup>.

Mommsen expone que las ideas de Weber acerca de la democracia moderna implicaban el abandono de las del constitucionalismo liberal por varias razones<sup>82</sup>. Una de éstas era el rechazo de la teoría del derecho natural, que había servido hasta entonces como base filosófica de los derechos humanos, por no ser ya válida o aceptable para el hombre moderno. Otra de estas razones era la puesta en marcha de la organización de los partidos como máquinas, que disminuía la significación del Parlamento en tanto que foro en el que expresar libremente las opiniones individuales. Tales hechos «destruían la base ideológica... del constitucionalismo liberal»<sup>83</sup>.

En lo que precede, Mommsen, además de adoptar un punto de vista exagerado, no tiene en cuenta la distinción weberiana entre individualismo y derechos civiles o constitucionales. De que los diputados estuviesen incluidos entre los seguidores organizados de un partido no podía sacarse la conclusión de que el Parlamento no pudiera garantizar ya efectivamente las libertades políticas. De manera análoga, el que los derechos civiles no pu-

<sup>81</sup> W. J. MOMMSEN, *op. cit.*, pág. 394.

<sup>82</sup> *Ibid.*, págs. 390-6.

<sup>83</sup> *Ibid.*

dieran ya fundamentarse en la creencia en el derecho natural no autorizaba a deducir que no pudieran ser protegidos por estructuras constitucionales socialmente adaptadas. Al escribir como lo hace, Mommsen da la impresión de que no creyese él mismo que pudieran existir estructuras constitucionales que gozaran del apoyo social ni que el liberalismo constitucional pudiera tener otra base que el derecho natural<sup>84</sup>.

En realidad, es evidente que, entre las funciones que Weber atribuía a un parlamento fuerte, la de la protección de los derechos civiles era considerada importante por este autor. Esto aparece claramente en sus escritos sobre la revolución rusa de 1905, en los que expone que la posibilidad de obtener los derechos civiles y el gobierno parlamentario iban unidos. Weber mostraba a este respecto que las diferentes libertades anunciadas por el manifiesto de octubre —libertades de expresión, de conciencia, de asociación, de reunión y personales— eran solamente aparentes y tendrían que continuar siéndolo mientras no existiera un Parlamento efectivo. La Duma no era sino una asamblea aparente que, por carecer de poder para sujetar la administración a control, dejaba a ésta sin freno adecuado en sus actividades. Incluso la inmunidad de los mismos diputados era muy inferior a la que éstos gozaban en otros países europeos. La existencia de un Parlamento fuerte y el hecho de que los derechos civiles estuvieran garantizados eran dos realidades inseparables<sup>85</sup>.

Weber indicaba esto mismo de forma bastante clara, dentro del contexto de la discusión del líder plebiscitario, en sus artículos titulados «Parlamento y gobierno», escritos durante la gue-

<sup>84</sup> *Ibid.*, pág. 407.

<sup>85</sup> *Archiv* 23B, págs. 181-250: con respecto a la discusión de Weber acerca del carácter aparente de estas diferentes libertades, véanse las páginas 181-224; en cuanto al análisis elaborado por este autor sobre la débil posición constitucional de la Duma, pueden ser consultadas las páginas 233-50.

rra. La posición de Lloyd George, escribía Weber, aunque en teoría dependiese del Parlamento, tenía en la práctica una base plebiscitaria, ya que se apoyaba en las masas del país y en el ejército que estaba en las trincheras. Esto, sin embargo, no hacía que fuera superflua la existencia del Parlamento, puesto que éste servía de freno al poder del «líder cesarista que gozaba de la confianza de las masas», garantizaba los derechos civiles y suponía la posibilidad pacífica de alejar dicho líder del poder si perdía la confianza del pueblo<sup>86</sup>.

Según los frecuentes comentarios de Weber a este respecto, existía cierta tensión entre los principios parlamentario y plebiscitario, dada la posibilidad de que surgiese un líder plebiscitario del sistema parlamentario y la importancia del contexto de la responsabilidad parlamentaria, para poner freno a los poderes de este líder. Por tanto, no solamente la implantación de las organizaciones de los partidos no marcaba el fin del constitucionalismo liberal, sino que hacía más necesaria la existencia de un Parlamento fuerte que protegiera las libertades individuales del poder del líder plebiscitario. Esta afirmación constituyó un aspecto importante de la teoría weberiana, al menos hasta el período de después de la guerra.

Como ha sido puesto de relieve en el capítulo II, uno de los puntos de vista característicos del pensamiento político de Weber era su aferramiento simultáneo a los valores del liderazgo fuerte y de la libertad política. La significación de su teoría del Parlamento estribaba en la tentativa de mantener estos valores juntos, combinando ambas funciones en una misma institución. El hecho de que en sus escritos durante la guerra no dedicase mucho espacio a la función liberal del Parlamento no quiere decir que no la considerara importante. Como había escrito al principio de esta serie de artículos, sería una torpe ilusión imaginar que la vida merecería ser vivida «sin los logros legados

<sup>86</sup> GPS, págs. 382-3.

por la época de los 'derechos del hombre'<sup>87</sup>. El hecho de que tales derechos fuesen considerados como adquiridos no justificaba que su importancia fuera menospreciada. Aunque Mommsen tiene razón al insistir en que los escritos de Weber sobre Alemania, contrastando con la tradición liberal, ponen de relieve la función selectiva del Parlamento con respecto a los líderes, induce a error, sin embargo, al menospreciar la función parlamentaria de protección de las libertades. En realidad, Weber incluía ambas funciones en su concepción del Parlamento. Esto hace que adquiera suma importancia su cambio de opinión, que, con respecto a la constitución de después de la guerra, le hace abogar porque la posición del Parlamento sea desestimada<sup>88</sup>.

Gustav Schmidt, en su libro *Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie*<sup>89</sup>, reconoce los aspectos liberales de la teoría política de Weber. Schmidt representa con respecto a los escritos weberianos la tendencia opuesta a la de Mommsen, ya que manifiesta encontrar en ellos muchos más elementos liberales, e incluso democráticos, que este último autor. El libro de Schmidt se ocupa de un cierto número de pensadores alemanes, contemporáneos de Weber, que intentaron adaptar la teoría inglesa del gobierno parlamentario al caso particular de la tradición histórica alemana. Según este libro, uno de los fundamentos que caracterizaban la teoría constitucional inglesa era —y continúa siéndolo— el hecho de que, aunque en teoría el poder del gobierno era ilimitado, estaba restringido en la práctica por las normas o «ideales operativos» de la sociedad, que constituían su base real de legitimación. Este concepto de sociedad, continúa exponiendo Schmidt, que su-

<sup>87</sup> GPS, pág. 321. Es significativo, sin embargo, el hecho de que Weber proponga con toda claridad los valores liberales con respecto a un país, Rusia, en el que eran decisivamente denegados.

<sup>88</sup> Véase el capítulo 8.

<sup>89</sup> Lübeck y Hamburg, 1964.

ponía una norma moral particular, fue adoptado por Weber para proporcionar a su teoría política un elemento que le faltaba con respecto al origen de la legitimación del líder político. A diferencia de la «legalidad» implicada por la autoridad burocrática, la legitimación del líder político dependería en la teoría weberiana de la adecuación de éste a las «normas morales» o «ideales operativos» de la sociedad. En tanto que la primera estaba contenida implícitamente en la tradición histórica alemana, la segunda derivaba de la teoría constitucional inglesa<sup>90</sup>.

La interpretación de Schmidt es errónea, porque, haciendo caso omiso de la teoría weberiana de la legitimación, implica a este autor en una empresa, más filosófica que sociológica, con respecto a la que Weber no sentía preocupación en el sentido de la justificación filosófica que Schmidt expone y que en realidad caracteriza los trabajos ingleses que cita (en particular el de Lindsay). Puede asegurarse que, aunque en el ánimo de Weber existía el deseo de prescribir ciertos tipos de instituciones y de liderazgo político por los que tenía preferencia, nunca sugirió, sin embargo, que tales instituciones o líderes solamente pudieran ser legitimados en función de un principio constitucional particular. Lo contrario hubiera sido totalmente extraño a su convicción de que los principios constitucionales eran simplemente medios y carecían de valor en sí mismos.

Schmidt, no obstante, elucida un componente importante de la teoría política de Weber: su dependencia de cierta manera de concebir la sociedad, aunque esto tendría que ser interpretado más bien en términos sociológicos que filosóficos. La teoría política de Weber nunca fue meramente institucional. Para este autor el Parlamento era una institución protectora de las libertades, pero éste no podía realizar dicha función, ni tampoco la de garantizar el liderazgo político, sin contar con un fuerte apoyo social. Esto fue puesto de relieve de una forma clara en sus

<sup>90</sup> *Ibid.*, págs. 276-88 y 316-21.

artículos sobre Rusia en los que, además de considerar la propuesta de un sistema liberal de constitución, tenía en cuenta la base social de apoyo que las clases principales y sus condiciones de existencia podrían proporcionar a un gobierno parlamentario. Con respecto a la política alemana, Weber también comentaba explícitamente que sin una burguesía que políticamente tuviera confianza en sí misma, aun las instituciones más libres no serían sino una «mera ilusión»<sup>91</sup>. La concepción weberiana del Parlamento se apoyaba, pues, en una teoría de la sociedad. Sin embargo, esta relación era más bien sociológica que filosófica; es decir, en este problema de conseguir el tipo de fundamento necesario para que las instituciones sociales fuesen efectivas, Weber estaba más interesado por el aspecto social de dicho fundamento que por el de que éste hiciese que aquéllas fueran legítimas.

La teoría weberiana de la sociedad y su relación con las formas políticas constituyen el problema principal a tratar en los capítulos 6, 7 y 8. Sin embargo, antes de pasar al estudio de este problema, nos parece necesario ocuparnos de un aspecto importante de la teoría política de este autor: sus ideas sobre la nación y su justificación del nacionalismo como principio. Este será el objeto del próximo capítulo.

<sup>91</sup> GPS, pág. 442.

## NACIONALISMO Y NACION-ESTADO

Al discutir la justificación weberiana de la democracia parlamentaria decíamos que una de las consideraciones más importantes que aquélla incluía era la de fomentar el liderazgo político. Sin embargo, no se trataba simplemente del liderazgo en sí, sino de éste en tanto que relacionado con fines particulares que Weber definía con respecto a la nación. En los escritos de este autor aparece con frecuencia la idea de que las formas de constitución solamente podían ser evaluadas en función de las realizaciones con las que se enfrentaba la sociedad<sup>1</sup>. Alemania tenía ya un poder considerable y requería un sistema de gobierno que fuera adecuado a su posición y a las oportunidades que ésta significaba.

Una de las consecuencias del carácter marcadamente instrumental del punto de vista weberiano era que la argumentación de este autor en favor de la democracia tenía validez incluso para la extrema derecha, que no era más partidaria que el propio Weber de los ideales democráticos. Sería absurdo, escribía este autor, desear que Alemania ejerza un rol de gran potencia, rechazando al mismo tiempo la democracia parlamentaria:

<sup>1</sup> «La estructura de un estado debe ser relacionada, exclusivamente, con el mundo actual y con los cometidos político-culturales con los que la nación está concernida.»: GPS, pág. 213; véase también las págs. 296-297 y 427.