



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.  
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), marzo-abril 2025,  
Volumen 9, Número 2.

[https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v9i2](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i2)

# **LA BUROCRACIA: ANÁLISIS DE UNA TEORÍA NO APLICADA**

**BUREAUCRACY: ANALYSIS OF AN UNAPPLIED THEORY**

**Efraín Roberto Becerra Paguay**  
Universidad Central del Ecuador – Ecuador

**Nancy del Rocío Flores Hinojosa**  
Universidad Central del Ecuador – Ecuador

**Irene del Rosario Santafé Enderica**  
Universidad Central del Ecuador – Ecuador

DOI: [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v9i2.17601](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i2.17601)

## La Burocracia: Análisis de una teoría no aplicada

Efraín Roberto Becerra Paguay<sup>1</sup>

[efrainbecerra@hotmail.es](mailto:efrainbecerra@hotmail.es)

<https://orcid.org/0009-0005-5747-0948>

Universidad Central del Ecuador  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
Ecuador

Nancy del Rocío Flores Hinojosa

[nrflores@uce.edu.ec](mailto:nrflores@uce.edu.ec)

<https://orcid.org/0000-0002-0394-2533>

Universidad Central del Ecuador  
Ecuador

Irene del Rosario Santafé Enderica

[iresantafe@hotmail.com](mailto:iresantafe@hotmail.com)

<https://orcid.org/0009-0003-4238-0267>

Universidad Central del Ecuador  
Ecuador

### RESUMEN

El artículo que precede procura analizar los beneficios de la burocracia en la gestión pública, tomando en consideración que se la aplica hasta la actualidad en forma parcial o según el interés de los gobernantes de turno. Se partirá con definiciones del tema central con el objetivo de explorar la teoría burocrática clásica, analizando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas con la intención de detallar su evolución en el tiempo. Para finalizar se realizará un análisis comparativo conceptual de las perspectivas de la Burocracia de autores que han aportado con sus investigaciones a fortalecer esta eficiente herramienta que no es aplicada en forma adecuada en la toma de decisiones de los funcionarios públicos.

**Palabras claves:** burocracia, análisis teórico, gestión pública, teoría burocrática clásica, alternativas teóricas

---

<sup>1</sup> Autor principal

Correspondencia: [efrainbecerra@hotmail.es](mailto:efrainbecerra@hotmail.es)

## **Bureaucracy: Analysis of an unapplied theory**

### **ABSTRACT**

The preceding article seeks to analyze the benefits of bureaucracy in public management, taking into account that it is applied until now partially or according to the interest of the current leaders. It will start with definitions of the central theme with the objective of exploring classical bureaucratic theory, analyzing strengths, opportunities, weaknesses and threats with the intention of detailing its evolution over time. Finally, a conceptual comparative analysis of the perspectives of the Bureaucracy of authors who have contributed with their research to strengthen this efficient tool that is not properly applied in the decision making of public officials will be carried out.

**Keywords:** bureaucracy, theoretical analysis, public management, classical

*Artículo recibido: 7 marzo 2025*

*Aceptado para publicación: 15 abril 2025*



## INTRODUCCIÓN

El estudio de la Administración pública desde las perspectivas propias de las ciencias sociales debe referirse necesariamente al poder del Estado y a su presencia en la sociedad. A estas organizaciones que sirven a los grandes Estados de nuestro tiempo las llamamos Administraciones Públicas (Baena del Alcázar, 2000).

La burocracia es la forma típica en que se institucionaliza la autoridad racional o legítima, tomando como referencia leyes, reglamentos, disposiciones legales, pero que sean escritas.

El investigador Barzelay (1998) contradice el pensamiento tradicional sobre la burocracia, según el cual los burócratas constituyen un impedimento para que el sistema político pueda cambiar. Para el investigador, la causa del deficiente desempeño gubernamental se funda en la negativa y constante influencia del paradigma burocrático que se caracteriza por la centralización del control y de la economía y por el apego intransigentes a todas las reglas. En este sentido los autores sugieren que se lleve a cabo una reforma administrativa para contrarrestar la creatividad burocrática que tan sólo fomenta la arbitrariedad y la corrupción.

El dinamismo que muestra la evolución de la burocracia estatal en América Latina y la complejidad de las vinculaciones que establece con la sociedad civil, contrastan marcadamente con la virtud inexistencia de estudios que intenten abordar estos problemas con alguna pretensión teórica. Este fenómeno no se restringe únicamente a la región. Aún hoy se afirma en un libro recientemente publicado por los Estados Unidos, no existe un solo estudio que rastree y explique la expansión burocrática de un departamento o agencia gubernamental de alguna envergadura (Oszlack, 1978).

Para los propósitos de esta investigación, se desea distinguir entre política científica y política de la ciencia. Esta última se refiere a la interacción entre la ciencia y el poder, esto es: la movilización de la ciencia como un recurso en las relaciones internacionales, la utilización de la ciencia por parte de los grupos de presión o de las clases sociales para aumentar su respectivo poder e influir en la sociedad, y el ejercicio del control social sobre el conocimiento. Por el contrario, la política científica puede definirse como las “medidas colectivas que toma un gobierno para fomentar, de un lado, el desarrollo de la investigación



científica y tecnológica y, de otro, a fin de utilizar los resultados de esa investigación para objetivos políticos generales” (Salomon & Clark, 1977).

En este contexto, se toma como punto de partida la definición de investigadores sobre la burocracia, como objeto de comparación entre la teoría y la práctica que actualmente se desarrolla en los países de Latinoamérica en especial de Ecuador en los actuales momentos que trasciende movimientos sociales que reclaman la falta de toma de decisiones en actividades comunes y específicas que desarrolla el Estado, incumpliendo fines sociales, individuales y grupales.

A partir del presente análisis, el objetivo de la investigación se centrará en el establecimiento de la falta de aplicación de la teoría sobre la práctica de la burocracia en el Ecuador. Finalmente, se exponen algunas conclusiones del análisis y se planteará interrogantes como fuentes para futuras investigaciones.

## **DESARROLLO**

### **La teoría burocrática como propuesta de administración**

Es muy importante tomar en consideración tanto a la Burocracia como a la mecanización que deben ir de la mano. Este pensamiento se lo utiliza a diario, ya que una máquina siempre será comparada con la organización, porque debe cumplir con un conjunto de procesos secuenciales y armónicos, los que permitirán el cumplimiento de objetivos. Una creencia muy arraigada de nuestra cultura es que el fracaso del ayer, contribuirá al éxito del mañana, creencia que aporta al enfoque mecanicista sobre una organización y como tal fundamenta el modelo burocrático weberiano.

El mantener los procesos históricos que sucedieron en una organización, es una forma de concebir y ejecutar procesos de conservación de su identidad. Tomando esta propuesta teórica se adoptará en el proceso de la presente investigación el modelo weberiano de organización. Sobre este análisis se establecerá la estructura y procesos de la investigación, que genere valores, reglas y estándares de éxito.

Con lo señalado anteriormente se comprende la definición genérica como burocracia. La burocracia, estableció su base posterior al Período del Renacimiento, tomando en consideración la evolución religiosa y el proceso de mejoramiento de los ideales de la vida cristiana y la idiosincrasia de generar riqueza.



Max Weber señala que a partir de normas morales renovadas se originaron un sistema moderno de producción, racional y capitalista, proceso que fue denominado ética protestante, ya que resumió con este término al trabajo duro con beneficios de Dios, reinvertiendo las rentas sobrantes y no siendo utilizados en el pago de gastos que no tenían relación al proceso productivo de la organización. El investigador determinó que mediante la evolución religiosa se estableció tres formas racionales, están son el capitalismo, la burocracia y la ciencia moderna.

La propuesta teórica de las burocracias de las organizaciones parte del modelo propuesto por Weber, con los aportes de Merton, Selznick y Gouldner, quienes criticaron constructivamente la forma clásica burocrática propuesta por su investigador original. A pesar de las propuestas posteriores a Weber, las características de la forma burocrática conservan su propuesta mecanicista y racionalista, que han sido base del desarrollo sostenible fundamentalmente en el Estado y también en el sector privado.

Investigar y establecer el real significado de la burocracia como parámetro a seguir en Latinoamérica, pero sobre todo para Ecuador, ya que se debe poner en práctica las funciones primordiales del Estado. Es importante identificar un marco conceptual que interprete los procesos burocráticos de Ecuador y específicamente con burocracia pública y tomando en consideración el sector privado de organizaciones representativas. El modelo tradicional no admite cambios significativos en su estructura, ya que se ha conservado por mucho tiempo desde su aparición. Además, es importante resaltar que este modelo establece la importancia de mantener el patrimonio organizacional de identidad de un Estado frente a los resultados tangibles que generan las organizaciones del sector público.

### **Los aportes realizados por la teoría burocrática clásica**

Las características comunes de toda organización formal es la base para la estructura del modelo burocrático. Para las organizaciones complejas en sociedades modernas, que mantenían lo indicado anteriormente, Weber estableció como termino burocracia para identificarlas. También advierte el investigador sobre los riesgos que conlleva la puesta en marcha de esta teoría, así aparecieron los atrancos e inconvenientes, que era el precio por alcanzar la tan anhelada organización racional y eficaz.

La teoría tradicional de la organización moderna se basa en el modelo burocrático, que es utilizado



como pilar fundamental para impulsar los macro procesos administrativos tanto del sector público como en el privado, pero principalmente los servicios públicos que son administrados por el Estado, mediante los gobiernos nacional central y descentralizados. Weber impulsa la teoría de la organización clásica, tomando como referencia la eficiencia técnica, la jerarquía de su organización estructura, así como la organización industrial, ya que busca soluciones a problemas cotidianos o específicos enfocados en el producto o servicio entregado o producido.

Tanto la teoría clásica como la teoría del investigador Max Weber, se preocuparon en detalles de control, asignación de autoridades y responsabilidades, niveles jerárquicos, asignación de funciones, pero la segunda teoría profundiza su estudio en los esquemas formales de la organización. Las diferencias más pronunciadas son en el método de investigación, ya que los primeros lo realizaron con enfoque deductivo, Max Weber lo realiza mediante el inductivo. Otra diferencia que es evidente es el criterio de aplicación, ya que la teoría clásica hace referencia a la moderna organización industrial y la teoría de Weber se refiere a una teoría más amplia y generalizada de la organización social y económica.

Es importante contrarrestar la teoría de los padres de la Administración y predecesores históricos de Max Weber, como son Frederick Taylor y Henry Fayol. Los tres autores dedicaron sus investigaciones en mayor o menor medida a mejorar los componentes estructurales de organizaciones sean estas privadas o públicas, aunque con enfoques diferentes. Taylor estableció como prioridad la reducción de tiempos en la elaboración de bienes o servicios, convirtiendo en mecánicos los procedimientos y transformando al hombre en una componente más de las maquinarias, aplicando la sistematización gerencial y el control en las operaciones. Fayol dedicó su esfuerzo en demostrar que la fortaleza de una organización se encontraba en las funciones de la dirección, mediante la implantación de bases sólidas. Para finalizar, Weber estableció que la prioridad para alcanzar un mejoramiento continuo en cualquier organización, era mediante el establecimiento de patrones de comportamiento y la asignación adecuada de estructuras de poder.

Gustavo Trelles Araujo realiza una reflexión sobre los cambios que ha sufrido la burocracia desde sus orígenes hasta el tiempo actual, se puede resumir en que en la actualidad se plantea a la organización poco eficiente. Hoy en día la palabra burocracia es utilizada como sinónimo de ineficiencia,



inoperancia o todo lo despectivo que se puede referir de una organización. Se dice que deriva del término latino Burrus, utilizado para expresar la falta de claridad de las cosas, y está a su vez dio origen a la palabra francesa “bure”, término que era utilizada para nombrar a la tela colocada en los escritorios de ciertas oficinas de elitistas del sector público.

El modelo burocrático como propuesta definió una estructura y una forma mediante las cuales obtuviera mejores prácticas de administración modernas, procurando rescatar los mejores aportes del racionalismo, estableciendo procedimientos formales que controles el manejo emocional de las decisiones. Tomando lo indicado textualmente por el autor, señaló que: “El resurgimiento de la sociología de la burocracia. Según esta teoría, se puede pagar a un hombre para que actúe y se comporte de cierta manera predeterminada, la cual debe explicársele exacta y minuciosamente, impidiéndosele, que sus emociones interfieran con su desempeño. La sociología de la burocracia propuso un modelo de organización y los administradores no tardaron en intentar aplicarlo a sus empresas” (Toscano, 2017).

Aparece en el segundo cuarto del siglo XX una interesante propuesta estructurista para comprender y mejorar el funcionamiento de las organizaciones. Esta propuesta es apropiada por una corriente de investigadores psicólogos y sociólogos, resaltando el aporte del investigador Elton Mayo, quien buscó el equilibrio de los recursos de una organización, prestando mayor atención al recurso humano y dándole la importancia en cualquier proceso productivo sea formal o informal, mediante el estímulo material y social, reconociendo su esfuerzo, dedicación y lealtad.

La propuesta estructurista establece cuatro elementos comunes para todas las organizaciones sean públicas o privadas, estas son: Autoridad, Comunicación, Estructura de Comportamiento y Estructura de Formalización. El más importante investigador sobre este tema fue Max Weber, cuyo aporte es primordial para el desarrollo de la presente investigación sobre el modelo burocrático clásico. También analizaremos los aportes de Elton Mayo para analizar sus contribuciones para contrastar la teoría con la práctica.

Considerando lo señalado anteriormente, Max Weber como investigador teórico de la definición de burocracia estableció el paralelismo del pensamiento mecanicista de la industria y la ampliación de criterio de las formas burocráticas en base a una estructura, mediante el establecimiento de patrones



de comportamiento y la asignación adecuada de estructuras de poder.

### **La contribución de Max Weber a la comprensión de las organizaciones**

La escuela estructurista tuvo a su mejor exponente y fundador como lo es Max Weber, estudioso de la estructura y principios de la burocracia. Su investigación que ha trascendido en el tiempo y el espacio es Economía y Sociedad que fue publicada lamentablemente luego de su muerte, que es un extracto de lo principal de su pensamiento. Otras obras de relevancia son Ética Protestante y espíritu del capitalismo, en el cual narra los pro y contra de la aparición e implantación del capitalismo en países de Europa tanto del centro como del norte. También es relevante la obra Ética protestante y espíritu del capitalismo, narra sobre los países del centro y norte de Europa que fueron parte del surgimiento y desarrollo del capitalismo. Es importante citar el aporte de Mayo (1924) quien realizó su investigación tomando como recurso primordial al humano, realizando diversos escenarios en los cuales aplicó en un inicio a un grupo de trabajadores de una organización, explicándoles el experimento y brindándoles beneficios como alimentación gratuita y horarios más justos, luego desintegró el grupo y aplicó motivación económica el cual no tuvo el éxito esperado, concluyendo que el recurso humano cuando se identifica con la organización es leal y productivo, lo que conocemos hoy en día como “ponerse la camiseta de la empresa”.

Los aportes del investigador Max Weber, son históricamente importantes a nivel mundial, ya que permitió contar con la teoría y práctica de la eficiente administración y fundó la escuela estructuralista, establecido como bases de su invitación en la racionalización; la democracia; el comportamiento; la autoridad, está última se estructuró de tres fundamentos: la tradicional, la racional legal y la carismática; y del modelo que es tratado en el presente documento genéricamente y en ocasiones como sinónimo de lo obscuro o falta de gestión “la burocracia”. La investigación la realizó aplicando el modelo en diferentes organizaciones formales, observando el comportamiento; la autoridad y la propia burocracia.

Weber plantea la burocracia como una idea interesante para la aplicación de cualquier modelo organizacional manteniendo los objetivos alcanzados. En nuestro caso particular se analiza la burocracia en el Ecuador, determinando que se aplica un modelo tradicional en las instituciones y empresas públicas de propiedad y administración del Estado. Lamentablemente el modelo burocrático



estatal ecuatoriano es aplicado por las personas responsables de su administración mediante reglas de juego en beneficio particular y no comunitario, obstaculizando y atrancando las posibles alternativas de transformación y progreso estatal, a pesar de las múltiples ofertas políticas de los gobiernos de turno.

La definición de burocracia está relacionada con estructuras y poderes históricamente establecidos, unas estructuras humanas únicas y de acuerdo a formas de actuar bajo la dirección de los políticos de turno. Estos alcances son objeto del trabajo de investigación, determinando el proceso mecánico aplicado, según la estructura formal, los actores que operan en la organización y en relación con el ambiente político, económico social y cultural.

La tendencia real de la burocracia se sustenta en estructuras y poder, basada en la organización humana que esta influenciada en la racionalidad y condicionada con objetivos pretendidos, entre ellos alcanzar la eficiencia de sus procesos y oportuna toma de decisiones. Otro enfoque, establece a la burocracia como el conjunto de procedimientos ordenados y regularizados por la división de responsabilidades, jerarquías y con representación impersonal, por lo que requiere personalizaciones.

La segunda influencia que asocia la definición de burocracia, es la influencia que posee los empleados de los organismos públicos en la toma de decisiones del Estado. En términos formales se relaciona a las actividades administrativas y organizaciones generales que están alejadas de la producción y comercialización, representados por grupos elite competitivos formados por empleados ya sean de organizaciones públicas o privadas, caracterizadas por tareas cíclicas formales y orientadas más a la función que el resultado.

Muy contrario a lo que estructuraron Max Weber y sus seguidores, la burocracia para el criterio del público en general representan procesos ineficientes, inflexibles, intolerables, mecánicos, agotadores y muy costosos. Aunque una solución sería la eliminación del recurso humano de los procesos de la organización, es un ideal imposible de hacer realidad. A pesar que Max Weber hizo énfasis en la importancia de la estructura informal de cualquier organización, no fue incluida en el modelo ideal de burocracia. El investigador no puso mayor atención al tratamiento y cuidado del recurso humano, ya que para ese entonces no era de importancia.

Lamentablemente el trabajo del investigador Max Weber y los aportes que recibió su estudio tanto de



psicólogos, sociólogos y administradores, para el general de las personas la burocracia es todo lo contrario de lo que en realidad es. Los defectos de un sistema son denominados burocracia sin tomar en cuenta sus virtudes. Para Max Weber, la burocracia es todo lo contrario que en la actualidad es referida, ya que el investigador estructuró el término para que represente a la eficiencia de una organización, que resuelva racional y eficientemente los inconvenientes que surgen día a día en una institución pública o privada, ya que son creadas para que funcionen con exactitud y cumplan con sus objetivos propuestos.

## **METODOLOGÍA**

La presente investigación cuenta con un enfoque cualitativo, el cual se apoya en un análisis documental, examinando diferentes fuentes de información tales como revistas, libros, artículos científicos, entre otros, con el propósito de referenciar bibliográficamente la conceptualización de la burocracia, así como los aportes de diversos autores. Este trabajo tiene un diseño descriptivo debido a que tiene como finalidad describir determinadas características relacionadas con la burocracia, así como las teorías que han surgido a lo largo de los años sobre este tema.

## **RESULTADOS**

### **El modelo teórico básico que sustenta el enfoque burocrático.**

Al organizarse las sociedades son más visibles las funciones asignadas y que deben desarrollar el recurso humano. Por este motivo se debe tomar en consideración los lineamientos de las organizaciones públicas o privadas con determinados patrones de funciones, para el logro de objetivos propuestos. “Una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionadas con los propósitos de la organización. En esa organización está unificada una serie de empleos, de posiciones jerarquizadas, a los que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidas por reglas limitadas y específicas. Cada uno de los empleos contiene una zona de competencia y de responsabilidad que le son atribuidos” (Merton, 1964).

Con el objetivo de cumplir con la consolidación tanto de funciones sociales y el manejo eficiente del recurso humano y material, es importante contar con estabilidad y uniformidad en los patrones de



acción, para lo cual no se tomará en cuenta las improntas individuales, que no sean representativas frente al funcionamiento colectivas. Es importante contar con reglas empíricas sobre procesos eficientes que sean planificadas y ejecutadas por funcionarios que tengan voz y voto en la toma de decisiones de la organización o por costumbre. El contar con un marco teórico formal en la organización, permite respaldar los procesos a desarrollar contrastando la teoría con su aplicación práctica y así poder evaluar la eficiencia o no del modelo propuesto.

Es importante analizar el rol del Estado y situar su rol en la toma de decisiones, el autor Kant (1980), señala que: “Hay que destacar, ante todo, que la función central del Estado, tal como éste es pensado por Kant, es la de definir y hacer respetar los derechos humanos —que no son otra cosa que privilegios asociados a la dignidad de la condición humana. Un ingrediente importante de estos derechos es la garantía de un espacio de holgura en el que el individuo pueda desenvolverse desembarazadamente. Porque sólo al disponer de tal holgura el individuo puede abordar la tarea de construirse a sí mismo en torno a su destino esencial: la racionalidad.” Es un criterio muy interesante, en el cual respalda la conducta racional de los miembros de una organización, que no siempre logran los objetivos deseados, por situaciones diversas.

Las disposiciones legales vigentes que posee cada Estado libre y evolucionado, garantizan el respeto de los derechos de los demás, permitiendo en condiciones de libertar, tomar decisiones que más les convengan. “Es en este espacio de holgura, definido y garantizado por el Estado, donde los individuos llevan a cabo sus empresas, es decir, se abocan a la realización de los propósitos que ellos tienen. Es también aquí donde establecen contratos privados entre ellos para así poder lograr con mayor facilidad estas empresas. Pero, ¿cómo compaginan los individuos sus fines particulares con el fin universal que tienen como seres humanos?” (Petrella, 2007).

En los sistemas burocráticos principalmente opera persistentemente la razón como factor en la toma de acciones por parte del recurso humano de una organización. Hay que tomar en cuenta que a pesar de que la razón debería operar de la misma manera en todos los sectores del ámbito humano, esto no sucede, el ámbito público y el ámbito privado, generan diferentes patrones de comportamiento. El investigador Kant (1980) aclara “el asunto estableciendo una división entre el uso público y el uso



privado de la razón. De acuerdo con esta división, los individuos de una sociedad moderna, se desenvuelven en dos dominios de racionalidad claramente distintos. Por ello muchas veces se dificulta una percepción uniforme de las organizaciones por parte de los funcionarios y los usuarios de los sistemas burocráticos”

Cuando el individuo desarrolla su condición de ciudadano hace el uso público de la razón, como miembro de una agrupación política, direccionado a potenciar la humanidad o racionalidad de todos sus integrantes. El ciudadano se reúne con los miembros de su agrupación y hace conocer las conclusiones y recomendaciones relacionadas con la pertinencia o no de leyes que rigen a la comunidad. Por el contrario, el individuo que hace uso privado de la razón, forma parte como empleado de una organización, como instrumento al servicio de fines privados.

En la sociedad es importante los dos dominios. El progreso político es impulsado con el uso público de la razón, pero el uso privado sostiene a la sociedad mediante la construcción de la infraestructura organizativa. La diferencia entre ambos dominios es la jerarquización, ya que en el uso público de la razón es superior con respecto al privado, ya que las condiciones de dignidad del ciudadano en más propicia en el sector público que en el sector privado, ya que este último es un simple empleado o instrumento.

Max Weber adelantándose al tiempo y los nuevos desafíos de la administración formal, resaltó un orden jerárquico donde las personas ocupan diferentes niveles de autoridad y sobre todo responsabilidad, mediante normatividad legal que apoyarían al normal funcionamiento de los diferentes procesos que conforman una organización, con el objetivo de cumplir con las metas organizacionales planificadas, mediante la conservación de información que permita transmitir los procedimientos de la organización a todos los usuarios que lo requieran, además de un eficiente proceso de selección de recurso humano que garantice el desempeño de los cargos asignados.

La base planteada por Max Weber sobre la burocracia se detalla a continuación:1) La formación (tomando en consideración la formalidad legal y los procedimientos) y 2) La centralización (unificación del poder). Las dos dimensiones representan la racionalidad formal, dando paso al orden legítimo como origen para establecer formas jurídicas acordes a las organizaciones. Weber, mediante su propuesta establece que la dominación carismática es representada por legitimidad (facultades



mágicas, revelación, hazañas heroicas, poder del espíritu y de la palabra), tradicional (en virtud de la fe en la santidad de ordenaciones y poderes de mando existentes desde siempre) y racional (se basa en la ordenación estatuida). Para el investigador esta última definición es el tipo más puro de dominación burocrática.

El investigador Max Weber, establece como elementos de la burocracia según el siguiente detalle:

- **Jerarquía y responsabilidad**
- **Normativa escrita**
- **Obediencia**
- **Selección de Personal**
- **Sistema de remuneraciones**
- **Dedicación laboral completa**

Estas bases son el fundamento de toda burocracia eficiente, como ejemplo de organización y funcionamiento, que deberán estar relacionadas con la jerarquización de trámites, cadena de mando mediante un proceso piramidal, en la que el superior supervisa al inferior.

El investigador Weber (1958) en su obra Los tres tipos puros de dominación legítima, detalla su criterio sobre la más importante dominación que caracteriza a la burocracia:

I – Dominación legal en virtud de ordenación estatuida. Su tipo más puro es el de la dominación burocrática, cuya concepción básica consiste en que el derecho, guardando la corrección formal, puede ser establecido o modificado a voluntad. La asociación de dominación es determinada por elección o nombramiento; tanto ella como sus partes son consideradas como "empresa". Una "empresa" (total o parcial) heterónoma y heterocéfala recibe el nombre de "autoridad" (Behörde), El cuadro administrativo consiste de funcionarios nombrados por el jefe; los que obedecen son miembros de la asociación (ciudadanos, compañeros).

No se obedece a la persona, porque se considere que tiene un derecho propio, sino a la norma estatuida, que es la que, regula, aunque sólo en la medida en que establezca un deber de acatamiento. Incluso el que manda, al emitir una orden, obedece a una regla: ley o



reglamento, a una norma formal abstracta. El tipo del que manda es el "superior"; su derecho al poder queda legitimado por la regla estatuida, dentro de una competencia objetiva cuya delimitación depende de la especialización con vistas a una adecuación objetiva a fines, conforme a las exigencias propias de la tarea específica, en lo que se refiere a la capacidad del funcionario. Se trata de funcionarios de formación especializada, cuya relación de servicios se basa en un contrato que establece un sueldo fijo escalonado según el rango del empleo, no de acuerdo con la cantidad de trabajo. Tienen también un derecho de pensión según reglas fijas de ascenso. Su actuación administrativa se considera trabajo profesional realizado de acuerdo con los deberes objetivos del cargo. Su ideal es actuar *Sine tra et studio*, sin dejarse influenciar por motivos personales o sentimientos, libre de caprichos o imprevisiones, en especial sin acepción de persona. El funcionario debe obrar de modo rígidamente formalista, conforme a reglas racionales, y cuando éstas faltan, según puntos de vista objetivamente adecuados al fin que se persigue. El deber de obediencia se halla escalonado en una jerarquía de cargos, con subordinación de los inferiores a los superiores. Existen procedimientos de queja o apelación debidamente regulados. La base del funcionamiento técnico consiste en la disciplina de la empresa.

I) Entre los tipos de la dominación legal no sólo, se encuentra la moderna estructura del estado y de la comunidad sino también la situación de mando en la empresa privada capitalista y en cualquier asociación o unión de carácter finalista (no importa de qué clase) que disponga de un amplio cuadro administrativo jerárquicamente articulado. Las modernas asociaciones políticas son tan sólo los representantes más destacados de este tipo. La dominación en la empresa privada capitalista es en realidad parcialmente heterónoma, puesto que su ordenación se encuentra en parte prescrita por el estado. (Es por entero heterocéfala en cuanto al cuadro impuesto: el cuádró estatal policíaco y judicial desempeña, normalmente; tales funciones). No obstante, la dominación en la empresa privada capitalista resulta autocéfala, al menos en su creciente organización administrativa burocrática. El hecho de que el ingreso en la asociación de poder haya tenido lugar en este caso de modo voluntario (desde el punto de vista formal) no cambia en nada el carácter de la dominación, si tenemos m:uy en



cuenta que el despido de la asociación es igualmente voluntario (también desde el punto de vista formal); lo cual significa prácticamente que, debido a las condiciones del mercado de trabajo, los trabajadores quedan ordinariamente sometidos a las normas de la empresa. El parentesco sociológico de la dominación en la empresa privada con el poder estatal moderno se hará aún más patente con el esclarecimiento de las bases económicas de la dominación. La empresa capitalista al tener un contrato como base, queda clasificada como tipo destacado de la situación legal de dominación.

II) La burocracia es el tipo de dominación legal más puro, desde el punto de vista técnico. Pero sucede que ninguna dominación es meramente burocrática, es decir, que ninguna de ellas es servida sólo por funcionarios reclutados y nombrados mediante contrato. Tal cosa es de todo punto imposible. Los que desempeñan los puestos supremos de las asociaciones políticas son "monarcas" (superiores de carácter carismático-hereditario), "presidentes" elegidos por el pueblo (por lo tanto, con carácter carismático-plebiscitario) o presidentes elegidos por una corporación parlamentaria en la que mandan en realidad los miembros componentes o los jefes de los partidos dominantes, apoyados más o menos en el carisma o la notabilidad, según los casos.

Tampoco el cuadro administrativo es casi nunca totalmente burocrático, puesto que suelen participar en la administración, en forma variada, por una parte, los notables y por otra los representantes de intereses (mayormente en la administración autónoma). Desde luego, es decisivo el hecho de que el trabajo continuado descansa, de modo creciente y predominante, en las fuerzas burocráticas. La historia entera, de la evolución del estado moderno corre paralela a la historia de los funcionarios y de la organización burocrática. Igualmente, todo el desarrollo del gran capitalismo moderno coincide con la creciente burocratización de la empresa económica. La preponderancia de las formas burocráticas aumenta por doquier.

### **Las principales limitaciones de la propuesta burocrática clásica**

La concepción mecanicista de la teoría burocrática planteado por Max Weber, presenta algunas debilidades.

“Pero la concepción weberiana – según Gómez Bahillo (2005)- resulta insuficiente para el



funcionamiento de las organizaciones públicas modernas debido a la rigidez de sus actuaciones, al excesivo formalismo en el análisis y resolución de problemas, a la toma de decisiones vinculadas excesivamente al reglamento... Se trata de un sistema cerrado con dificultad de innovación y reacio a afrontar, con la rapidez necesaria, los cambios que se producen en los sistemas políticos y económicos de las sociedades desarrolladas.” Cuando exigen adaptaciones por la evolución que sufre un Estado, el modelo demuestra debilidades. Continuando con el mismo investigador: “La organización burocrática responde a un sistema de producción en masa, con un nivel tecnológico relativamente escaso, por lo que debido a los cambios socioeconómicos que ha experimentado la sociedad, su grado de respuesta y de eficiencia es reducido. El modelo burocrático, útil durante la fase de consolidación y expansión del sistema capitalista, resulta insuficiente en el actual contexto económico y social.” El contexto exige más flexibilidad y agilidad en sus instrumentos de gestión para acoplarse a las nuevas exigencias que en el siglo pasado no existían. El pensar que todas las personas que integran la organización deben comportarse de la misma manera y deben regirse a procedimientos rígidos, termina perjudicando la productividad de esta. “La falta de eficacia, que con frecuencia encontramos en el procedimiento administrativo, suele deberse a que las mismas técnicas y elementos utilizados resultan, en ocasiones, contraproducentes y provocan un efecto contrario al previsto. Bien debido a las circunstancias o bien al mismo contexto en el que la actividad se desarrolla, ya que con frecuencia no suele tener en cuenta las peculiaridades del mismo. Se quiere asegurar una respuesta de carácter general, objetiva e igual para todos, a través de un cumplimiento estricto del reglamento” (Gómez Bahillo, 2005). La rigidez en los procesos puede ser resultado de la estandarización de los productos. “La rigidez en la aplicación de la norma produce dificultades tanto en la organización como en las relaciones que ésta mantiene con sus administrados o clientes. Las reglas son esenciales para garantizar un trato igualitario y uniforme, evitando la intromisión de intereses y simpatías personales del funcionario, y pueden contribuir a aumentar la rapidez en la resolución de los problemas y cuestiones planteadas. Pero una exagerada e inadecuada imposición de las mismas conduce a la inflexibilidad y rigidez, generando el efecto contrario



al deseado, especialmente en aquellos casos en los que, debido a su carácter insólito, no es posible la aplicación de la norma establecida” (Gómez Bahillo, 2005). El objetivo propuesto para estos modelos es la estabilización de los sistemas, para que operen en base a la realidad mediante procesos mecanicistas, sin llegar a la ruptura. Logrando de esta manera estructuras formales fijas y procesos eficientemente predecibles y flexibles. Alcanzar “hacer las cosas bien”.

Si se alcanza la estabilización planificada previamente y en ocasiones aceptada por las circunstancias, puede generar los llamados circuitos perversos de influencias, cuya función será mantener a la organización en el área de confort. Los enfoques teóricos son importantes que sean considerados para complementar la racionalidad limitada de los actores, logrando así una cultura organizacional eficiente ante el comportamiento individual. Para superar el dilema entre la intencionalidad individual y el institucionalismo centrado hay que tomar en consideración que los miembros de la organización no actúan aisladamente respecto a su cultura, ni siguen disposiciones formales automáticas.

### **Variantes en la concepción del modelo teórico clásico de burocracia**

Para el investigador Merton R. K. (2002), en su trabajo presenta su criterio respecto a la burocracia: propone representar la burocracia a través de un conjunto complejo de relaciones que se establecen entre un número grande de variables, planteando los rudimentos de un enfoque sistémico. El modelo de Merton se basa en considerar las consecuencias no previstas de organización de acuerdo con los principios de la máquina. Comienza con la exigencia de control por parte de la organización; esta exigencia de control enfatiza la previsión del comportamiento; la confianza en las reglas y en su imposición conduce a las personas a justificar la acción individual y a consecuencias imprevistas, como la rigidez en el comportamiento y una defensa mutua dentro de la organización; la cual no atiende a las expectativas y deseos del cliente, ocasionando dificultades en la atención al público, lo que lleva a un sentimiento de defensa de la acción individual.

El trabajo de Selznick (1948), plantea que la burocracia en su concepción tradicional genera una serie de consecuencias no previstas e inconvenientes al emplear fuertemente la técnica de control como exigencia por parte de la alta dirección. Sus observaciones le llevan a reformular el modelo burocrático en dos ejes. La burocracia no es tan rígida como plantea el modelo ideal weberiano, sino



que se adapta flexiblemente a las presiones del entorno tanto interno como externo. Por otro lado, el problema más importante es el control de la organización, tanto en sus dimensiones de centralización como de descentralización. Según Selznick la burocracia no tiene que ser necesariamente rígida ni estática, sino que puede ser adaptativa y dinámica. La capacidad de cambiar debe integrarse al modelo burocrático, aunque parezca en principio un contrasentido. Más recientemente se plantea la idea de que pueden existir diferentes “grados de burocratización” en las organizaciones.

Otra opinión es de Gouldner (1954), centra su crítica en el dualismo entre disciplina jerárquica y competencia profesional que hace que no exista un único tipo ideal de burocracia, sino multitud de modelos. Sostiene que no existe un único tipo o modelo de burocracia, sino grados diferentes de burocratización. Grados en los cuales la estructura y el funcionamiento burocrático pueden operar con mayores o menores grados de libertad, habilitando canales de comunicación más flexibles dentro de las organizaciones. De esta manera, se aumenta la integración de la organización y se reduce el impacto de especialización que marca el modelo tradicional.

Los investigadores que fueron mencionados los extractos de sus trabajos de aporte con relación a la burocracia, tanto Merton como Selznick y también Gouldner han evaluado críticamente la forma burocrática clásica propuesta originalmente por Max Weber y han sugerido que plantea un tipo ideal de estructura y funcionamiento en términos de las relaciones formales entre los agentes, que no toma en cuenta que la organización – por más detallada que sea la estructura y más mecanizado esté su funcionamiento, siempre es condicionada e influida por factores de la conducta humana, que no se pueden ignorarse o soslayarse. De esta manera se responde, por diversos caminos alternativos y no excluyentes, a la necesidad de revisar los postulados de mecanización de procesos a espaldas del comportamiento humano natural en las organizaciones.

Los tres investigadores coinciden con el mismo modelo burocrático general de partida propuesto por Weber. La estructura general de partida de los sistemas teóricos de Merton, Selznick y Gouldner es muy similar. Utilizan como punto de apalancamiento alguna forma de organización o procedimiento de organización proyectado para controlar, las actividades de los miembros de la organización. Estos Puntos se sostienen a partir del modelo maquinista en el comportamiento humano en las organizaciones. A su vez estas formas de funcionamiento demuestran tener consecuencias anticipadas



por los propios jefes de la organización, pero también otras consecuencias imprevistas. A su vez, estas consecuencias no deseadas de comportamiento, refuerzan la tendencia a usar el aparato de control del sistema, para evitar desvíos que no se consideran aceptables reforzando el concepto de manejo autoritario.

## **DISCUSIÓN**

### **Síntesis final de aportes y perspectivas de modelo burocrático**

Max Weber, realizó un excelente aporte con su investigación que se centró en la dominación legal; principios especialización, jerarquización, formalización, personal operativo, impersonalidad y carrera profesional.

Resumiendo, su excelente aporte a continuación detallo lo más destacado de su investigación:

- La burocracia es la forma típica en que se institucionaliza la autoridad racional o legítima, tomando como referencia leyes, reglamentos, disposiciones legales, pero que sean escritas.
- La Organización burocrática, que, a pesar de ser organizaciones más complejas, debía mantener mejores estructuras.
- La burocracia estableció como un sistema legal político formal y abstracto. La burocracia se caracterizó por los siguientes aspectos:
  - Alto nivel de especialización Jerarquía establecida mediante reglas
  - Selección de personal con base en la competencia técnica Separación de la fortuna privada y pública.
  - Weber considera a la organización como la más eficiente de las organizaciones y esta afirmación la estableció como fruto de su investigación sobre la Burocracia, que se basó en su experiencia obtenida en el ejército y luego en el sector público y privado.

Tomando en consideración la magistral explicación en clase del Dr. Miguel Ángel Asensio, se entiende que Burocracia es un término que representa la eficiencia en la toma de decisiones basada en un modelo de aprovechamiento de recursos y mediante líneas de autoridad definidas y en base de normatividad vigente que formaliza los actos realizados en una organización sea esta pública o privada. El término burocracia es utilizado por parte del común de la gente que lo ha tergiversado el significado, dándole un sentido de obscuridad, ineficiencia, lentitud de procesos entre otros. Además,



se ha podido vivir en algunos casos y en otros conocer por medio de la historia que nuestros países que conforman Latinoamérica, los gobiernos de turno han aplicado la burocracia en sus periodos de gestión, pero condicionado a los beneficios personales y no comunitarios como debería ser.

Es muy importante exigir en nuestros países la implementación de requisitos para las personas que apliquen para un cargo de voto popular, que tenga una preparación académica en Administración Pública, ya que es necesario que cuenten con una herramienta útil que ayude en la toma racional y responsable de sus decisiones y lo realicen mediante el modelo que fue investigado y entregado por Max Weber, como es La Burocracia y de otros investigadores que fueron citados en el presente documento.

## **CONCLUSIÓN**

El análisis realizado revela una notable discrepancia entre el ideal teórico de la burocracia, tal como lo definieron autores como Max Weber, y su aplicación en la práctica dentro de diversas organizaciones. Aunque la teoría burocrática fue diseñada como un modelo de eficiencia, racionalidad y previsibilidad, en la realidad se observan significativas desviaciones que impactan tanto el rendimiento institucional como la satisfacción de los involucrados.

Uno de los descubrimientos más destacados es la rigidez excesiva que caracteriza a muchas organizaciones que se consideran "burocráticas", lo cual en lugar de asegurar eficiencia, provoca ineficiencia, resistencia al cambio y una notable falta de adaptabilidad. Así, la burocracia no se presenta como un sistema que optimiza recursos, sino más bien como una estructura que a menudo obstaculiza los objetivos para los que fue creada.

Además, la burocracia como teoría tiende a subestimar factores informales tales como dinámicas de poder, cultura organizacional, al igual que las redes de relaciones personales, que en la práctica influyen tanto o más que las reglas formales. Estos factores, que a menudo pasan desapercibidos, demuestran que la organización real se aleja radicalmente del modelo racional propuesto en la teoría clásica.

Los hallazgos de esta investigación denotan que la burocracia, más que ser una teoría no aplicada, es una teoría aplicada de manera incompleta, adaptada o deformada a específicos contextos sociales. Aquello incita a reconsiderar el papel que desempeñan las normas, la estructura y el poder informal en



la dinámica organizacional, así como la necesidad de actualizar los modelos clásicos para comprender los retos actuales de la gestión institucional.

En este contexto, la burocracia "no aplicada" no implica necesariamente la falta de estructuras formales, sino más bien la existencia de una burocratización que no se alinea con los principios de racionalidad instrumental que la teoría sugiere. Esto da lugar a procesos de simulación de cumplimiento, donde las normas se siguen de manera formal, pero carecen de un contenido práctico real.

Finalmente, es importante reflexionar sobre las implicaciones de estos hallazgos para el diseño organizacional actual. Nuevas formas de organización, como estructuras ágiles y redes horizontales, emergen como respuestas críticas a los fracasos percibidos de la burocracia tradicional. Sin embargo, es necesario identificar que las problemáticas atribuidas a este término no provienen siempre de la teoría, sino de una inadecuada implementación, una limitada adaptación a cambiantes contextos, así como a una escasa actualización frente al surgimiento de nuevos desafíos sociales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración* (4° ed., Vol. 1). Tecnos.

Obtenido de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18409/16545>

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*.

Fondo de Cultura Económica. Obtenido de <https://eprints.lse.ac.uk/31821/>

Gómez Bahillo, C. (2005). Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible en el Medio Rural

¿Utopía o Realidad? *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*(9), 09-20.

Obtenido de [https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Gomez-Bahillo/publication/28137321\\_Crecimiento\\_economico\\_y\\_desarrollo\\_sostenible\\_en\\_el\\_medio\\_rural\\_Utopia\\_o\\_realidad/links/542a865d0cf29bbc1267a65a/Crecimiento-economico-y-desarrollo-sostenible-en-el-medio-rural](https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Gomez-Bahillo/publication/28137321_Crecimiento_economico_y_desarrollo_sostenible_en_el_medio_rural_Utopia_o_realidad/links/542a865d0cf29bbc1267a65a/Crecimiento-economico-y-desarrollo-sostenible-en-el-medio-rural)

Gouldner, A. (1954). *Patrones de la burocracia industrial*. Obtenido de Talking about organizations:

[https://www.talkingaboutorganizations-com.translate.google/78-patterns-of-bureaucracy-alvin-gouldner/?x\\_tr\\_sl=en&x\\_tr\\_tl=es&x\\_tr\\_hl=es&x\\_tr\\_pto=sge#:~:text=Su%20objetivo%2](https://www.talkingaboutorganizations-com.translate.google/78-patterns-of-bureaucracy-alvin-gouldner/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=es&x_tr_hl=es&x_tr_pto=sge#:~:text=Su%20objetivo%2)



[Oera%20estudiar%20la.aceptadas%20y%20adoptadas%20que%20otras](#)

Kant, I. (1980). *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres* (6° ed.). Espasa-Calpe. Obtenido de [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/fundamentacion-de-la-metafisica-de-las-costumbres--0/html/dcb0941a-2dc6-11e2-b417-000475f5bda5\\_3.html#I\\_1](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/fundamentacion-de-la-metafisica-de-las-costumbres--0/html/dcb0941a-2dc6-11e2-b417-000475f5bda5_3.html#I_1)

Mayo, E. (1924). Revery and Industrial Fatigue. *The Journal of Personnel Research*, 3(8), 273-281. Obtenido de <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015008251665&seq=1>

Merton, R. K. (1964). La Estructura Burocrática y la Personalidad. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (págs. 224-238). Fondo de Cultura Económica. Obtenido de [http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/9186/1/05\\_La\\_estructura\\_Burocratica\\_y\\_la\\_personalidad.pdf](http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/9186/1/05_La_estructura_Burocratica_y_la_personalidad.pdf)

Merton, R. K. (2002). *Teoría y Estructura Social*. Fondo de Cultura Económica. Obtenido de [https://www.academia.edu/19333095/Robert\\_Merton\\_Teoria\\_y\\_estructura\\_social\\_1](https://www.academia.edu/19333095/Robert_Merton_Teoria_y_estructura_social_1)

Oszlack, O. (1978). Notas críticas para una teoría de la Burocracia Estatal. *Revista Ciencias Sociales*, 2(6), 57-98. Obtenido de <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/CSOCIALES/article/view/5571/6704>

Petrella, C. (2007). *Análisis de la Teoría Burocrática: Aportes para la comprensión del Modelo Burocrático*. Obtenido de Universidad Católica del Uruguay : <https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w23849w/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>

Salomon, G., & Clark, R. (1977). Reexamining the methodology of research on media and technology in education. *Review of Educational Research*, 47(1), 99-120. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/1169970>

Selznick, P. (1948). Bases de la teoría de la organización. *American Sociological Review*(13), 25-35. Obtenido de [https://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos\\_extras/1075\\_Fundamentos\\_de\\_estrategia\\_organizacional/06\\_Teoria\\_de\\_la\\_organizacion.pdf](https://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/1075_Fundamentos_de_estrategia_organizacional/06_Teoria_de_la_organizacion.pdf)

Toscano, J. (2017). *Investigación del Manejo de las Historias Clínicas Manuales y la aplicación de las Historias Clínicas Electrónicas en Hospitales Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos*



Aires. Obtenido de [Trabajo de Especialización, Universidad de Buenos Aires]:

[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1157\\_ToscanoSeguraJL.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1157_ToscanoSeguraJL.pdf)

Weber, M. (1958). Los tres tipos puros de dominación legítima. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(3),

301-316. Obtenido de <https://revistas.upr.edu/index.php/racs/article/view/9932/8272>

