



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

Teoría burocrática de la organización

Apellidos, nombre	Peris-Ortiz, Marta (mperis@doe.upv.es) Rueda-Armengot, Carlos (crueda@doe.upv.es)
Departamento	Departamento de Organización de Empresas
Centro	Universidad Politécnica de Valencia



1 Resumen de las ideas clave

En este artículo, intentamos mostrar de manera sintética los principales enfoques y aportaciones que han nutrido la teoría burocrática de las organizaciones y la burocracia revisada.

2 Objetivos

Cuando el usuario de este artículo termine su lectura será capaz de:

- Describir los principales aspectos de la teoría burocrática y de la burocracia revisada de la Organización.
- Sintetizar los principales rasgos de la teoría.
- Aplicar el enfoque burocrático y burocrático revisado de la Teoría de la Organización.
- Diferenciar el enfoque burocrático del enfoque burocrático revisado.
- Criticar el enfoque burocrático.

3 Introducción

En este artículo recogemos los dos enfoques de la teoría burocrática: los enfoques burocrático y de la burocracia revisada de la teoría de la organización. Como muestra la tabla 1 la teoría burocrática es un enfoque cerrado y racional [1, 2] que se corresponde con la estructura o el sistema organizativo en su conjunto [3].

	Estructura/ Sistema organizativo
Cerrado y Racional	Teoría Burocrática
Cerrado y Natural	Teoría Burocrática Revisada

Tabla 1: Burocracia y burocracia revisada



4 Teoría burocrática y teoría burocrática revisada de la organización

4.1 Teoría burocrática.

La teoría burocrática, a partir del trabajo fundacional de Max Weber [4], ha tenido una extraordinaria influencia en la teoría sociológica y en la rama determinista de la teoría contingente de Aston. La vertiente de la teoría contingente que sigue la propuesta weberiana (grupo de Aston), ha aportado aspectos esenciales en la comprensión de las diferentes estructuras o formas organizativas, como consecuencia de la necesaria adaptación de las organizaciones (empresas) al entorno o del determinismo del entorno. Y, por otra parte, la estructura burocrática que propone Weber está interesada en establecer un marco que permita articular correctamente los procesos de decisión. La clasificación que proponemos de este enfoque en la figura 1 corresponde a la columna estructura/sistema organizativo, en la que ha sido clasificado por Pugh[4] y a los sistemas racionales cerrados de Scott y Davis [2].

Exponemos, a continuación, las aportaciones de Weber a la teoría burocrática que hemos considerado más relevantes:

- 1) La burocracia es, en primer lugar, una organización de carácter formal, cuyas relaciones se establecen a través de normas o reglas legales, escritas y exhaustivas, que contribuyen a definir la estructura. Reglas que hacen más inequívocas y previsibles las relaciones entre superiores y subordinados, definiendo obligaciones y facilitando su control. Al mismo tiempo la definición de los puestos de trabajo, garantizando sus obligaciones y responsabilidades, es una garantía contra la arbitrariedad y facilita la equidad permitiendo racionalizar las recompensas y retribuciones.
- 2) En segundo lugar, la división y especialización del trabajo es un requisito del funcionamiento eficaz y eficiente de cada puesto de trabajo, que permite asignar las responsabilidades de los empleados y facilita la no interferencia entre diferentes tareas¹.
- 3) En cuanto a la jerarquía, los cargos se establecen en la burocracia según el principio de jerarquía, configurando así la estructura de autoridad de la empresa.
- 4) Selección de las personas basada en el mérito y la capacidad. Por tanto la selección, asignación del trabajo, promoción y reasignaciones o traslados, deben estar basados en criterios de evaluación objetivos y universalmente válidos.
- 5) Los trabajadores son asignados a sus puestos por un superior jerárquico, preservando los criterios de mérito y capacidad.
- 6) La burocracia se basa en una completa separación entre la propiedad de la empresa y las propiedades de sus empleados.

¹ Puede verse al respecto Tena (1989: 43).



- 7) Los puntos anteriores abonan el carácter impersonal de la burocracia, en la cual no se considera a las personas como tales sino como ocupantes de cargos y de funciones².
- 8) Y finalmente, el conjunto de reglas establecido tiene por objeto la previsibilidad del comportamiento y la ausencia de incertidumbre sobre la tarea³.

Respecto de este modelo de Weber, al que se ha denominado de racionalidad funcional⁴, las consecuencias previstas por el autor son: a) Debido a las normas y reglas, y a los procedimientos escritos, mayor transparencia, previsibilidad y conocimiento de la organización. b) Como consecuencia de la selección de las personas basada en criterios de mérito y capacidad, y de la ausencia de incertidumbre en las tareas por el cumplimiento de las reglas, incremento de la eficiencia y la productividad. c) Al responder a criterios racionales, las relaciones que se establecen en el seno de las organizaciones quedan al margen de la arbitrariedad y se aproximan más a la equidad.

Sin embargo, fueron precisamente las coordenadas trazadas para la maximización de la eficiencia las que se han utilizado para criticar la burocracia. En general se destacan los siguientes elementos perniciosos de los postulados weberianos⁵:

- Falta de motivación de los empleados.
- Ausencia de identificación de los objetivos de los miembros de la organización con los objetivos de la empresa.
- Exceso de papeleo y tendencia a protegerse detrás del cumplimiento de normas y procedimientos.
- Rigidez en las decisiones y resistencia al cambio.
- Falta de coordinación por apoyarse ésta, únicamente, en procedimientos formales.
- Trabajo sólo según el reglamento.
- Ineficiencia o pérdida de productividad.

En definitiva, como indica Mintzberg [5], el modelo burocrático considera a la organización como un sistema de autoridad formal y como un conjunto de flujos regulados, olvidando la consideración de la organización como un sistema de comunicación informal, como sistema de procesos de decisión ad-hoc o como sistema de constelaciones de trabajo; todo lo cual hace difícil, en nuestros días, sostener las posiciones de Weber, al menos tal y como fueron formuladas originalmente, pese a la indudable penetración de sus ideas en las organizaciones actuales [9].

² "La administración de la burocracia se realiza sin considerar a las personas como personas, sino como ocupantes de cargos y de funciones" [8: 315]

³ Establecer un conjunto de reglas que garantizan *previsibilidad del comportamiento* y *ausencia de incertidumbre* implica, de forma implícita, una determinada concepción del entorno de la empresa. Concepción que es opuesta a la que sostiene el enfoque *orgánico* sobre las organizaciones [13].

⁴ O también considerado como un modelo dentro del *funcionalismo estructural* [14: 2].

⁵ Citados por Tena [15] y ampliamente recogidos en la literatura.



4.2 La teoría burocrática revisada.

La burocracia de Weber fue sometida a reformulación por diversos autores. Dichas modificaciones, pese a seguir enfatizando las características de la organización burocrática, incorporaron como elemento diferenciador la consideración de la empresa como un sistema natural y, por tanto, reconocieron la importancia del elemento humano y de las relaciones informales.

Los autores más destacados en este proceso de reformulación del modelo burocrático son Merton, Selznick y Gouldner [6, 7]. Sus aportaciones analizan el fenómeno conocido como "las disfunciones de la burocracia", provocadas básicamente por el hecho de que no se considera a la organización informal y no se tienen en cuenta las diferencias individuales entre personas que, necesariamente, introducen variaciones en el desarrollo de las actividades organizativas.

Merton analiza las consecuencias no previstas de la burocracia, especialmente aquéllas relacionadas con la insatisfacción de los clientes. De igual forma Selznick [10] buscó demostrar la necesidad de adaptación y la flexibilidad de la burocracia frente a las exigencias externas de los clientes e internas de los funcionarios, destacando el papel de la estructura informal. Por último, Gouldner [11] consideró que: a) la estrecha supervisión deteriora las relaciones entre superior y subordinado y viola las normas informales de las relaciones individuales o de grupo; y que b) el excesivo establecimiento de normas genera desconfianza en las personas. De donde se deduce que no existe un tipo único de burocracia, sino una infinidad de formas que varían dentro de un continuo que va desde el exceso de burocratización hasta su ausencia casi total [6; 8].

En realidad lo que ocurre con los autores citados en el párrafo anterior, y especialmente con Selznick [10] y Gouldner [11], es que su modelo de organización no es la burocracia sino un tipo de organización en la que domine la regla de reciprocidad; en la que los individuos se sientan concernidos por las tradiciones y la cultura común, y por recibir un valor equivalente al que entregan a la organización. En su concepción de la estructura cobra relevancia el aspecto informal, y las fuerzas que aseguran el orden y el cumplimiento de las tareas no son ya predominantemente formales, sino basadas en las tradiciones, la cultura común y el cumplimiento de la norma de reciprocidad [12].

5 Cierre

A lo largo de este objeto de aprendizaje hemos descrito las principales características de la teoría burocrática y de la teoría burocrática revisada de las organizaciones. Los aspectos más relevantes que hemos señalado son:

6 Bibliografía

- [1] Scott, W. R. (1981): Organizations. Rational, Natural, and Open Systems, Prentice Hall, N.J. También se ha utilizado la 3ª. edición, publicada en 1992.



- [2] Scott, W. R. y Davis, G. F. (2007): *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open Systems*, Upper Saddle River, NJ: Pearson, Prentice Hall.
- [3] Pugh, D. S.: *Organization Theory. Selected Readings*. Penguin books, Harmondsworth, England (cuarta edición) (1997).
- [4] Weber, M. (1947): *The Theory of Social and Economic Organization*. The Free Press of Glencoe, Nueva York. Edición española: *Economía y Sociedad*. FCE, México, 1969.
- [5] Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations (A Synthesis of the Research)*. Prentice Hall, Nueva Jersey. Traducido al Español en Mintzberg, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona. Ariel.
- [6] March, J. G. y Simon, H. A. (1958): *Organizations*, John Wiley, Nueva York. Edición española: *Teoría de la Organización*. Editorial Ariel, Barcelona, 1977.
- [7] Menguzzato, M., y Renau, J. J. (1991): *La Dirección Estratégica de la Empresa. Un Enfoque Innovador del Management*, Ariel, Barcelona.
- [8] Chiavenato, I. (1999): *Introducción a la Teoría General de la Administración*. McGraw Hill, México.
- [9] Peris, F. J., Fernández, R. y Tarazona, F. (coord.) (1995): *Curso de dirección y organización de empresas*, Tirant lo Blanch, Valencia. Pugh, D. S. (1997): *Organization Theory. Selected Readings*. Penguin books, Harmondsworth, England (cuarta edición).
- [10] Selznick, P. (1957): "El Liderazgo en la Administración"; en Mintzberg, H., y Quinn, J. B. (1993, eds.): *El Proceso Estratégico*, Prentice Hall, México, 2ª edición.
- [11] Gouldner, A. W. (1961): "The norm of reciprocity", *American Sociological Review*, 25, May, 161-179.
- [12] Ouchi, W. G. (1980): "Markets, Bureaucracies, and Clans", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, March, 120-142.
- [13] Burns, T. y Stalker, G. (1961): *The Management of Innovation*. Tavistock Institute. London
- [14] Donaldson, L. y Davis, J. H. (1991): "Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns", *Australian Journal of Management*, 16, 49-64.
- [15] Tena, J. (1989): *Organización de la Empresa: teoría y aplicaciones*. Ediciones Gestión 2000, Barcelona.