

## GENERALIDADES

La Teoría Burocrática es una forma de organización humana, mas que un sistema de control social, que se basa en la racionalidad, esto podría ser resumido en una adecuación de los medios para garantizar el logro de los fines propuestos o bien, el cumplimiento de los objetivos.

Esta Teoría surge al igual que otras tantas, por la necesidad de diversos autores de enmarcar o estipular los principios de una Administración Organizacional eficaz. El objetivo principal de la Administración es que se cumplan las metas trazadas por la empresa u organización en una forma óptima, que todos hagan su trabajo y se tracen los planes necesarios para el crecimiento del organismo que se administra.

Existieron muchas circunstancias históricas a partir del siglo XIX que propiciaron el surgimiento de la Administración como disciplina científica, entre ellos, cambios económicos, sociales y políticos. La Revolución Francesa creó un ambiente que se convirtió en el marco más apropiado para los avances científicos de toda índole. La Administración científica es el resultado de dichos avances, y su objeto es tratar de hacer el análisis de los problemas particulares y generales de la organización con un método científico.

Esta evolución de la Teoría Administrativa es el contexto que indujo a Max Weber a ver el proceso administrativo desde el punto de vista de las relaciones interculturales, fundamentalmente en la estructura de las empresas u organizaciones y la jerarquía que ocupa cada quien dentro de la misma. Surge entonces la conceptualización de la Teoría Burocrática.

Ahora bien, también es cierto que el uso del término "burocracia" se remonta al siglo XVIII, el cual estaba cargado de una fuerte connotación negativa, con el cual se le asignaba poder a los empleados de una administración de Estado a los que se les atribuían funciones especiales bajo una monarquía absoluta. Esta definición concuerda bastante bien con el uso común que se le da en la actualidad al término burocracia, con el cual se quiere dar a entender que existe un exceso de normas y regulaciones que limitan la iniciativa de los empleados dentro de una organización, desperdiciando recursos y con una ineficiencia generalizada de los organismos tanto públicos como privados. Por lo tanto la palabra burocracia tiene en nuestros días un sentido peyorativo que implica ineficiencia administrativa. Pero muy lejos de esta concepción, para la sociología y las ciencias sociales, económicas y políticas en general, este término tiene un sentido especial desde que Weber comenzó a utilizarlo para describir un modelo específico de organización administrativa.

La burocracia es una de las teorías que mas se denotan en las organizaciones publicas y privadas, aunque no existe una organización que tome por completo todos los conceptos de burocracia, muchos de ellos rigen no solo a las empresas sin a nuestras vidas. La burocracia de ineficiencia y papeleo puede ser un resultado de la mala aplicación de estos principios

## ANTECEDENTES Y PRINCIPIOS DE LA BUROCRACIA

El origen de la burocracia puede atribuírsele a los cambios religiosos sucedidos luego del renacimiento. El sistema imperante de producción eminentemente capitalista y racional originó un conjunto de normas sociales y morales que fueron denominadas "Ética Protestante". Weber se dio cuenta que el capitalismo y las ciencias modernas darían cabida a una tercera forma de racionalidad, la burocracia. Las tres constituyen formas de racionalidad y serían el producto de esos cambios religiosos ocurridos en un principio en los países protestantes (Inglaterra y Holanda).

La Teoría Burocrática es inmediatamente posterior a la Teoría Clásica y la Teoría de las Relaciones Humanas. Tiene como punto de partida la necesidad de generalizar y estandarizar el funcionamiento de las organizaciones, alejándose de los extremos totalmente opuestos contemplado por las teorías anteriores. Por un lado la Teoría Clásica con suposiciones

extremadamente negativas en cuanto a la naturaleza humana, que le hacen fijar una posición de total centralización del poder, el cual administra recursos, toma decisiones y en general es responsable del funcionamiento de la organización y que, utiliza como vehículo para el logro de los objetivos la coacción, el castigo y la recompensa. Y por el otro lado, la Teoría de las Relaciones Humanas quien considera al hombre como el máximo patrimonio de una organización, el cual debía ser tratado tomando en cuenta su propia naturaleza, sin imposiciones sino más bien usando la motivación como estímulo, promoviendo la autoevaluación, la administración participativa y por ende la descentralización.

Weber consideró entonces la burocracia no como un sistema social, sino como un tipo de organización basada en el poder, un poder suficiente que fuese capaz de garantizar la funcionalidad y la eficacia de dicha organización y su estructura. Este basamento implica la fuerza y la imposición de normas por parte de una autoridad o ente de poder, que tienen como objetivo imponer una voluntad. En tal sentido, el poder es un punto focal dentro de la teoría burocrática de Weber, y esto lo ha llevado a definir 3 tipos de poder o autoridad, los cuales dejan claro su concepción de organización. Estos tipos de poderes son: El Tradicional, donde predominan las características patriarcales y patrimonialistas; El Carismático, donde predominan las características personales que atraen seguidores; y El Legal o Burocrático, donde predominan las normas impersonales y las estructuras de jerarquía.

En la organización burocrática planteada por Weber resalta el carácter racional, el cual había tratado de implementarse en la Teoría Clásica pero no de un modo relevante, limitándose a la mecanización de procesos y actividades de la organización. Para la burocracia es fundamental que la racionalidad se sustente en reglas escritas e impersonales que se cumplan y controlen dentro de una estructura jerárquica de poder y legitimidad que surge de la competencia y la especialización de quienes participan en la organización. Se distinguen entonces elementos claves dentro de esta Teoría Burocrática como los son: la autoridad, el poder, la jerarquía, la disciplina, el orden y el control.

Al final de su concepción, un ideal de burocracia según Weber debía contener las siguientes características:

- Formalización
- División del Trabajo
- Principio de Jerarquía
- Impersonalidad
- Competencia Técnica
- Separación entre Propiedad y Administración
- Profesionalización de los Empleados

## UNA VISIÓN DETALLADA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA TEORÍA BUROCRÁTICA

El pensamiento de Weber referente a la burocracia partía de hecho de que transformaría a las organizaciones en entes más eficientes y eficaces, garantizando rapidez, racionalidad, homogeneidad en la interpretación de las normas, estandarización de las decisiones, y por otro lado una disminución de los desacuerdos, las discriminaciones y de la subjetividad; todo esto con el propósito más importante, el cumplimiento de los objetivos planteados por la organización.

Se pretende neutralizar y/o minimizar las consecuencias que pudieran generarse por influencias externas a la organización y centrar la atención en el desarrollo y desenvolvimiento de las actividades internas. En una forma detallada las características que deben ser relevantes para una organización burocrática son

El Carácter Legal de las Normas y Reglas:

Una organización debe basarse en una especie de Legislación propia, que sea capaz de definir con anticipación como deberá funcionar dicha organización. Este sistema normativo debe ser establecido previo al inicio de operaciones de la organización y debe estar documentado (por escrito).

#### El Carácter Formal de las Comunicaciones:

Toda acción y/o procedimiento que implique comunicación bien sea entre empleados de la misma jerarquía, entre superiores y subordinados, o viceversa, deberá ser documentado según los mecanismos que la organización halla estipulado para tales fines, con el objetivo de guardar evidencia y darle el carácter formal a dicha comunicación.

#### El Carácter Racional de la División del Trabajo:

La organización debe realizar una división racional del trabajo en función de los objetivos que desea alcanzar. Una división sistemática del trabajo, las obligaciones, los deberes, los derechos y del poder, estableciendo claramente las atribuciones de cada quien, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias para su aplicación. Esta división se traducirá en eficacia.

#### El Carácter Impersonal de las Relaciones:

La distribución de las actividades y funciones se realiza en función de los cargos o posiciones que se han definido dentro de la estructura jerárquica de la organización y no en función de las personas que ocupan dichos cargos o posiciones. Esto define el carácter impersonal de las relaciones, ya que no importa quién ejecute determinada acción, sino de que nivel o cargo proviene la acción.

#### El Carácter jerárquico de la Autoridad:

La organización debe fijar y establecer los escalones de autoridad que van a definir su estructura jerárquica. Una jerarquía implica que de una orden emanada por un nivel superior, se deriva automáticamente una subordinación del nivel inferior. El grado de autoridad se corresponderá a las diversas categorías o escalafones que se hallan definido dentro de la organización. A mayor nivel de jerarquía, mayor grado de autoridad.

#### El Carácter Estandarizado de Rutinas y Procedimientos:

La disciplina en el desempeño del trabajo será garantizada por un sistema de normas y reglas que ayudan a los empleados y trabajadores en general a cumplir con los requisitos especificados por la organización para su cargo o nivel. Con esto se pretende obtener una productividad máxima.

#### El Carácter Meritocrático de la Competencia Técnica:

Dentro de la organización las posibilidades de ascenso y progreso de los empleados deberán basarse en el mérito y las capacidades técnicas de los mismos, y bajo ningún punto de vista en preferencias personales. La contratación, transferencia y/o promoción de cualquier empleado deberá realizarse bajo estos mismos criterios, los cuales deberán ser válidos en toda la organización. La meritocracia implica el establecimiento de criterios de valorización, clasificación, nivel de competencia, mérito y capacidad.

#### La Especialización:

En la organización debe existir una clara separación de la administración y la propiedad. El administrador o director de la organización no es necesariamente el dueño o mayor accionista de la misma. Quien dirige o administra es un profesional especializado y preparado para realizar tal función. Se debe establecer una clara

separación entre rendimientos y beneficios. Así se evita que intereses personales afecten la conducción de la organización. Si el administrador es un empleado, éste no podrá vender o comprar partes y/o acciones de la organización, no podrá heredar el cargo o puesto, y en general no podrá incluir ningún activo de la organización como patrimonio personal, garantizando un desempeño neutral de su actividad.

#### La Profesionalización:

Cada empleado de la organización es un profesional porque cumple con determinadas características como que es un especialista, es asalariado, ocupa un cargo, es nombrado o designado por un superior jerárquico, su cargo es por tiempo determinado, hace carrera dentro de la organización, no tiene la propiedad de los medios de producción y ni de la administración, es fiel al cargo y se identifica con los objetivos de la empresa. Las organizaciones deben tender a ser dirigidas cada vez más por administradores profesionales.

#### La Previsión del Funcionamiento:

La organización debe prever el comportamiento de sus miembros, estableciendo los mecanismos necesarios para controlar las situaciones que se presenten como adversas y aprovechar al máximo las situaciones favorables.

### VENTAJAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO BUROCRÁTICO

Cada una de las características relevantes de la Teoría Burocrática puede ser traducida en una ventaja para la organización que se levante con bases en esta teoría, ya que cada una representa una visión idealista de cómo deberían ser tratados los asuntos internos de la organización para lograr una eficacia y efectividad del desempeño. Así se pueden resumir las ventajas en:

- Previsibilidad del funcionamiento, lo cual garantiza un control de las acciones.
- Unidad de criterios, lo cual evita interpretaciones personalizadas de reglas y normas.
- Estandarización de rutinas y procedimientos, lo cual facilita la realización de las actividades.
- Reducción de los conflictos internos, ya que las líneas de mando y autoridad están bien definidas.
- Estructura jerárquica formalizada y bien definida que ubica a cada empleado en una posición que cuenta con descripción clara de funciones, deberes y autoridad.
- Precisión en la definición de cargos y funciones.
- Clasificación técnica y seguridad en el trabajo, los empleados hacen carrera dentro de la organización, se desarrollan y ascienden por mérito y antigüedad.
- Una subordinación natural hacia los empleados más antiguos.
- Confiabilidad y confianza en las reglas del negocio. El negocio es conducido de acuerdo con reglas conocidas.
- En la organización burocrática, la identificación se refiere a la posición y no a quién desempeña un cargo. Si los individuos se ausentan, se sustituyen por otros con el criterio de calificación técnica, y la eficiencia de la organización no se perjudica. La ausencia de un jefe no burocrático de la organización provoca una crisis (crisis de sucesión), que es acompañada de un periodo de inestabilidad.

- Disminución de la corrupción al establecer una clara separación entre los bienes y propiedad personal y los beneficios generados por el trabajo. Separación de la administración y la propiedad.

## DESVENTAJAS DE LA TEORÍA BUROCRÁTICA

El mismo Weber notó que un sistema burocrático era vulnerable cuando era sometido a presiones externas que no habían sido contempladas, lo cual implica que deban tomarse decisiones distintas a las preestablecidas en las normas de la organización, lo cual debilita el compromiso de los subordinados con estas normas. Además la capacidad de subordinación exige un nivel de renuncia que es difícil de mantener. La organización burocrática tiende a deshacerse para tomar hacia extremos más naturales, con menos impersonalidad.

La teoría Burocrática se basa en situaciones previstas, pero al producirse consecuencias inesperadas la organización tiende a la ineficacia. Tal fue el planteamiento de Merton (1978), según el cual la mayoría de las desventajas de esta teoría son consecuencia de la interacción y desenvolvimiento humano en contraposición con lo preestablecido de la burocracia. Mientras Weber resume las actuaciones y funcionamiento de una organización bajo una previsibilidad de consecuencias y resultados para conseguir una mayor eficacia, Merton establece que siempre van a existir consecuencias impredecibles, a las cuales un sistema burocrático no podrá responder con la efectividad requerida, y a tales consecuencias se les ha denominado disfunciones de la burocracia.

Tales disfunciones como ya se ha dicho, tienen una estrecha relación con las actuaciones naturales del ser humano y podrían resumirse en:

- Una internalización y apego exagerado a las normas y reglas. En este sentido las normas y reglas pasan de ser el medio para lograr objetivos a ser el objetivo mismo. Los empleados pierden la perspectiva de lo que significa flexibilidad, que a fin de cuenta es una de las características principales del comportamiento racional.
- Un exceso de papeleo y formalismo. La necesidad de controlar y evidenciar toda actividad hace que se generen un exagerado número de papeles, convirtiéndose así en una de las desventajas por excelencia de la burocracia.
- Una resistencia al cambio. La estandarización generalizada de las actividades y procedimientos genera situaciones de inestabilidad al trabajador al momento de realizar cambios en su rutina habitual. La resistencia al cambio se vuelve un mecanismo de defensa natural frente a una situación que altera el desarrollo tranquilo y mecanizado de desempeño laboral. Ahora bien, esta situación tiende a impedir que se realicen mejoras en los procesos y por ende, optimización del trabajo.
- La impersonalización de las relaciones. Se pierde el carácter personal de las relaciones entre empleados, se ven los compañeros de trabajo como simples miembros de la organización, con los cuales se establece comunicación a través de los mecanismos formales que la organización ha destinado para tales fines.
- Una categorización de las decisiones. Como las organizaciones burocráticas obedecen a un estricto nivel jerárquico, lo cual implica un rígido sistema de autoridad, muchas decisiones son tomadas por niveles superiores a la localización del problema sin tomar en cuenta que tal vez quien decide no esté lo suficientemente al tanto de los detalles y pormenores de la situación, pero su nivel de autoridad le otorga también el poder de decisión.
- Una súper conformidad a los procedimientos y rutinas. La rutina de los procedimientos llega a ser absoluta y sagrada para los empleados quienes comienzan a trabajar en función a las normas y reglas de la organización en vez de hacerlo en función de los objetivos de la organización.
- Una exhibición marcada de los niveles de autoridad. Se identifica a las personas no por su individualidad y/o personalidad, sino por el rango posición que ocupa dentro de la organización.

- Una dificultad marcada en la atención al cliente. Esto se traduce en conflictos constantes con el público debido a que los empleados trabajan volcados hacia el interior de la organización, además lo hacen en función de patrones preestablecidos y cuando algún cliente presenta una queja, se le tipifica y trata de colocarse dentro de un estándar, pero la mayoría de las veces el cliente requiere de una atención personalizada la cual termina por no recibir con lo que se siente insatisfecho y crea presiones que amenazan la estabilidad de la organización.

En términos generales se puede decir que la Teoría Burocrática no es tan simple en su aplicación y que por el contrario existen factores muy complejos que intervienen en el desarrollo de cualquier proceso organizacional, estos factores pueden ser internos y externos a la organización, éstos últimos generan situaciones de inestabilidad e ineficiencia que no pueden ser controlados porque en su mayoría no pueden ser previsibles.

#### MAX WEBER (1864-1920)

Fue un notable Sociólogo, historiador y economista, nacido en Alemania en 1864. Fue uno de los fundadores de sociología moderna. Después de estudiar en varias universidades alemanas donde trabajó brevemente como un asistente legal logró completar su disertación doctoral, y fue nombrado entonces profesor en la Universidad de Freiburg (1894) y después en la Universidad de Heidelberg (1896). A los treinta cinco años aproximadamente Weber fue afectado por un colapso nervioso que lo retiró por un tiempo de la vida académica no obstante produjo una obra importante que ha sido reconocida en todo el mundo, El concepto de Burocracia y su teoría de Dominación Racional.

En 1904 publica "**La ética protestante y el espíritu del capitalismo**". En 1918 actúa como asesor de diversas comisiones, entre ellas, la encargada de redactar la Constitución Republicana de Weimar. Su obra comprende unos trece (13) de textos complejos y hacia el final de su vida trabajaba en sus tratado más sistemático "**Economía y Sociedad**" publicado de manera póstuma. En 1921 se publica también "**El político y el científico**".

Constituye junto a **Durkheim** y **Pareto**-- uno de los grandes autores de la denominada **sociología analítica** generando un nuevo enfoque que deja de ser enciclopedista y pretendidamente abarcador de la totalidad del conocimiento disponible, para especificarse en áreas menores de la vida social.

**Max Weber** cree definitivamente en el progreso. Le toca vivir un tiempo donde no hay guerras ni se piensa que pueda haberlas. Confía en que la **razón** se abrirá camino en el siglo XX y finalmente se impondrá sobre los sistemas anteriores, **feudalismo, sultanismo**, entre otros.

Trata de describir como nace, se desarrolla y se vincula la **racionalidad** con la democracia, la dominación, los partidos políticos, entre otros. Este es su **leit motiv**, así como para Marx lo fue el nacimiento, desarrollo, eclosión y extinción del Capitalismo.

Realiza una vinculación entre los distintos tipos de acción con el tipo de dominación y la administración de su poder. Es así que a la **acción carismática** relaciona el modelo de **dominación carismática**. A la **tradicional** corresponde la **dominación tradicional**, como puede ser una monarquía hereditaria. El mejor sistema es en su razonamiento, el regido por la **acción racional legal** que se corresponde con una estructura **republicana**, allí se sancionan las normas mas adecuadas a los fines buscados. A su vez, la forma **carismática** se administra a través de los "**seguidores o apóstoles elegidos**". En la **tradicional** actúan los "**servidores personales del señor**". Mientras que la **república** se sostiene en base a un "**cuadro burocrático**"; entendida éste como la estructura con la mejor capacitación técnica y los mejores hombres.

Asimismo efectúa una relación entre **capitalismo, racionalidad y legalidad**. Para él, el **capitalismo** como estructura económica se vincula estrechamente con la **racionalidad** y representa **“la racionalidad económica”**, con cálculo de ganancias y estudio de los medios para obtener los fines. A esta conclusión llega por comparación con los sistemas anteriores. Si bien para otros autores, la racionalidad de cada agente económico conducirá al colapso del sistema. Puesto que al proletarizar al obrero, por ejemplo, al mismo tiempo se disminuye la capacidad de demanda.

Trata de vincular todos los elementos con la **racionalidad**. Así el paso del **feudalismo** al **capitalismo** es **racional**, la **religión** ayuda y el **derecho** viene por añadidura. Nuevamente: Weber llega a esta conclusión por comparación con los sistemas **pre-democráticos** y **pre-capitalistas**.