

**EL WEBERIANISMO COMO MODELO TEÓRICO
DEL ESTADO**

Por:

ELÍAS WESSIN CHÁVEZ

Parte 1 de 2

El texto que se presenta a continuación aborda un tema de mucha relevancia en el amplio universo de la ciencia política: El weberianismo como modelo teórico del Estado. En el contenido del mismo se pretende destacar el perfil conceptual del modelo estatal propuesto por el eminente pensador alemán Max Weber, el cual ejerce sin lugar a dudas, una poderosa influencia en la estructuración y funcionamiento de los Estados occidentales posmodernos, sobre todo a partir del redimensionamiento de dicho modelo, de parte de diversos teóricos actuales, que ha visto en los teoremas weberianos la clave para propiciar una teoría integral del Estado, apoyado en los medios del mismo más que en sus fines.

Con el énfasis otorgado a la burocracia como fuente de eficiencia en la administración pública y su visualización de la política como una lucha constante, Weber se constituyó en el defensor de un tipo de democracia que, aunque distaba de ser perfecta, aseguraba al menos resultados estables sobre la base de una dominación legitimada. Repudiado por los marxistas, atacado por los estructuralistas y pervertido por los partidarios del totalitarismo, el pensamiento weberiano comienza, en la actualidad, a ser objeto de un estudio más objetivo y menos restringido.

En el marco de esa nueva vigencia del weberianismo, el presente ensayo presenta, en su primer acápite, una valoración general de los elementos básicos del modelo estatal derivado de la obra de Weber, enfatizando el sentido real de la burocracia y de sus implicaciones en el devenir del Estado. En el segundo acápite se realiza una descripción de las características del burocratismo, tomando, a modo de ejemplos, las diversas facetas de los funcionarios públicos que actúan bajo esta forma de administración. Finalmente, el ensayo aborda las reinterpretaciones de la obra

weberiana de parte de importantes autores provenientes de la escuela del Nuevo Institucionalismo (en sus variantes más avanzadas) y del enfoque estratégico relacional.

1.1 Weber y su concepción del Estado moderno.

En el actual contexto teórico de la ciencia política, la figura de Max Weber emerge como un referente obligatorio para entender y repensar los resortes y la proyección real del Estado moderno. En efecto, uno de los principales debates sobre el sector público, en gran parte de los países occidentales, es cómo llevar a cabo su profesionalización y cómo se retoman las ideas weberianas en ese sentido (Monje, 2005: 49). Sus planteamientos racionalistas sobre la verdadera naturaleza de la burocracia han devenido en nuevos esquemas interpretativos de la ideología democrática, entendida como la manera más óptima para enrumbar el funcionamiento de las sociedades modernas. De hecho, como lo expresa Stefan Breuer (citado en Villacañas, 2005: 128), el tema central del último Weber es el de la configuración de una forma ideal de legitimidad del Estado: la democrática, la cual habría de superar los modelos señoriales o personalistas que predominaron en las sociedades occidentales anteriores al siglo XX¹.

Dentro de los diversos conceptos que Weber elaboró respecto al Estado se destaca la que lo define como una “comunidad humana que reclama –con éxito- el monopolio del uso legítimo de la violencia o de la fuerza física dentro de un territorio determinado”² (Weber, citado en Pomar, 2005: 23).

¹ En el léxico weberiano, la democracia se refería a “la igualdad formal entre la población respecto del goce de los derechos políticos” (Weber, 1989: 40). Si bien este planteamiento no debe considerarse como una concepción original de Weber (dado la raigambre clásica de la democracia como modelo estatal), en el ámbito de la Alemania decimonónica, el aporte de Weber consistió en revitalizar el sentido racional y eminentemente práctico de la democracia.

² Al carácter fundamental del Estado – el uso de la coacción o fuerza física-, se le agregan otros rasgos: la existencia del Estado implica una racionalización del Derecho, la cual se traduce en consecuencias

Obviamente, cuando Weber habla de violencia no siempre lo hace de manera literal, sino como un mecanismo empleado para mantener un estado de dominación.

Igualmente, Weber cataloga al Estado como el

“Orden jurídico y administrativo, cuyos preceptos pueden cambiarse. Por dicho orden, es por el cual se orienta la actividad (acción de la asociación) del cuadro administrativo, a su vez regulada por preceptos instituidos y el cual pretende tener validez, no solo frente a los miembros de la asociación, sino también respecto a toda acción ejecutada en el territorio dominado por este” (Pomar: 2005: 24).

Esta última definición, que opera como una ampliación cualitativa del primer concepto, remite, sin duda, a la acción de la burocracia como plataforma esencial del Estado. Tal y como lo destaca Subirats (1988:176), para Weber, “la burocracia reducía la complicación, el desorden, la arbitrariedad y discrecionalidad tortuosas de las antiguas administraciones señoriales o patrimoniales, sustituyéndolas por una red geométrica de estructuras y de procesos claros y diferenciados, en cuyo seno las relaciones mercantiles podían desarrollarse libremente”. Como base administrativa del Estado moderno, la burocracia forma parte de un proceso gradual que va imponiendo un nuevo tipo de legitimación. De ahí que Weber afirme: “orden legal³, burocracia, jurisdicción compulsiva sobre un territorio y monopolización del uso legítimo de la fuerza son las características del Estado moderno” (Weber, 1989: 23).

específicas, como son la especialización del poder legislativo y judicial. De igual modo, el Estado se percibe como la institución política encargada de proteger la seguridad de los individuos y asegurar el orden público (A tales fines, dispone de una fuerza militar permanente). Por último, se apoya en una administración racional, basada en reglamentos explícitos que le permite intervenir en los campos más diversos, desde la educación hasta la salud, la economía e incluso la cultura. Para terminar, dispone de una fuerza militar permanente.

³ Respecto a la primacía otorgada al orden legal en el funcionamiento del Estado, vale citar el concepto que Weber elaboró respecto a la ciencia del Derecho, arguyendo que: “*El derecho es el ordenamiento legítimo cuya validez se garantiza externamente mediante la posibilidad de una coacción física o psíquica de la conducta, destinada a imponer su observancia o a sancionar su infracción a través de un aparato de hombres expresamente habilitado para tal efecto*”. Evidentemente, ese aparato de hombres que menciona el eminente sociólogo está conformado tanto por los burócratas como por los líderes que diseñan las directrices de la Administración Pública.

Del modelo burocrático weberiano se deriva un tipo de ordenamiento poseedor de tres características esenciales:

1. Rígida división del trabajo por competencias, establecida a través de normas objetivas.
2. Continuidad de los órganos administrativos.
3. Existencia de una estructura jerárquica.

Estos rasgos se han mantenido como ejes definitorios de los principales modelos estatales occidentales que han tenido lugar en el siglo XX; un hecho señalado por Subirats (1988: 176), al expresar que:

“El modelo weberiano refleja, con los evidentes matices y diferencias, sobre todo entre las realidades anglosajona y continental, las características estructurales fundamentales que la Administración pública ha incorporado en los países capitalistas occidentales, en la fase de formación y desarrollo del Estado liberal. Y ese modelo se ha concretado en elementos como la delimitación competencial por órgano, la centralización de decisiones, los controles previos a la ejecución y, sobre todo, la rígida predeterminación de los procedimientos”.

Además de esto, Weber plantea que en la sociedad moderna la supervivencia de gobiernos democráticos está íntimamente relacionada con el avance de las organizaciones burocráticas, lo cual resulta, hasta cierto punto, contradictorio con la noción de democracia directa. Sin embargo, Weber no fue ajeno a la notable tensión que se deriva de la relación entre democracia y burocracia y declaró que uno de los más grandes peligros de las sociedades modernas es la dominación burocrática total, e identifica burocracia con la rutinización de la acción social y con el anquilosamiento.

Consciente de este fenómeno, Weber complementó sus estudios sobre la burocracia con el énfasis otorgado al efecto del liderazgo y al rol de los partidos políticos⁴.

Weber concebía a los partidos políticos de masas como una necesidad del orden democrático moderno. Empero, Weber apuntaba que los partidos sólo actúan en términos positivos cuando poseen un notable cúmulo de experiencia e iniciativa. Estos partidos políticos de liderazgo, junto al desempeño de las demás instituciones que interactúan en una democracia representativa, impiden la generalización de una burocratización total de las sociedades, permitiendo sólo la dosis de burocracia que resulta útil a los fines de la administración del Estado.

En base a una exhaustiva revisión de sus teoremas sobre la burocracia, Weber propone, como estructura de dominación ideal para la sociedad moderna, aquella en donde se incorporan elementos racionales⁵ y carismáticos. Weber consideró que en la sociedad moderna la autoridad y la dominación basadas en la tradición son imposibles, y propugnó, entonces, un equilibrio entre los elementos racionales y carismáticos. No le atribuye un papel de importancia a las masas⁶, ya que, en la

⁴ En este sentido, para Weber, “el problema de la política no era la administración de intereses, o de las cosas, sino esencialmente el problema del dominio sobre los hombres, lo que era imposible sin reconocer la autoridad y el liderazgo” (Villacañas, 2005: 132). A tal respecto, Mauro (2008: 44), siguiendo al propio Weber, expresa lo siguiente: “*El rol principal en el planteo de Weber residía en el líder carismático, es decir, en la afirmación del elemento personal en un sistema impersonal, de un elemento irracional en un mundo burocratizado, que pudiera dotar de sentido a la maquinaria estatal ante la pérdida creciente del mismo, que pudiera, mediante sus cualidades extraordinarias e impredecibles, unir la referencia a valores con la responsabilidad, es decir, las convicciones éticas portadoras de sentido con el cálculo teleológico de las consecuencias de los actos*”.

⁵ En ese tenor, HOLTON y TURNER (1989: 45-46), coincidiendo con autores tan importantes como SCHLUCHTER o BRUBAKER, sostienen la idea de que el interés fundamental que dirige, vertebrada y confiere unidad a la totalidad del cuerpo teórico weberiano es el problema de la racionalidad. Descubrir el tipo de racionalización de los distintos ámbitos de la vida específico y peculiar de la cultura occidental es el tema subyacente de su obra en conjunto. Tanto sus investigaciones empíricas y metodológicas como su reflexión política y moral adquieren un mayor sentido si son examinadas desde el prisma de esa idea nuclear.

⁶ Puede decirse que esa desconfianza de Weber por las masas se debía a que las percibía como entes muy emocionales, a la hora de participar en procesos decisivos. Weber albergaba una concepción elitista de la política, que, si bien puede parecer contraria a los presupuestos de la democracia clásica, tenía una justificación de tipo racional, como lo indica Rodríguez (2007: 7-8): “*Weber, insistentemente, reconoce la exclusiva autorresponsabilidad del político, quién no tendría que seguir*

práctica, son las minorías las rectoras de los procesos sociales y políticos. En esas minorías deben incluirse, según Weber, los políticos de vocación y no los expertos de la administración y la burocracia (Weber, 1989: 27).

El sistema político que Weber propone es, pues, uno en que la elección del presidente se realiza con la aprobación de las masas -de hecho, su poder deriva de ese consentimiento- y el parlamento es el catalizador o mediador de los intereses de grupos a ser representados y un mecanismo de perfeccionamiento para la selección de líderes. Weber ve en los partidos organizados un mecanismo para el control de las masas. Sin ellos, y con un parlamento y líderes débiles, la activación de las masas constituiría un grave problema para el desenvolvimiento de la sociedad post-liberal (Weber, 1989: 27).

1.2 Elementos básicos del modelo weberiano.

Una empresa ideal para entender los principales rasgos del modelo estatal weberiano es el análisis del tipo de funcionario que impera en dicho modelo, caracterizado principalmente por la posesión de un sentido profesional en el ejercicio de sus funciones⁷. En tal sentido, en el weberianismo, los funcionarios se conciben como personas individuales que, sin embargo, se incorporan a la administración pública en tanto que miembros de un cuerpo burocrático con atribuciones y obligaciones directamente emanadas de la norma jurídica. Su participación en los

indicaciones, cualquiera que fuera su origen, sino exclusivamente sus más auténticas convicciones para lo cual, naturalmente, tenía que luchar a fin de lograr partidarios en el parlamento y en las masas”.

⁷ Como base de su modelo estatal de corte legal-racional, Weber insistió enfáticamente en la profesionalización de los funcionarios como un aspecto esencial para el adecuado funcionamiento de dicha administración. Según este importante autor: “*Allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno, se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable. El simple funcionario no puede desprenderse de la organización a la cual está sujeto (...) En casi todos los casos el funcionario no es más que un miembro al que le encargan cometidos especializados dentro de un mecanismo en marcha incesante que únicamente puede ser movido o detenido por la autoridad superior, y que es la que prescribe la ruta determinada* (Weber, 1989: 31).

asuntos públicos se refiere únicamente a su ámbito profesional y al tiempo que dedican a desarrollar sus funciones que, en todo caso, es distinto al que ocupa para ejercer su libertad como persona humana. Por lo tanto, el funcionario es libre, pero al mismo tiempo está sujeto a las obligaciones del cargo que ocupa, mientras efectivamente está en cumplimiento de esas funciones otorgadas por el Estado.

De aquí que su actividad como funcionario profesional esté plenamente normada, y sujeta a las responsabilidades que se desprenden del cargo ocupado.

Esos funcionarios, además, están sujetos al principio de jerarquía administrativa de manera rigurosa, en tanto que sus atribuciones se entienden vinculadas al cumplimiento de obligaciones que son vigiladas y controladas por superiores jerárquicos. De hecho, la definición de burocracia planteada por Weber establece que dicho modelo consiste en “una estructura administrativa de la que se vale el tipo más puro de dominio legal ligada a la proliferación de normas y reglamentos a las que están sujetos tanto quienes ejercen el poder como los dominados”. En consecuencia, los funcionarios dependientes del enfoque weberiano no ejecutan sus tareas de modo independiente ni ponen énfasis en los resultados que se esperan de su quehacer, sino que se espera de ellos tanto la obediencia a las funciones que deben desempeñar como a las instrucciones de los jefes burocráticos cuyo ámbito de responsabilidad es mayor. Desde este punto de vista, las funciones que cada uno desarrolla representan, al mismo tiempo, una escala de obligaciones y responsabilidades: una jerarquía, que compromete a la burocracia en su conjunto.

A este cuerpo de funcionarios se les exige un cuadro de competencias fijo y claramente establecido en las normas jurídicas que rigen su funcionamiento. Estas competencias no se refieren, en el léxico weberiano, a las cualidades profesionales de quienes ocupan los cargos sino al principio de legalidad, según el cual los funcionarios públicos solamente pueden hacer aquello que expresamente les está atribuido por la norma jurídica. Este principio ha caracterizado la versión peyorativa de la burocracia, incapaz de salvar situaciones o tomar decisiones de obvia resolución,

cuando éstas no corresponden con el grupo de funciones específicamente otorgadas a ellos⁸.

Si se trataba de acotar la discrecionalidad con la que solían actuar de los principios acuñados por el liberalismo, su resultado fue esta nueva concepción de legalidad que es, simultáneamente, un principio de sujeción a la letra de las atribuciones y de las obligaciones establecidas.

La burocracia en esta segunda fase, además, opera por contrato. Es decir, no se espera de quienes lo suscriben sino el cumplimiento puntual de las cláusulas que están establecidas en su contenido. Dado que no se trata de una relación que rebase los tiempos dedicados a las tareas profesionales, el continente jurídico de la relación está en los pactos que se desprenden de ese contrato y se suspenden, a la vez, tan pronto como el contrato queda vencido. De ahí la importancia de las relaciones laborales: el Estado y su burocracia se vinculan en tanto que los contratos definen los contenidos, las características y la duración de esa relación. Y en ellos, ambas partes fijan sus condiciones: el burócrata el salario que aceptará a cambio de dedicar su tiempo al cumplimiento de la función pública, y el Estado las normas a las que sujetará el trabajo que ha decidido contratar.

En ese mismo sentido, la relación laboral en la que se sostiene el contrato entre el burócrata y el Estado parte del supuesto de una calificación profesional en la que se fundamenta su nombramiento como funcionario público. Dado que la lealtad individual ha sido desplazada, las razones en las que se funda la contratación son estrictamente profesionales, entendidas como las aptitudes y las habilidades que se esperan de ese funcionario⁹.

⁸ Ante este tipo de crítica, conviene destacar que la burocracia se dirige, ante todo, a la búsqueda de eficiencia. De ahí la estricta delimitación de las funciones públicas.

⁹ Evidentemente, el señalamiento de esta característica parte de una visión ideal de la burocracia, puesto que la práctica revela, al menos en el ámbito latinoamericano, que los funcionarios públicos no siempre son elegidos en base a sus aptitudes profesionales, sino más bien como parte de una visión clientelista del poder.

Y éstas, a su vez, pueden ser asumidas como el producto legítimo de una cierta formación previa, acreditada mediante diplomas y certificados que el Estado reconoce como válidos para sostener que la persona contratada cuenta con los conocimientos necesarios para desempeñar su función, o bien como el producto de exámenes y pruebas a través de las cuales la persona individual debe demostrar que en efecto cuenta con las calificaciones indispensables para ocupar el cargo al que aspira.

Como se ha dicho, la función pública asumida por este modelo como el producto de un contrato profesional, se basa estrictamente en una retribución en dinero, con sueldos e incentivos fijos y claramente establecidos sobre la base de la jerarquía en las que se ubique el cargo correspondiente. El sueldo, en ese sentido, es la base de la relación laboral individual, tanto como las normas a cumplir lo son de las responsabilidades asignadas a cada cargo. Y de ahí también que el establecimiento de nóminas y rangos salariales determinen no sólo el ingreso de los funcionarios, sino su posición dentro de la jerarquía burocrática.

Al mismo tiempo, el weberianismo implica que los funcionarios efectivamente contratados ejercerán su trabajo como la única o, al menos, como la principal profesión. El tipo ideal weberiano parte del supuesto de que las personas que ocupan los cargos han decidido dedicar su tiempo completo de índole profesional al desempeño de las funciones públicas que les han sido asignadas y, en este sentido, se asume también que no puede ser aceptado ningún trabajo ni ninguna actividad adicional que interrumpa, distraiga o contravenga los intereses del aparato estatal al que pertenece el funcionario.

Como contraprestación de esa dedicación profesional, los funcionarios que pertenecen a la burocracia tienen sin embargo la perspectiva de una carrera¹⁰. Es decir, una perspectiva profesional de ascenso en la jerarquía burocrática a la que pertenecen, ya sea por el tiempo que le han dedicado o por la calidad de los servicios que han ofrecido, o por ambas. En este sentido, la burocracia no solamente ejerce su función sobre la base del sueldo que percibe, sino por la expectativa de pertenencia al cuerpo de funcionarios en el largo plazo. Y de aquí que los criterios de estabilidad y de pertenencia se vuelvan también un elemento crucial para afirmar su labor propia.

Los funcionarios, por otra parte, no sólo mantienen una ética basada en la responsabilidad y en la plena separación entre los asuntos y los intereses de la política, sino que además operan con absoluta separación de los recursos que se ponen a su alcance. Es decir, en tanto que miembros del cuerpo de funcionarios, todos los medios financieros, materiales o humanos que se les entregan para el desarrollo de sus funciones se asumen como cosa ajena a sus intereses personales. El principio de corrupción, en el modelo weberiano, no consiste sino en la apropiación privada de los recursos públicos, en cualquiera de sus modalidades¹¹.

Por último, los funcionarios públicos están sometidos a la más estricta disciplina y a una constante vigilancia sobre los procesos que desarrollan. Responsabilidad y control se asumen, en esta visión administrativa, como partes inseparables de un mismo continuo. Si los funcionarios no pueden ni deben emprender sus tareas al margen del expediente que norma su actuación cotidiana, y al mismo tiempo pertenecen a una jerarquía claramente establecida que utiliza recursos ajenos para cumplir sus obligaciones, la idea del control está llamada a formar parte integral de ese sistema.

¹⁰ Este hecho queda demostrado en la tendencia de muchos Estados latinoamericanos en impulsar leyes específicas sobre la carrera administrativa o de acceso a la función pública.

¹¹ Este es otro rasgo que se diluye en el plano de lo ideal, siendo la corrupción administrativa un elemento que durante décadas fue inseparable del funcionamiento de los Estados latinoamericanos. No obstante cabe preguntar si esta situación se debe a un defecto genérico del weberianismo o a una perversión del mismo.

ESPERE LA SEGUNDA PARTE DE ESTE ARTICULO EL
LUNES 30 DE MARZO