

por motivos de *piEDAD* (*pietas*), en el círculo de lo que es consuetudinario. En el caso de la autoridad carismática se obedece al *caudillo* carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad, dentro del círculo en que la fe en su carisma tiene validez.

1. La utilidad de esta división sólo puede mostrarla el rendimiento sistemático que con ella se busca. El concepto de "carisma" (gracia) se ha tomado de la terminología del cristianismo primitivo. Con respecto a la hierocracia cristiana Rudolf Sohm ha sido el primero que en su *Kirchenrecht* (derecho eclesiástico) empleó el concepto, aunque no la terminología; otros (por ejemplo, Hall, *Enthusiasmus und Bussgewalt*, "Entusiasmo y poder expiatorio") destacaron ciertas consecuencias importantes.

2. El que ninguno de los tres tipos ideales —que van a estudiarse en lo que sigue— acostumbre a darse "puro" en la realidad histórica, no debe impedir aquí, como en parte alguna, la fijación conceptual en la forma más pura posible de su construcción. Más tarde habrá de considerarse (§§ 11 ss.) la transformación del carisma puro al ser absorbido por lo cotidiano, y de esa manera se hará mayor la conexión con las formas empíricas de dominación. Pero aun entonces tiene validez para todo fenómeno empírico e histórico de dominación, que nunca constituye "un libro abierto" en donde todo se declare. Y la tipología sociológica ofrece al trabajo histórico concreto por lo menos la ventaja, con frecuencia nada despreciable, de poder decir en el caso particular de una forma de dominación lo que en ella hay de "carismático", de "carisma hereditario", de "carisma institucional", de "patriarcal" (§ 7), de "burocrático" (§ 4), de "estamental", etc., o bien en lo que se aproxima a uno de estos tipos; y asimismo la ventaja de trabajar con conceptos pasablemente unívocos. Pero con todo, estamos muy lejos de creer que la realidad histórica total se deje "apresar" en el esquema de conceptos que vamos a desarrollar.

2. LA DOMINACIÓN LEGAL CON ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA

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

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

1. Que todo derecho, "pactado" u "otorgado", puede ser *estatuido* de modo racional —racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)—, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.

2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de *reglas* abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que

tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación.

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

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

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

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

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

Las categorías fundamentales de la dominación legal son, pues:

1. Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de

2. una *competencia*, que significa:

- a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,
- b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y
- c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.

Una actividad establecida de esa suerte se llama “magistratura” o “autoridad” (*Behörde*).

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

A esto hay que añadir:

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

4. Las “reglas” según las cuales hay que proceder pueden ser

- a) técnicas o
- b) normas.

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

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

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

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

8. La dominación legal puede adoptar formas muy distintas, de las que hablaremos luego particularmente. En lo que sigue se analizará en su significación de tipo ideal lo que en la mayor parte de los casos es la estructura pura de *dominación del cuadro administrativo*: la “burocracia”.

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

§ 4. El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un *cuadro administrativo burocrático*. Sólo el dirigente de la asociación posee su posición de imperio, bien por apropiación, bien por elección o por designación de su predecesor. Pero sus facultades de mando son tam-

bién “competencias” legales. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de *funcionarios individuales* (“monocracia” en oposición a “colegialidad” de la que se hablará luego), los cuales.

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

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

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

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

que el superior de una elección, y no precisamente del juicio *de este último* (ver, sobre funcionarios electivos, § 14).

3. Es *esencial* en la moderna burocracia el contrato administrativo de nombramiento, o sea, la libre selección. Allí donde funcionarios *serviles* (esclavos, ministeriales) sirvan en articulación jerárquica con competencias objetivas, o sea de manera formalmente burocrática, hablaremos propiamente de una "burocracia patrimonial".

4. El grado de calificación profesional está en constante crecimiento en la burocracia. Incluso el funcionario sindical o de partido necesita también de un saber *profesional* (empíricamente adquirido). El que los modernos "ministros" y "presidentes" sean los únicos "funcionarios" que *no requieren* la calificación profesional demuestra: que son funcionarios sólo en sentido *formal* pero no en sentido *material*, de igual modo que el director general (gerente) de una gran compañía anónima. La situación de empresario capitalista representa algo tan plenamente "apropiado" como la de monarca. La dominación burocrática tiene, pues, en su cima inevitablemente un elemento, por lo menos, que no es puramente burocrático. Representa tan sólo una categoría de la dominación por medio de un cuadro administrativo especial.

5. La retribución fija es lo *normal* (la apropiación de emolumentos se denomina "prebenda"; concepto § 7). Lo mismo el que sea en dinero. Esto no es en modo alguno esencial conceptualmente, pero corresponde al tipo con la máxima pureza (asignaciones en especie tienen carácter "prebendario", la prebenda es normalmente una categoría de la *apropiación* de cargos y probabilidades lucrativas). Pero también aquí la transición es fluida, como lo muestran esos mismos ejemplos. Las apropiaciones por medio de arriendo, compra y prenda de cargos corresponden a una categoría distinta que la burocracia pura (§ 7, 1).

6. "Cargos" en calidad de "profesión accesoria", y sobre todo los "cargos honoríficos", pertenecen a otra categoría de la que luego hablaremos (§ 14). El funcionario típicamente "burocrático" tiene su cargo como profesión fundamental.

7. La separación de los medios administrativos se lleva a cabo exactamente en igual sentido en la burocracia pública y en la burocracia privada (por ejemplo: en las grandes empresas capitalistas).

8. Más adelante (§ 15) se tratará de las "magistraturas" (*Behörde*) *colegiales*. Éstas, de hecho, han ido perdiendo rápidamente terreno frente a la dirección monocrática y las más de las veces también de un modo formal (por ejemplo: hace ya mucho tiempo que en Prusia desaparecieron los gobiernos "colegiados" ante los gobiernos monocráticos *de presidente*). Es decisivo aquí el interés por una administración más rápida y con directivas constantes, libre de los compromisos y variaciones de opinión de la mayoría.

9. Es evidente que los modernos oficiales del ejército representan una categoría de *funcionarios* por nombramiento, si bien con características estamentales de las que luego se hablará (cap. II), en completa oposición, primero, con los caudillos electivos; segundo, con los condotieros carismáticos; tercero, con los oficiales vinculados a una empresa capitalista (ejército mercenario); cuarto, con los compradores de los cargos militares (§ 7 a, final). Las transiciones pueden ser fluidas. Los "servidores" patrimoniales separados de los medios administrativos y los *empresarios* capitalistas de un ejército, así como frecuentemente también los empresarios capitalistas privados, han sido los precursores de la burocracia moderna. De esto se hablará más tarde en particular.

§ 5. La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrático-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma *más racional* de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad *técnica* de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. El desarrollo de las formas “modernas” de asociaciones en toda clase de terrenos (estado, iglesia, ejército, partido, explotación económica, asociación de interesados, uniones, fundaciones y cualesquiera otras que pudieran citarse) coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración *burocrática*: su aparición es, por ejemplo, el germen del estado moderno occidental. A pesar de todos los ejemplos en contrario, sean éstos de representaciones colegiadas de interesados, comités parlamentarios, dictaduras de “consejos”, funcionarios honorarios o jueces no profesionales (y sobre todo, a pesar de los denuestos contra la “santa burocracia”), no debe uno dejarse engañar y perder de vista que todo *trabajo continuado* se realiza por *funcionarios* en sus *oficinas*. Toda nuestra vida cotidiana está tejida dentro de ese marco. Pues si la administración burocrática es *en general* —*caeteris paribus*— la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es, además, sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de *masas* (personales o materiales). Se tiene que elegir entre la *burocratización* y el *dilettantismo* de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el *saber profesional especializado*, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista. (Esta última, de querer alcanzar *iguales* resultados técnicos, daría lugar a un extraordinario *incremento* de la burocracia profesional.) Y lo mismo que los dominados sólo pueden defenderse normalmente de una dominación burocrática existente mediante la creación de una contraorganización propia, igualmente sometida a la burocratización, así también el aparato burocrático mismo está ligado a la continuidad de su propio funcionamiento por intereses compulsivos tanto materiales como objetivos, es decir, ideales. Sin ese aparato, en una sociedad que *separa* a los funcionarios, empleados y trabajadores de los medios administrativos, y que requiere de modo indispensable la *disciplina* y la *formación profesional*, cesaría toda posibilidad de existencia para todos con excepción de los que todavía están en posesión de los medios de abastecimiento (campesinos). La burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal. La cuestión es siempre ésta: *¿quién domina* el aparato burocrático existente? Y siempre esa dominación tiene ciertas limitaciones para el *no profesional*: el consejero profesional impone las más de las veces a la larga su voluntad al ministro no profesional. La necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y *calculable*, tal como la creó —no *solamente* él, pero ciertamente y de modo innega-

ble, él ante todo— el capitalismo (sin la que no puede subsistir y que todo socialismo *racional* tendrá que aceptar e incrementar), determina el carácter fatal de la burocracia como médula de *toda* administración de masas. Sólo el *pequeño* instituto (político, hierocrático, económico, etc.), podría prescindir ampliamente de ella. De igual manera que el capitalismo en el estadio actual de su desarrollo *fomenta* la burocracia —aunque uno y otra provengan *históricamente* de distintas raíces— asimismo, porque desde el punto de vista fiscal aporta los necesarios medios *en dinero*, constituye el fundamento económico más racional sobre el que puede subsistir aquélla en su forma también más racional.

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

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

Superior en saber a la burocracia —conocimiento de la especialidad de los hechos dentro del círculo de *sus* intereses —*sólo* es, regularmente, el interesado privado de una actividad lucrativa. Es decir, el empresario capitalista. Es realmente la única instancia *immune* (o al menos relativamente) frente a la ineludibilidad de la dominación científico-racional de la burocracia. Todos los demás, en las asociaciones de *masas*, están irremisiblemente sometidos al imperio burocrático, en igual forma que la producción en masa lo está al dominio de las máquinas de precisión.

La dominación burocrática significa socialmente en general:

1. La tendencia a la *nivelación* en interés de una posibilidad universal de reclutamiento de los más calificados *profesionalmente*.

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

3. La dominación de la *impersonalidad* formalista: *sine ira et studio*, sin odio y sin pasión, o sea sin “amor” y sin “entusiasmo”, sometida tan sólo a la presión del *deber* estricto; “sin acepción de personas”, formalmente igual

para todos, es decir, para todo interesado que se encuentre en igual situación *de hecho*: así lleva el funcionario ideal su oficio.

Empero, así como la burocratización *crea* la nivelación estamental (según la tendencia normal, que también la historia muestra de un modo regular), toda *nivelación social* —en cuanto da de lado a los que imperaban en forma estamental en virtud de apropiación del poder administrativo y de los medios administrativos, y en la medida en que, en interés de la “igualdad”, elimina a los que ejercían la administración en forma “honoraria” en méritos de la *propiedad*— fomenta al contrario la burocratización, que en todas partes es la sombra inseparable de la creciente democracia *de masas*. (De esto se tratará con más detalle en otra conexión.)

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

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

2. inclinación de los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas de acuerdo con criterios utilitario-*materiales* en servicio de los dominados, hechos felices de esta suerte. Sólo que este utilitarismo material suele manifestarse revestido con la exigencia de los correspondientes *reglamentos* —por su parte: formales de nuevo y en la mayoría de los casos tratados de modo formalista. (Sobre esto, en la sociología del derecho.) Esta tendencia hacia una racionalidad *material* encuentra apoyo por parte de aquellos dominados que *no* pertenecen a la capa de los interesados en la “garantía” de las probabilidades *poseídas* a que hace referencia el número 1. La problemática enraizada en lo anterior pertenece a la teoría de la “democracia”.

3. DOMINACIÓN TRADICIONAL

§ 6. Debe entenderse que una dominación es *tradicional* cuando su legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos, “desde tiempo inmemorial”, creyéndose en ella en méritos de esa santidad. El señor o los señores están determinados en virtud de reglas tradicionalmente recibidas. La “asociación de dominación”, en el caso más sencillo, es primariamente una “asociación de piedad” determinada por una comunidad de educación. El soberano no es un “superior”, sino un *señor* personal, su cuadro administrativo no está constituido por “funcionarios” sino por “servidores”, los dominados no son “miembros” de la asociación sino: 1) “compañeros tradicionales” (§ 7 a, o 2) “súbditos”. Las relaciones del cuadro administrativo para con el soberano no se determinan por el deber objetivo del cargo sino por la fidelidad personal del servidor.

No se obedece a disposiciones estatuidas, sino a la *persona* llamada por la tradición o por el soberano tradicionalmente determinado: y los mandatos de esta persona son legítimos de dos maneras:

a) en parte por la fuerza de la tradición que señala inequívocamente el