

ESTADO, BUROCRACIA Y DEMOCRACIA: Algunos aportes de Weber a la discusión contemporánea

Javier Arzuaga

*Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
Universidad Autónoma del Estado de México*

El propósito de este breve ensayo es el de recuperar los aportes sociológicos de Max Weber para el debate contemporáneo acerca del Estado.

Históricamente dicho debate se concentraba en torno de la oposición entre aquellos que propugnaban por la existencia del Estado y aquellos que lo hacían por la desaparición del mismo. De manera paradójica, a principio, de siglo, liberales y marxistas solían coincidir, aunque diferían en los argumentos, en la necesidad de la desaparición del Estado. Ambas explicaciones, fundamentalmente socialistas, condenaban la existencia misma del Estado e hipostasiaban la capacidad de autogobierno de sociedad civil.

Entre ese debate y el actual ha transcurrido la larga experiencia del llamado “Estado de Bienestar”, en los países centrales, o del “Estado populista” en los de América Latina. Esta experiencia ha transformado naturaleza del debate en cuestión. Hoy la problemática se dirime en torno de más o menos Estado.

Liberales y marxistas han transformado su posición original. Los primeros la han abandonado por la de “menos Estado” o “Estado mínimo que consiste en la defensa del carácter reglamentador del mismo y postula la necesidad de garantizar la espontaneidad del orden societal. Para éstos, la experiencia del “bienestar” no hizo sino demostrar el apetito insaciable del Estado por dirigir a la sociedad e imponerle sus propios criterios, a partir de una planificación que, dada la enorme complejidad social, se revela imposible.

Los marxistas han adoptado una posición estratégica que llama “defensiva”. Los cambios ocurridos en Europa oriental y el ímpetu del imperialismo de nuevo corte en occidente los ha llevado a alinearse con aquellos denostados “populistas” o “socialdemócratas”. La propuesta actual se reduce a afirmar que, si bien el Estado no deja de ser un Estado capitalista, éste se manifiesta como mejor asignador que el mercado, o, por lo menos, si no es más eficiente es más justo.

Ante este renovado debate tenía la sospecha de que la propuesta weberiana tiene conceptos extremadamente útiles para aportar. Cuando comencé

la revisión de dicha propuesta tenía la intención de limitarme a analizar sólo los conceptos claves que este autor utilizaba para describir la naturaleza del Estado moderno. Sin embargo, conforme iba avanzando mi revisión del tema se me presentaron dos ideas centrales del pensamiento weberiano respecto del Estado que, si bien no respondían exactamente a mi pretensión inicial, resultaban imprescindibles para entender ese fenómeno tan complejo.

A dichas ideas las podría definir brevemente de la siguiente manera:

La primera de ellas se refería al hecho de que la formación del Estado moderno constituía un aspecto parcial de un fenómeno, mucho más totalizador, que vivió el mundo occidental: el de la racionalización. De este modo, y con el propósito de aprehender mi objeto de estudio, resultaba ineludible atender, por lo menos, a dos procesos en los que esa racionalización se presentaba de manera determinante: la racionalización del Estado y la de la economía.

En segundo lugar, algunos autores como, por ejemplo, Anthony Giddens sostenían que:

“en la sociología de Weber, la organización del Estado legal-racional se aplica para extraer un paradigma general del avance de la división del trabajo en el capitalismo moderno”

Afirmaciones como éstas implicaban, a mi entender, que en la propuesta de Weber la política (o más concretamente el Estado) anticipaba a la economía en el proceso de racionalización y que, por lo tanto, le servía de modelo. Mi revisión de la propuesta weberiana arrojaba resultados distintos, me sorprendía el paralelismo que destacaba en el desarrollo de esos procesos en los que, en la mayoría de los casos, existía una influencia recíproca.

Estos dos aspectos que considero esenciales para entender la interpretación weberiana del Estado moderno, y a los que le dedicaré próximos dos apartados, no sólo hacen referencia al proceso de forma del mismo, sino que tienen consecuencias fundamentales para el de contemporáneo. Así, en un tercer momento de este ensayo intentaré demostrar la relevancia y originalidad de la propuesta weberiana.

II

De acuerdo con Robert Nisbet,

“en la concepción histórica de Weber, la democracia y el capitalismo -realidades soberanas del mundo moderno para Tocqueville y Marx, respectivamente- son apenas manifestaciones especiales de otra fuerza más fundamental: la racionalización”

El proceso de racionalización tiene, según Weber, dos carriles paralelos y fundamentales de manifestación: el Estado y la industria. Ninguno de los

hubiera sido posible sin el otro, sin embargo, ambos son sólo posibles en occidente. La industria y el Estado moderno constituyen «empresas» la racionalidad occidental.

Comencemos por el Estado. El Estado moderno, Estado racional para nuestro autor, se funda en dos elementos centrales: por un lado, cuenta con una burocracia profesional y, por el otro, con un derecho racional. El último, según el cual decide un funcionario de formación profesional, proviene en su aspecto formal, no en cuanto a su contenido, del derecho romano.

Haciendo un seguimiento histórico del origen del derecho formal, que sirve de base a la burocracia moderna, Weber llega a la conclusión de que con la decadencia del Imperio Romano de Occidente, el derecho romano fue recuperado por los notarios italianos y, en segundo lugar, por las universidades. Lo decisivo en el proceso de renacimiento del derecho en cuestión, señala, lo constituye la doble racionalización operada, en un sentido laico, por un lado, necesaria para la racionalidad del capitalismo, en un sentido eclesiástico, por el otro, conforme a las exigencias de la Iglesia.

El derecho romano influyó decisivamente “en cuanto que creó un pensamiento jurídico-formal”. De este modo, se constituyó en el medio por el cual se erradicó el derecho material, propio de las teocracias y el absolutismo, basado en conceptos utilitarios y de equidad, a favor del formal, propio de las burocracias.

Por el lado de la burocracia, ésta se constituyó en un elemento central en la empresa de dominación. Como sostiene Weber, dicha empresa necesita de una administración continua basada en la obediencia en la actuación de aquellos que se dan por portadores del poder legítimo. De este nodo, la empresa de dominación, a la que aludiremos posteriormente, necesita disponer de un cuerpo administrativo y, para el desarrollo de sus funciones, de medios materiales para la administración.

La naturaleza específica del cuerpo administrativo radica en el hecho de estar compuesto por individuos ligados a la obediencia de quien detenta el poder, al cual no sólo están sujetos por el reconocimiento de su legitimidad sino también por constituir un cuerpo profesional, remunerado y por el sentimiento de honor del funcionario. Tal vez la retribución personal, junto con el miedo a perderla, constituyen el fundamento último de su lealtad.

Otro elemento de importancia para caracterizar a la burocracia moderna se basa en la cuestión que gira en torno de la propiedad de los medios de administración. Según Weber, “todos los ordenamientos estatales se pueden clasificar en dos grupos”. Estos dos grupos se definen a partir del hecho de que las personas que constituyen el cuerpo con cuya obediencia el soberano da de contar, puedan poseer o no los medios de administración.

La asociación política basada en la propiedad de los medios de administración en manos del propio cuerpo administrativo, puede ser definida como una asociación articulada en “clases”. El caso contrario, en el sentido en que actualmente el empleado y el proletario están separados de los medios de producción en la empresa capitalista, es propio del Estado moderno. Resulta evidente, por lo tanto, que esta «separación» es un producto característico del capitalismo moderno. Así, como señala Giddens,

“el carácter esencial del capitalismo no consiste en la relación de clase entre el trabajo asalariado y el capital, sino en la orientación racional de la actividad productiva. El proceso de «separación» del trabajador de su medio de producción es solamente un ejemplo de racionalización de la conducta que se desarrolla en todas las esferas de la sociedad moderna. Este proceso, que da origen a la especialización burocrática, es irreversible”

Por esta razón, el Estado moderno inicia su desarrollo a partir de que el príncipe empieza a expropiar a aquellos portadores del poder administrativo. Por lo tanto, el Estado moderno puede ser definido en virtud de los siguientes elementos:

Posee una sola cima que cuenta a su disposición con la totalidad de los medios políticos de explotación;

Ningún funcionario es personalmente propietario de los medios de administración, por lo tanto, la separación del cuerpo administrativo respecto de los medios de administración se ha llevado a cabo por completo.

Siguiendo la propuesta de Nisbet, en el desarrollo de la burocracia moderna cumple un papel principal el principio de jurisdicciones fijas y oficiales. Por tanto,

“se distribuyen las actividades como deberes oficiales, y la autoridad para impartir órdenes es asignada de manera estable y previsible, sustituyendo así el carácter circunstancial y esporádico de la autoridad patrimonial o de parentesco”.

De este modo, este principio de jurisdicciones fijas y oficiales induce a prácticas y criterios que sirven de apoyo vital para la regularización de la actividad administrativa, tan importante para la previsibilidad de su accionar y, por lo tanto, para una economía capitalista.

El logro de este objetivo central, se alcanza además constituyendo un cuerpo administrativo formado por expertos especializados para cada cargo o función. Lo original, en este tipo de cuerpo administrativo, está dado por el hecho de que los expertos están formados a partir de un tipo de adiestramiento específico que le permite conocer acabadamente los secretos de su función. Un elemento adicional es el que este experto desarrolla su acción conforme a reglas claras y especificables. A la conjunción de estos elementos Weber la de-

nomina el desarrollo del funcionarismo moderno, respecto de la cual afirma que es la aparición de

“un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin la cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo”.

Por lo tanto, como lo habíamos anticipado, y apoyándonos en Nisbet

“para Weber la burocratización es una poderosa manifestación del principio histórico de la racionalización. El avance burocrático en el gobierno, la empresa, la religión y la educación es un aspecto de la racionalización de la cultura, que también ha transformado, según Weber, la índole de las artes plásticas, el teatro, la música y la filosofía.”

En resumen, la burocratización es un proceso histórico que permite explicar muchos de los aspectos que distinguen al mundo moderno del medieval (y también, por su puesto, diferenciaciones análogas en el mundo antiguo y en el mundo asiático; es para Weber un medio de comprender las sociedades de la China, la India y la antigua Roma, tanto como la europea). ”

Pasemos ahora a la industria. Según Weber en occidente se desarrolló una forma única de capitalismo, a ésta la define como “la organización racional capitalista del trabajo formalmente libre”.

Tres características definen esta «organización racional capitalista», éstas son: el cálculo de las probabilidades de mercado, la separación entre economía doméstica de la industria y, por último, la utilización de una contabilidad racional. La primera de ellas es, tal vez, la más importante. La acción, en el marco de una economía capitalista, consiste, precisamente, en la búsqueda de la ganancia con base en expectativas derivadas del mercado. El mercado, a su vez, al ser definido como un juego de recíprocas probabilidades de cambio, constituye una fuente de incertidumbres relativas sólo superables a través del cálculo, o mejor, susceptibles de ser superadas o reducidas a partir de un cálculo racional de oportunidades. Así, por lo tanto, como sostiene Weber,

“cuando se aspira de modo racional al lucro de tipo capitalista, la actividad correspondiente se basa en el cálculo de capital; es decir, se integra una serie planificada de prestaciones útiles reales o personales, con medio adquisitivo, de tal suerte que, en el balance final, el valor de los bienes estimables en dinero (o el valor de estimación periódicamente calculado de la riqueza valorable en dinero de una empresa estable), deberá exceder al «capital», es decir, al valor de estimación de los medios adquisitivos reales que se emplearon para la adquisición por cambio (debiendo, por tanto, aumentar continuamente con la vida de la empresa)”.

Como requisito para un funcionamiento acorde con la naturaleza de la búsqueda del lucro en el capitalismo, resulta de fundamental importancia el poder calcular con arreglo a tres áreas esenciales:

- el trabajo, a través de medios técnicos que le permitan calcularlo;
- un derecho previsible; y
- una administración guiada por reglas formales.

De este modo, como observa agudamente Nisbet,

“la racionalización de la economía -obtenida gracias a una mejor contabilidad de los costos, formas racionales de trabajo, separación gradual de la propiedad, con respecto al poder político (dominium), y otros recursos- dio origen a lo que llamamos capitalismo. Para Marx el capitalismo se caracterizaba ante todo por el carácter privado de la propiedad, y la separación del pueblo en dos grupos: los propietarios y los trabajadores. Para Weber, estos elementos son más bien accidentales que esenciales”.

Occidente disponía entonces de dos elementos fundamentales: por una parte, con un derecho formalmente estructurado, producto del *ge* romano, y, por otra, con funcionarios formados en base a ese derecho y, en cuanto técnicos de la administración, superiores a todos los demás. Además sólo allí fue posible contar con una empresa que basara sus rendimientos en el cálculo racional y en la utilización de medios técnicos para el cálculo del trabajo. Sin embargo, ninguno de estos elementos, que constituyen la esencia misma de lo moderno, son la condición de posibilidad del occidente capitalista sino que son su consecuencia. De este modo, resalta Giddens

“según Weber, las circunstancias históricas de Europa Occidental son únicas, ya que han fomentado el desarrollo del Estado racional, con cuerpo de funcionarios expertos. Esta ha sido una condición fundamental (entre otras) que ha facilitado la aparición del capitalismo moderno en Occidente”.

Varias son las oportunidades en que Weber sostiene esta hipótesis fundamental. Señalemos sólo una de ellas:

“el cultivo sistematizado y racional de las especialidades científicas, la formación del «especialista» como elemento dominante de la cultura, es algo que sólo en Occidente ha sido conocido. Producto occidental es también el funcionario especializado, piedra angular del Estado moderno y de la moderna economía europea”.

Por último, y de manera sorprendente, Weber señala que

“es evidente que en todos estos casos, se trata de un «racionalismo, específico y peculiar de la civilización occidental. Ahora bien, bajo estas dos palabras pueden entenderse cosas harto diversas (...). Hay, por ejemplo, «racionalizaciones» de la contemplación mística (es decir, de una actividad que, vista desde otras esferas vitales, constituye algo específicamente «irracional»), como las hay de la economía, de la técnica, del trabajo científico, de la educación, de la guerra, de la justicia y de la administración. Además, cada una de estas

esferas puede ser «racionalizada» desde distintos puntos de vista, y lo que desde uno se considera «racional» parece «irracional» desde otro. Procesos de racionalización, pues, se han realizado en todas partes y en todas las esferas de la vida. Lo característico de su diferenciación histórica y cultural es precisamente cuáles de estas esferas, y desde qué punto de vista, fueron racionalizadas en cada momento»

Resulta definitiva, entonces, nuestra suposición inicial. Intentamos demostrar que la racionalización paralela de la industria y del Estado son frutos únicos de la racionalidad occidental y que ésta a su vez es su condición de posibilidad. En el próximo apartado reforzaremos nuestra hipótesis reafirmando el carácter paralelo que, según Weber, tiene la racionalización en los dos ámbitos señalados.

III

Max Weber sostiene, con gran agudeza, que

“la lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en concurrencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Cada Estado particular habla de concurrir por el capital, no fijado a residencia alguna, que le prescribía las condiciones bajo las cuales le ayudarla a adquirir el poder. De la coalición necesaria del Estado nacional con el capital surgió la burguesía nacional, la burguesa en el sentido moderno del vocablo. En consecuencia, es el Estado nacional a él ligado el que proporciona al capitalismo las oportunidades de subsistir; así, pues, mientras aquél no ceda el lugar a un estado universal, subsistirá también éste”.

En el apartado anterior habíamos subrayado el hecho de que, para nuestro autor, dos eran los principios que requería la empresa capitalista para su existencia: un derecho formal y una burocracia racional.

Empecemos por el primero. Weber sostiene que “el capitalismo (...) necesita un derecho con el que se pueda contar lo mismo que con una máquina”. La creación de ese derecho se produce al aliarse el Estado moderno y los juristas.

Desde el punto de vista de la historia económica, dicha alianza entre Estado y jurisprudencia formal resultó en beneficio del capitalismo, de allí su importancia. Como subraya Giddens,

“la aparición del derecho racional indica, por tanto, el poder cada vez menor de tales (derecho natural) sistemas tradicionales de dominio. La afinidad entre la producción capitalista y el derecho racional deriva del factor de «calculabilidad» inherente a ambos. En Occidente, y en ninguna otra parte del mundo, el Estado ha mediatizado en gran medida esta relación».

Resulta innecesario reseñar aquí cuáles son para Weber los orígenes de esa alianza, sin embargo, conviene recordar que la misma no sólo tuvo como

objetivo sustentar el desarrollo del capitalismo, sino que su objetivo primario se centró en la necesidad de dotar al Estado de una estructura racional. Por lo tanto, se puede afirmar que existe una relación intrínseca entre Estado y el capitalismo ya que la racionalización del Estado aún sin proponérselo de manera inicial implicó un avance notable en relación con las necesidades de capitalismo.

Por otra parte, de acuerdo con lo que afirma Weber en la cita que abre este apartado, la alianza entre el estado y los juristas no fue la única que aconteció en los inicios de la modernidad, la alianza entre el Estado y el capital resultó, a su vez, de gran importancia. De acuerdo con Giddens,

“la expansión posterior del capitalismo completó de ese modo el desencantamiento del mundo (a través de la adhesión al «progreso» científico); transformó la mayoría de las formas de relación social en una conducta que se aproxima al tipo Zweckrational (a través de la coordinación racional de las tareas en las organizaciones burocráticas); y amplió la extensión de las normas de carácter abstracto y legal que, encarnadas fundamentalmente en el Estado, representan la principal modalidad de, «orden legítimo» moderno”.

Por lo tanto, hasta el momento tenemos que la primera de las alianzas mencionadas operó un mecanismo conjunto de racionalización estatal y económica. Veamos ahora en qué consistió la segunda alianza.

Realizando una investigación histórica, tan común en Weber, éste llega a la conclusión de que

“una política económica estatal digna de ese nombre, o sea una política continuada y consecuente, sólo existió en la época moderna”.

El primer caso de una política económica racional se produce en Inglaterra en el siglo XIV y se lo conoció con el nombre de mercantilismo.

El mercantilismo consistió en el paso de la empresa capitalista al plano de la política. El Estado es administrado en función de las empresas capitalistas.

En función del objetivo de realizar una política económica conforme con principios racionales, el Estado acometió con un problema fundamental: la debilidad de sus ingresos. Así, el mercantilismo intentó superar dicho problema directamente, a través del aumento en los ingresos del príncipe e indirectamente a partir del aumento de la forma impositiva de la población. A través de esta estrategia, logró modernizar su estructura de poder. De este modo, como señala Weber, “mercantilismo significa, pues, formación moderna del poder estatal”.

En virtud de ese objetivo vital, el principio central en que se asentó la política mercantilista consistía en conseguir el mayor número de fuentes posibles para financiar su presupuesto. Así se sustentó en la teoría de la balanza comercial que se basa en la creencia de que un país se empobrece tan pronto como el valor de las importaciones supera al de las exportaciones.

El mercantilismo constituyó una alianza entre el Estado y los intereses capitalistas. Sin embargo, las empresas creadas por el mercantilismo no sobrevivieron más allá de la época mercantil. El enfrentamiento entre el capitalismo irracional, orientado en el sentido de las oportunidades fiscales, coloniales y de los monopolios, y el capitalismo racional, orientado a oportunidades de mercado, dio la supremacía a este último.

De este modo, podemos observar que la alianza entre el Estado y el capitalismo no se concentró únicamente en la creación de estructuras formales previsibles. La estrategia conjunta alcanzó también a los aspectos de política económica.

Sin embargo, una vez superada la época mercantil, el acuerdo inicial dio lugar a una búsqueda de mayor racionalidad.

Weber afirma que

“desde el punto de vista de la sociología, el Estado moderno es una «empresa» con el mismo título que una fábrica: en esto consiste su rasgo histórico específico”.

Del mismo modo que en la fábrica, la empresa estatal está condicionada por relaciones de poder presentes en su interior; y sustenta la separación de sus empleados de los medios materiales de producción, o sea, de los medios de administración. El primero de estos elementos le imponía al Estado disponer de una preparación para la lucha por el poder, pero en este tema no habremos de introducirnos. El segundo de ellos ya ha sido analizado.

Es por esto que afirma Weber que

“históricamente, el «progreso» hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en estrecha conexión con el desarrollo capitalista moderno”.

Como afirmamos anteriormente, la esencia de la empresa capitalista moderna se encuentra asentada en el cálculo. Para hacerlo posible, necesitaba de una justicia y una administración previsible.

Por lo tanto, debido al carácter racional del capitalismo moderno, su aparición en el marco de organismos estatales organizados irracionalmente sólo podía originarse donde,

“como en Inglaterra, la elaboración práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en interés de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuada de los negocios, y de cuyo gremio salían los jueces, ligados estrictamente a los «precedentes», O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómatas de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emitan hacia abajo la sentencia con fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse”.

Lo dicho hasta aquí, parecería hacer hincapié en la anticipación lógica del Estado al surgimiento del capitalismo, a pesar de que en muchas oportunidades se sostiene lo contrario. Por lo tanto, para reafirmar nuestra suposición» original, rescataremos algunas citas en que Weber sostiene que la empresa capitalista prestó su impronta organizativa en favor de la racionalización del Estado:

1. *“El desarrollo de éste (el Estado moderno) se inicia por doquiera a partir del momento en que se empieza a expropiar por parte del príncipe a aquellos portadores de poder administrativo que figuran a su lado: aquellos poseedores en propiedad de medios de administración, guerra, de finanzas y de bienes políticamente utilizables de toda clase, El proceso conjunta forma un paralelo completo con el desarrollo de la empresa capitalista, con su expropiación paulatina de los productores independientes”*
2. *“Ese fundamento económico decisivo, o sea la «separación» del trabajador de los medios materiales de trabajo -de los medios de producción en la economía, de 101 medios bélicos en el ejército, de los medios administrativos en la administración pública, y de los medios monetarios en todos ellos, de los medios de investigación en el instituto universitario y en el laboratorio- es común, como tal fundamento decisivo, tanto a la empresa político-militar como a la economía capitalista privada”*
3. *“En la actualidad, todas estas características del capitalismo occidental (entre ellas el funcionario) deben su importancia a su conexión con la organización capitalista del trabajo”*

IV

Max Weber sostiene que el Estado no puede ser definido por lo que hace. Resulta necesario, según su opinión, que, desde una perspectiva sociológica, pueda ser considerado a partir de su naturaleza específica. En cuanto a esta última, lo que diferencia al Estado de cualquier otra institución es el uso de la coacción física.

Sin embargo, esta definición parece insuficiente para definir la naturaleza del Estado. En términos más precisos, Weber define al Estado como

“aquella comunidad humana que en el interior de un territorio determinado -el concepto de «territorio» es esencial a la definición- reclama para si (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”

En esta definición weberiana destaca un elemento que, nosotros creemos, es central. Dicho elemento es la legitimidad. En principio, el Estado tiene la capacidad, a diferencia de cualquier agente particular o cualquier actor colectivo distinto de aquel, de hacer uso de la violencia (Weber aclara que en

última instancia) porque la monopoliza. Sin embargo, la disposición para su uso no descansa sólo en el hecho de que la monopoliza, sino en la posibilidad de usarla legítimamente. Si la concentración de la fuerza en manos del Estado fuera ilegítima, no existiría otra garantía para la conservación de dicho monopolio que no fuera la supremacía militar, es decir, de no ser legítimo el uso monopólico de la fuerza por parte del Estado, cualquier grupo o individuo contaría con el mismo derecho, o falta de él, que el Estado para usarla.

En su definición del concepto de Estado, Weber agrega, posteriormente, que *“el Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así, pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso, Cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya”*.

Weber añade aquí dos elementos que consideramos primordiales. El primero de ellos es el que el Estado es una relación de dominio. El otro se refiere a la perdurabilidad.

Comencemos por el segundo. Norberto Bobbio señala, a nuestro entender con certeza, que

“la obediencia habitual y la efectividad son dos vías distintas, pero confluyentes, de poner de relieve la importancia que tiene la continuidad en el ejercicio del poder soberano para mostrar que existe un ordenamiento al que pueda llamarse con propiedad Estado”.

Cuando, como Bobbio, resalté el problema de la perdurabilidad de un requisito de legitimidad. Es decir, la condición de perdurabilidad de un Estado está asentado en su legitimidad. De este modo, la legitimidad, además de constituir el fundamento del uso monopólico de la fuerza parte del Estado, es, ante todo, un requisito para la existencia perdurable de un orden estatal, característica, esta última, indispensable para hablar de Estado.

Bobbio sostiene que

“aunque Weber no haya tratado expresamente el tema de la legitimidad y efectividad y haya considerado bien la legitimidad, bien la efectividad-continuidad, como caracteres de ese grupo político particular que es el Estado, me parece indudable que no se le puede encuadrar entre aquellos que hacen de la legitimidad una consecuencia de la efectividad o que en cualquier caso consideran la efectividad como condición de la legitimidad; por el contrario, creo que hay que considerarle un defensor de la tesis según la cual la efectividad e. una consecuencia de la legitimidad”.

Creo que esta observación de Bobbio resulta muy acertada. Si, como dije anteriormente, Weber sostiene la necesidad de un monopolio de la fuerza legítima, resulta evidente que el mero monopolio de la fuerza, el cual podría ser

eficiente en algunas circunstancias, no resulta suficiente para considerar la eficiencia, o sea la continuidad, del dominio estatal. En este sentido, Weber está privilegiando la condición de legitimidad para considerar que un Estado puede lograr con éxito garantizar el monopolio del uso de la fuerza legítima.

Ahora bien, ¿cuándo una dominación es legítima? Weber sostiene que existen en principio tres motivos de justificación interior de la dominación:

“Primero, la autoridad del «pasado» de la costumbre consagrada por una validez inmemorial y por la actitud habitual de su observancia: es ésta la dominación «tradicional» tal como la han ejercido el patriarca y el príncipe patrimonial de todos los tipos. Luego, la autoridad del don de gracia personal extraordinario (carisma), o sea la devoción totalmente personal y la confianza personal en revelaciones heroísmo y otras cualidades de caudillaje del individuo: dominación «carismática» tal como la ejercen el profeta o -en el terreno político- el príncipe guerrero escogido o el conductor plebiscitado, el gran demagogo y el jefe político de un partido. Y, finalmente, la dominación en virtud de la «legalidad» o sea en virtud de la creencia en la validez de un estatuto legal y de la «competencia» objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, es decir: disposición de obediencia en el cumplimiento de deberes conforme a estatuto; ésta es la dominación tal como la ejercen el moderno «servidor del Estado» y todos aquellos otros elementos investidos de poder que en este aspecto se le asemejan”.

Parece evidente, en principio, de acuerdo a lo sostenido en los apartados anteriores, que cuando Weber está pensando en el Estado moderno sospecha que el motivo de legitimidad que se corresponde con éste es el último de los señalados, es decir, la dominación basada en principios legales.

Si esto es así, y retomando el tema de la efectividad, podría deducirse que ésta se alcanza mediante la observancia de las reglas establecidas. Es decir, que la condición de continuidad o perdurabilidad del Estado se logra si y sólo si se cumple su condición de legitimidad.

Por lo tanto, como sostiene Bobbio,

“en la teoría política weberiana están presentes continuamente los dos aspectos, externo e interno, de la acción que se ajusta a las reglas emanadas de quienes poseen el poder. Preguntándose por qué razón los individuos se someten a otros individuos, responde que hace falta conocer tanto los medios exteriores de los que se sirve el poder para hacer valer sus propios mandatos (la fuerza monopolizada), como los motivos internos por los que los súbditos aceptan esos mandatos y se pliegan a ellos (los diferentes tipos de legitimidad). (...) Pero si bien es verdad que entran en juego ambos aspectos de la relación mandato-obediencia, no menos cierto es que sólo el momento interno transforma el poder de hecho en poder de derecho; y puesto que el poder propio del Estado es el poder de derecho y se puede decir que existe un Estado sólo en la medida en que existe un poder de derecho sobre determinado territorio, el aspecto interno se convierte en un elemento esencial de la teoría weberiana del Estado”.

Pasemos ahora al primero de los elementos señalados: el de la dominación. Weber afirma que

“el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos”.

De acuerdo con esta definición el tipo de dominación propia de un Estado moderno es la de tipo institucional, es decir, basada en la tercera de las fuentes de legitimidad señaladas precedentemente. Esta característica conduce a Weber a una de sus tesis más pesimistas.

El Estado moderno, afirma nuestro autor, basa su dominio no en “discursos parlamentarios ni en las proclamas de un monarca”, sino en el manejo de la administración. Al ser así, la empresa de dominio necesita disponer de una administración continua. Ahora bien, la continuidad de la administración no es un requisito suficiente para un Estado moderno. Si recordamos lo dicho en apartados anteriores, el capitalismo moderno le exigía al Estado previsibilidad y ésta se lograba a partir de contar con una administración que actúa conforme a reglamentos. Es decir, el Estado moderno requiere para la dominación contar con una administración continua y sujeta a reglamentos establecidos. Esto era, además, su requisito de legitimidad.

Para contar con una administración que cumpla con esos requisitos el Estado moderno debe contar con un cuerpo de burócratas profesionales. De este modo, la burocracia se constituye en el elemento central para la dominación en el Estado moderno. Sin embargo, como sostiene Giddens, el problema central que se presenta es que

“según Weber, la relación entre democracia y burocracia crea una de las fuentes más profundas de tensión en el orden social moderno. Existe una antinomia básica entre la democracia y la burocracia, ya que el desarrollo de las disposiciones legales abstractas necesarias para poner en funcionamiento los propios procedimientos democráticos da lugar a la creación de una nueva modalidad de monopolio atrincherado (la expansión del control por parte del funcionario burocrático)”.

Ahora bien, si el proceso de burocratización creciente genera una tensión inherente con la democracia, dicha tensión podría superarse sacrificando la organización democrática de la sociedad. Sin embargo, ésta no resultaba para Weber una solución satisfactoria, no porque fuera un devoto infatigable de la democracia liberal sino por su temor exacerbado contra la burocracia. Es por esta razón que Weber sostiene que

“allí donde el funcionario profesional preparado llega a dominar, su poder es sencillamente inquebrantable, porque entonces toda la organización del abastecimiento vital más elemental se halla cortada por el patrón de sus servicios. (...) Una máquina inerte es espíritu coagulado. y sólo el serio le da el poder de forzar a los individuos a servirla y a determinar el curso cotidiano de sus vidas de trabajo de modo tan dominante como es efectivamente el caso de la fábrica. Es espíritu coagulado asimismo aquella máquina viva que representa la organización burocrática con su especialización del trabajo profesional aprendido, su delimitación de las competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduadas. (...) ¿Quién se atrevería a negar que algo por el estilo figura entre las posibilidades del futuro? Supongamos por un momento que precisamente dicha posibilidad constituye un destino ineludible, ¿quién no sonreiría en tal caso ante el temor de que la evolución política y social pueda conducirnos en el futuro a un «individualismo», una «democracia» u otra cosa por el estilo excesivos, y de que la «verdadera libertad» sólo brillará cuando la «anarquía» actual de nuestra producción económica y la agitación partidista de los Parlamentos se hayan eliminado en beneficio del «orden social» y de la «articulación orgánica» o, en otras palabras, del pacifismo de la impotencia social bajo las alas del único poder realmente inevitable: la burocracia en el Estado y la economía?”

Ante esta posibilidad, Weber piensa en la democracia como forma de contener el avance inquebrantable de la burocracia. A través de ella piensa en dos soluciones principales: el parlamentarismo o el líder carismático. Anteriormente sosteníamos que en principio Weber afirmaba que el tipo de legitimación natural del Estado moderno era el tercero de los señalados. Sin embargo, estos elementos son los que nos hacían dudar acerca de la posibilidad de afirmar esto con más energía.

La tendencia a la burocratización que también presentan los partidos políticos hace poco confiable la salida a través del parlamentarismo. La última de las alternativas parece ser entonces la más viable. Como afirma Giddens,

“Weber consideraba que la mayor amenaza del vacío en el liderazgo político producido por la caída de Bismark era la probabilidad de una «dominación burocrática incontrolada». El desarrollo de la democracia representativa se convirtió para él en el medio principal para evitarlo: «existe únicamente la opción entre la democracia de liderazgo (Führermokratie) con aparato burocrático, y la democracia sin liderazgo, es decir, el dominio de los políticos profesionales sin vocación, sin las cualidades carismáticas internas que por sí solas fabrican un líder”.

Alo similar sostiene Mommsen:

“En realidad, en ninguna parte se encuentran argumentos en favor del sistema democrático cuando se recurre al arsenal del pensamiento jusnaturalista o de la doctrina de la soberanía del pueblo, a menos que se piense en formulaciones tales como «sólo un pueblo soberano», es decir, un pueblo que logra hacer valer su voluntad también en lo

interno y que no se deja gobernar por una autoridad burocrática, está llamado a ser actor en la política mundial. Al mismo tiempo, creía firmemente que el poder parlamentario era el medio de control de las burocracias administrativas ansiosas de poder”.

Sin embargo, como demostraré posteriormente, esta posibilidad no lo deja sin preocupaciones. Las cuestiones que llevan a Weber a este escepticismo no las analizaremos en este trabajo.

V

En este apartado final quiero realizar, a modo de resumen, una breve síntesis de los argumentos expuestos, los cuales, lejos de ser afirmaciones definitivas sobre el tema, constituyen algunas propuestas de interpretación sujetas a revisión.

Sostengo, en primer lugar, que resulta imprescindible para entender la definición weberiana del Estado moderno, remontarse al proceso en que se origina el mismo siendo la marca distintiva de dicho proceso la racionalización global de todos los aspectos de la vida Occidental.

En segundo término, mi impresión, tal como lo anticipé al principio de este trabajo, es que dicho proceso de racionalización se manifiesta de manera paralela, y condicionando recíprocamente, los dos aspectos fundamentales de las sociedades occidentales modernas: el Estado y la economía.

Por último, quiero afirmar, con cierta contundencia, que en la propuesta weberiana, el elemento central que define al Estado, en tanto organización para la dominación de hombres por otros hombres, es el de la legitimidad. Ningún ordenamiento estatal puede sostenerse sin él. Por otra parte, sostiene que la tragedia más inminente de las sociedades occidentales es el problema de la burocratización. Dicha burocratización, esencia misma de la racionalización del Estado moderno, amenaza con invadir todos los órdenes de la vida occidental y constituirse en una estructura, cuyo ordenamiento autoritario, ensombrecen la libertad y la democracia.

Ahora sólo me queda sacar conclusiones de estas ideas weberianas para la discusión contemporánea en tomo del Estado, lo cual constituye el objeto último de este ensayo.

Desde mi punto de vista las tres afirmaciones centrales obtenidas del pensamiento weberiano apoyan otras tantas conclusiones relevantes para el debate en cuestión. Habíamos dicho que en el centro del debate actual subyace una cuestión de tipo cuantitativo: ¿Cuánto Estado? Detrás de esta pregunta, consecuencia ella misma del avance arrollador del pensamiento liberal, subyace la convicción de que el Estado ha superado sus límites naturales y ha avanzado sobre ámbitos propios del desenvolvimiento de la sociedad civil.

El motivo por el cual el Estado ha rebasado las fronteras “naturales de su acción” es, para esta explicación, una consecuencia directa del apetito inquebrantable por parte de los gobernantes por someter a su control un espectro cada vez más amplio de las oportunidades de decisión. Motivos similares por los que, los liberales de antaño, propugnaban por la desaparición del Estado.

La propuesta de Weber sin embargo me lleva a conclusiones diferentes. En primer lugar, el Estado moderno no es consecuencia de la malévola intención de ningún príncipe insaciable. En segundo lugar, el Estado moderno no es el resultado del intento de avanzar contra la sociedad civil. Por el contrario, el Estado moderno es el fruto de un proceso histórico específico que permitió la creación de la sociedad occidental contemporánea.

Por otra parte, del proceso histórico mencionado no sólo surgió el moderno estado occidental sino que también la sociedad civil contemporánea. Por lo tanto, las dimensiones “espaciales” específicas de cada uno de ellos no puede ser nunca consecuencia de la voluntad de alguno en particular.

De esta manera, ni el Estado es un órgano “artificial”, ni su dimensión es el resultado de alguna voluntad deliberada. Esto se reafirma a través del paralelismo en el desarrollo del Estado moderno y del capitalismo. Si cada uno de ellos fue esencial, en su desarrollo, para el otro (hipótesis ésta que parece ampliamente apoyada por la evidencia histórica), no hay por qué pensar que el “Estado ampliado” haya escapado a esta lógica de necesidades mutuas. Por lo tanto, habría que pensar que el “Estado ampliado” es el fruto de la interacción histórica particular entre sociedad civil y Estado, y no del avance de éste contra aquella. La “Reforma del Estado”, pues, no es la reparación de los errores del pasado, sino el fruto de una nueva forma de interrelación entre la sociedad civil y el Estado. En cuanto tal, está históricamente tan determinada como la forma estatal anterior y no es una forma “superior” sino transitoria. Es, siguiendo la sugerencia de Weber, la manifestación de una alianza particular entre Estado y capitalismo.

Para finalizar, me queda la cuestión acerca de la legitimidad. En este sentido, si es la legitimidad el fundamento principal de la perdurabilidad de un orden estatal, no hay por qué pensar que no haya sido ésta quien garantizara durante muchas décadas la existencia misma del “Estado ampliado”. Si esto es así, no existen razones para argumentar que el “Estado ampliado” a “oprimido” a la sociedad civil y que esta, después de mucho tiempo, ha logrado superar las ataduras que le habían impuesto.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. "Estudios de Historia de la Filosofía: de Hobbes a Gramsci. Editorial Debate, Madrid, 1985.
- Giddens, Anthony. "Política y Sociología en el pensamiento de Max Werber, Alianza Editorial, Madrid, 1976.
- Mommsem. "Max Weber: Sociedad, Política e Historia, Editorial Alfa, Barcelona, 1981.
- Nisbet, Robert. "La formación del Pensamiento Sociológico 1, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1977.
- Max Weber. "Economía y Sociedad". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- "La ética Protestante y el espíritu del Capitalismo", Ediciones Península, Barcelona, 1969.
- "Política y Sociología en el Pensamiento de Max Weber", Alianza Editorial, Madrid, 1976, pág. 53
- "La Formación del Pensamiento Sociológico 1", Amorrortu editores, Buenos Aires, 1977