

Evaluación epistemológica a la Teoría de la Burocracia de Max Weber

Epistemological evaluation of Max Weber's Theory of Bureaucracy

AZUERO-RODRIGUEZ, Andrés R.¹

Resumen

Esta investigación tiene como propósito identificar cómo se construye conocimiento en las organizaciones usando la Teoría de Max Weber, utilizando búsquedas en bases de datos indexadas sobre los conceptos de Weber de legitimidad, dominación y burocracia. Estos son estudiados principalmente en las ciencias sociales, sociología, ciencia política y administración pública y son principalmente conceptos clasificatorios y comparativos. Se evidencia cómo la teoría planteó un aporte en tanto interpretación de la acción social y los acuerdos de dominación racional.

Palabras clave: burocracia, legitimidad, dominación, Weber

Abstract

The purpose of this research is to identify how knowledge is built in organizations using Max Weber's Theory, using searches in indexed databases on Weber's concepts of legitimacy, domination, and bureaucracy. These are studied mainly in the social sciences, sociology, political science and public administration and are mainly classificatory and comparative concepts. It is evident how the theory raised a contribution as an interpretation of social action and rational domination agreements

Keywords: bureaucracy, legitimacy, domination, Weber

1. Introducción

Las teorías de la administración y la organización han tenido diversos autores en el último siglo, en las cuales se conciben diferentes formas de organización, con conceptos, enfoques, modelos e hipótesis que realizan su aporte a la ciencia administrativa. En ese sentido, Rivas (2009) realiza

una presentación de la evolución de las teorías de la organización, entre las cuales se plantea la burocrática de Max Weber. En su texto, Rivas presenta como Weber sostiene que la organización es parecida a una máquina, que se caracteriza por reglas, controles y jerarquías, y es impulsada por la burocracia, planteando que el postulado que resume dicha teoría es: *“la mejor forma de organización es la que tiene reglas claras y racionales, decisiones impersonales y excelencia técnica en sus empleados y gestores”*.

La teoría de la burocracia de Weber supone un avance en el aporte al conocimiento de las organizaciones, que nace del abordaje del autor desde la sociología de la comprensión de la realidad social. En ese sentido, una primera gran aproximación al autor parte de la epistemología que aborda para entender la sociedad, no desde

¹ Profesor Asistente, Departamento de Administración y Organizaciones, Universidad del Valle, Cali, Colombia, andres.azuero@correounivalle.edu.co

el materialismo histórico del marxismo que Weber crítica en su obra (Duek, 2007) sino desde un paradigma comprensivo en la sociología, del cual Weber es reconocido como uno de sus principales exponentes (Guach, 2011) al defender la concepción de que la realidad solo puede ser comprendida e interpretada captando la función de cada una de las partes, así como el sentido por los actores sociales en el proceso de interacción social.

Para Weber (2006) *“llamamos sociología aquí a la ciencia que quiere comprender la acción social mediante una interpretación de la misma, explicando por esa vía la causa de su realización y sus efectos”*. En ese sentido, el método de estudio de Weber (2014) de la acción social, el método comprensivo, implica una interpretación poniéndose en el lugar de los actores sociales, que permite establecer inferencias causales y modelos tipológicos de los fenómenos sociales.

Para Burgardt (2004), las tareas esenciales del método de Weber son tres: interpretación y comprensión (esenciales para lograr la tercera tarea) y explicación causal (tarea principal, ya que llegar a ella constituye el objetivo de toda ciencia social). Para Max Weber la investigación sociológica consiste en una continua formulación de tipos ideales destinados a poner un cierto orden en la realidad. Según Duek (2007) *la teoría weberiana de los tipos ideales, en cambio, objetiva esto que algunos han llamado "realismo materialista", y ofrece una imagen distinta de la relación entre concepto y realidad. Las ciencias culturales —piensa Weber— conceptualizan la realidad social por medio de construcciones típico-ideales, elaboradas por el sujeto de conocimiento. La construcción de estos cuadros de pensamiento es, en cierta medida, subjetiva, pues en ella interviene la relación con valores del sabio. Los conceptos típico-ideales son sólo una herramienta para medir en qué medida una realidad concreta se acerca o se aleja de ese cuadro puro, pero no deben confundirse con lo real mismo.*

El uso de estos tipos ideales en Weber, no significan que sean una expresión de la realidad y no un ideal de tipo prescriptivo o normativo, sino como menciona Giddens (citado por Martínez, 2016) en un sentido lógico, que se construye como abstracción que sirve para el análisis empírico, considerando que los tipos ideales no son ni descripciones, ni hipótesis de la realidad.

La revisión del contexto epistemológico y metodológico planteado anteriormente es necesaria para entender el aporte de Weber en su teoría de la burocracia, pues en su concepción plantea la organización burocrática como un tipo ideal, como una estructura social específica, con efectos sobre las acciones de los individuos, y su capacidad de organización social. Cabe resaltar, como mencionan Aktouf y Suarez (2011), que el pensamiento de Weber es hermético y su obra, difícil de leer ya sea en su versión original o en su traducción, considerando además que no dejó discípulos o escuela como tal.

Así, esta investigación tiene los siguientes objetivos: 1) Determinar el objeto o aspecto de la organización que trata la teoría de la burocracia de Max Weber; 2) Identificar los principales constructos o conceptos, argumentos deductivos e inductivos, a la vez que las hipótesis y leyes que se postulan en la teoría de la burocracia; 3) Identificar la forma en que se aplica el método científico y las clases de investigación más usadas para contrastar las hipótesis y justificar las leyes; 4) Determinar a qué escuela de la filosofía de la ciencia se adecúa más los practicantes de la teoría de la burocracia.

1.1. Revisión Teórica

Para plantear el tema de la burocracia, Weber parte de las premisas de la sociología comprensiva, en los que la acción social es el objeto de estudio de la misma. En ese sentido, busca identificar las causas de las acciones, desde la legitimidad de determinados ordenes sociales y las formas de dominación. Así, Weber define la burocracia en sus estudios sobre las formas de dominación. En estas, la burocracia aparece como una forma específica de dominación legal -racional. Para Weber (2002) la burocracia tiene un carácter "racional": la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad "objetiva" dominan su conducta.

Según Dávila (2001) Weber se ubica en el estudio de la organización social y política en el contexto histórico y económico de su momento, con un énfasis en los tipos de dominación legal y las estructuras de autoridad de la organización. A diferencia de otros autores clásicos, como Taylor y Fayol, que tienen una orientación instrumental. Weber se aproxima desde la sociología para explicar la acción social y más allá de la prescripción, aporta a la interpretación.

En el apartado *La dominación legal con administración burocrática* de su libro *Economía y Sociedad*, Weber (2004) plantea la validez de dominación legal con las siguientes ideas:

1. Que todo derecho "pactado" u "otorgado" puede ser estatuido de modo racional.
2. Que todo derecho es un cosmos de reglas abstractas.
3. Quien está a la cabeza obedece al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.
4. El que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece "al derecho".

Igualmente, plantea como categorías fundamentales de la dominación legal, así:

1. Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de
2. Una competencia, que significa:
 - a. un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,
 - b. con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y
 - c. con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.

De acuerdo con ello, para Weber, el tipo de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. Esta sigue igualmente al principio de jerarquía administrativa, el cual de acuerdo con Weber (2004) ordenan las autoridades en superiores y de instancia menor. De igual forma existen en dicha estructura de autoridad unas reglas que se subdividen en técnicas o normas, y quienes velan por la aplicación de estas deben poseer una formación profesional.

Según Weber (2004) en su texto *Economía y Sociedad*, en su capítulo sobre la esencia, supuesto y desarrollo de la dominación burocrática, plantea las siguientes características de la burocracia moderna, así:

Tabla 1
Características de la burocracia según Weber

Principios
Rige el principio de las <i>atribuciones</i> oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo.
Rige el principio de la <i>jerarquía funcional</i> y de la tramitación
La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase.
La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada -y es ésta la específicamente moderna- presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional.
En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes.
El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas.

Fuente: *Economía y Sociedad*. (Weber, 2004)

En su planteamiento, Weber expresa que la dominación legal burocrática es indisoluble de la forma de administración que permite dicho tipo de dominación. Para él, la burocracia es el tipo más puro de dominación legal. Igualmente, plantea que *"Este orden puede, en principio, aplicarse igualmente a establecimientos económicos, caritativos o cualquiera otros de carácter privado que persigan fines materiales o ideales, y asociaciones políticas o hierocráticas..."* (Weber, 2004).

Para Weber (2004) la burocracia tiene un carácter "racional": la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad "objetiva" dominan su conducta. Por lo tanto, su origen y propagación han influido siempre en todas partes revolucionariamente, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional".

El desarrollo de una forma de dominación en una administración burocrática está relacionado con la capacidad técnica y profesional de los funcionarios, que, bajo cierta racionalidad, permiten la objetividad de dicho sistema de dominación. Gonnert, (2012), plantea que la hipótesis de Weber de que la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización, lo que hace que la burocracia depende de la técnica, es un supuesto contrario de los de la sociología comprensiva.

Con relación a la forma de cómo se despliega la administración burocrática, Weber plantea el rol de los funcionarios en dicha forma de dominación definiendo los cargos como una profesión como la aceptación de un deber específico de fidelidad cargo al servicio de una finalidad objetiva impersonal. Plantea además, algunas características sobre su situación personal como funcionarios, así:

Tabla 2
Características de la situación personal
del funcionario en la burocracia

Principios	Conceptos asociados
El funcionario moderno, tanto público como privado, pretende siempre y disfruta casi siempre, frente al dominado, de una <i>estimación social</i> "estamental" específicamente realzada. Su posición social se halla garantizada por instrucciones que se refieren al rango ocupado y, en el caso de <i>los</i> funcionarios políticos, por disposiciones penales especiales dirigidas contra las "ofensas a funcionarios", contra el "desprecio" manifestado a los funcionarios del Estado y de la Iglesia, etc.	Estatus y cargos definidos
El tipo puro de los funcionarios burocráticos es <i>nombrado</i> por una autoridad superior.	Nombramiento y autoridad
En las organizaciones burocráticas oficiales y en las cercanas a ellas, pero también cada vez más en otras, existe normalmente una perpetuidad <i>del cargo</i> , perpetuidad que se presupone como norma fáctica inclusive cuando tienen lugar revocaciones o ratificaciones periódicas.	Estabilidad del Cargo
El funcionario percibe normalmente una <i>remuneración</i> en forma de un <i>estipendio</i> fijo, así como un retiro de vejez por medio de una pensión. El salario no queda determinado, en principio, de acuerdo con el trabajo realizado, sino más bien de acuerdo con las "funciones" desempeñadas	Remuneración por funciones
Correspondiendo a la ordenación jerárquica de las autoridades, el funcionario está colocado en un <i>escalafón</i> que va desde los puestos inferiores, menos importantes y menos bien pagados, a los superiores	Jerarquía

Fuente: Economía y Sociedad. (Weber, 2004)

Esto implica que, en la organización burocrática, el papel del funcionario es central para aplicar la racionalidad legal y la objetividad. De lo planteado por Weber el funcionario debe obedecer a funciones objetivas, integrarse a una jerarquía y respetarla, poseer habilidades comprobadas por procesos de evaluación que permitan una vinculación a una carrera laboral con contrato. Este funcionario además ejerce sus funciones de una manera que no implica el control o apropiación de la organización sino la aplicación objetiva de sus normas y principios.

Para Weber las características del personal administrativo son vitales en la dominación de tipo racional o legal de la burocracia. Por ello, Gros (2015) plantea que la caracterización de la dominación legal que hace Weber parece más una descripción del personal administrativo de la burocracia que un análisis del principio de legitimidad. El rol del funcionario es muy importante es este tipo ideal pues se los concibe como personas libres

y autónomas que no obedecen a una autoridad personal sino a un deber impersonal objetivo, denominado deber oficial.

2. Metodología

Para el cumplimiento de los objetivos de este trabajo, se plantea una investigación en las siguientes fases:

Primera Fase: Lectura del autor original y otros autores con relación a la teoría de la burocracia. Para esta fase se acude al texto original Economía y Sociedad de Weber (2002). Los otros autores son mencionados en la bibliografía, el criterio de selección es que revisen la teoría de la burocracia y los aportes de Weber.

Segunda Fase: Se realiza una búsqueda general en bases de datos especializadas sobre la teoría, para poder encontrar los términos o conceptos que permitan realizar una búsqueda refinada sobre la teoría. En la primera búsqueda general se identifican los criterios para la segunda búsqueda refinada, sobre la que se hará el análisis objeto de estudio. En la búsqueda refinada se incluye una ecuación de búsqueda general para luego aplicar las limitaciones, inclusiones o exclusiones según lo permita cada base de datos para la búsqueda de resultados.

Tercera Fase: Con los resultados de la búsqueda refinada se plantea una presentación de las principales publicaciones y hacia donde se orienta la investigación de los conceptos identificados en la teoría de la burocracia de Max Weber.

Tabla 3
Criterios de búsqueda refinada de literatura en bases de datos.

Keywords	“Max Weber” Bureaucracy, Theory
Bases de Datos revisadas	SCOPUS, ProQuest Sociology Database, Emerald, Ebsco
Tiempo	Sin límite de tiempo

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4
Criterios de búsqueda refinada de literatura en bases de datos

Keywords	“Max Weber” Bureaucracy, Domination, Organization.
Limit To	Bureaucracy, Authority, Domination, Legitimacy, Organization, Management, Organizational Theory, Organization Theory, Types of Domination, Ideal types of domination.
Bases de Datos revisadas	SCOPUS, ProQuest Sociology Database, Emerald, Ebsco
Tiempo	Sin límite de tiempo

Fuente: Elaboración propia

3. Resultados

3.1. Resultados criterios de búsqueda en bases de datos indexadas

En la búsqueda general en las bases de datos con los criterios de búsqueda se hace una revisión general para encontrar las orientaciones generales en el tema de la teoría de la burocracia. Así, en esta primera revisión y dependiendo de la base de datos, se logran identificar los conceptos centrales que son utilizados en la búsqueda refinada para la revisión de artículos con tales características. A continuación, se presentan los resultados sintéticos de la búsqueda general, para plantear luego con más detalle la búsqueda refinada.

Tabla 5
Búsqueda y resultados criterio de búsqueda general

Base de datos	Resultados de búsqueda
SCOPUS	73 resultados. Distribuidos principalmente en artículos (43) y capítulos de libros(16) y otros(14). Orientado a la burocracia principalmente y con énfasis en ciencias sociales, artes y humanidades, negocios, y economía y finanzas
Emerald	674 resultados. Distribuidos en artículos (416), partes de libros (251), artículos de cita temprana(5), casos de estudio(2), con énfasis en su relación con la teoría organizacional, la sociología, burocracia en política y aplicaciones en diversos campos de gestión.
Social Sciences ProQuest	2233 resultados Distribuidos en Revistas Científicas (1.753), Tesis Doctorales y Tesinas (429), Revistas de carácter general (37) y otros (14). Con énfasis en antropología cultural, política, sociología, burocracia, democracia, administración pública y ciencia política.
Ebsco	84 resultados. Con énfasis en burocracia, sociología, sociología organizacional, ciencia política, relaciones inter-organizacionales, administración pública.

Fuente: Elaboración propia

Búsqueda refinada en SCOPUS

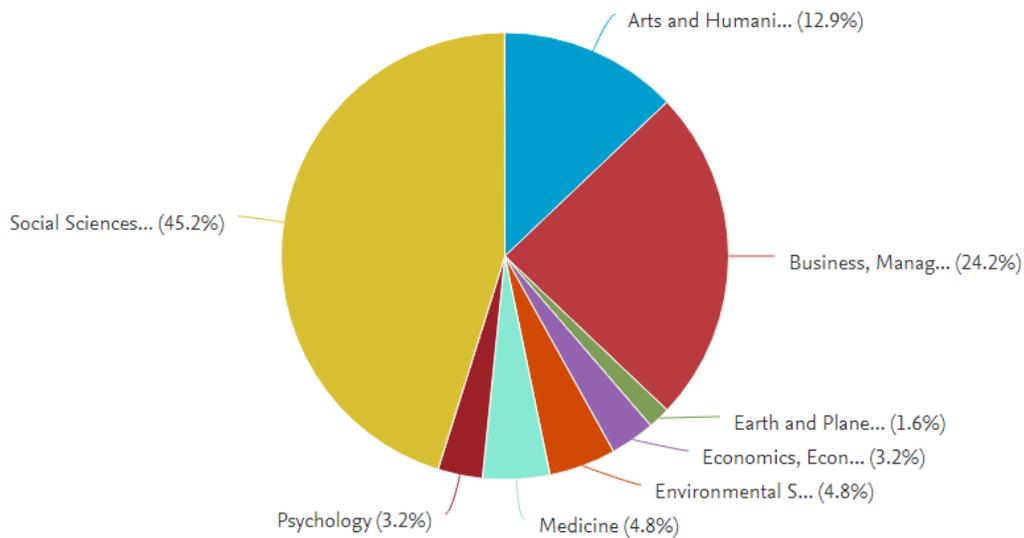
Tabla 6
Ecuación de búsqueda refinada en Scopus

"Max Weber" AND bureaucracy AND domination AND organization AND (LIMIT-TO (SUBJAREA , "SOC") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "BUS") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "ECON")) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar")) AND (LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Bureaucracy") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Authority") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Max Weber") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Weber") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Legitimacy") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Organization") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Management") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Organizational Theory") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Bureaucratization") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Domination") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Organization Theory") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Formal Rationality") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Bureaucracy Effect") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Domination Theory") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Ideal Type") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Ideal Types Of Domination") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Legitimate Authority") OR LIMIT-TO (EXACTKEYWORD , "Legitimate Domination"))		
Distribución por áreas de conocimiento	Social Sciences	28
	Business, Management and Accounting	15
	Arts and Humanities	8
	Environmental Science	3
	Medicine	3
	Economics, Econometrics and Finance	2
	Psychology	2
	Earth and Planetary Sciences	1

Fuente: Elaboración propia

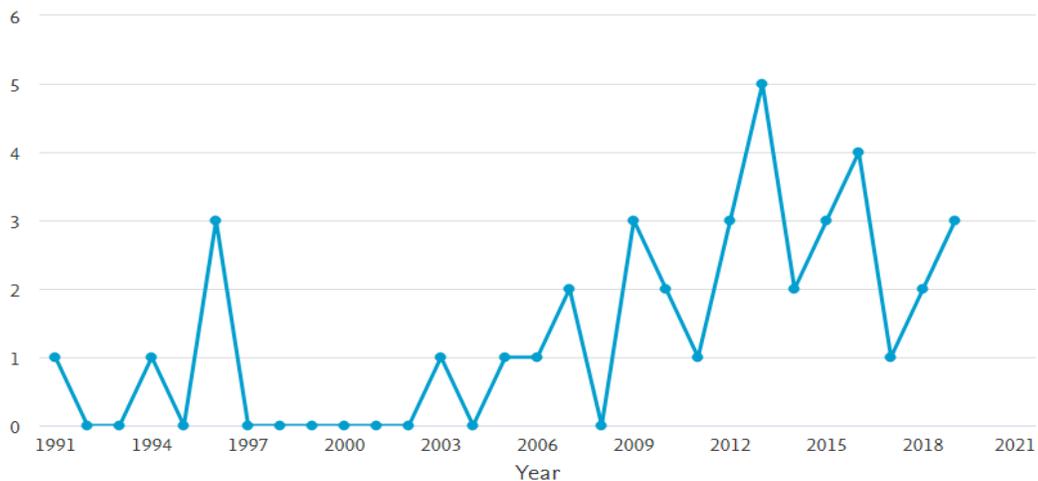
Con la ecuación de búsqueda refinada se obtienen 39 publicaciones, de las cuales se destacan las siguientes por la incorporación de los conceptos centrales de la teoría de la burocracia de Max Weber.

Gráfica 1
Distribución publicaciones Scopus
por área de conocimiento



Fuente: Scopus 2020

Gráfica 2
Distribución por año de publicación



Fuente: Scopus 2020

De esta revisión los conceptos centrales que aparecen en las publicaciones son: burocracia, dominación y legitimidad. Se evidencia una fuerte orientación en la aplicación del concepto de burocracia en la ciencia política y la administración pública. Una parte va a una revisión desde la teoría o las expresiones de las formas de dominación y autoridad.

Tabla 7
Búsqueda refinada "Proquest sociology database"

"Max Weber" AND bureaucracy AND domination AND organization
<ul style="list-style-type: none"> • Revistas científicas • • • Artículo principal • (sociology OR politics OR power OR bureaucracy OR dominance OR sociological theory OR theory OR authority) NOT history • • • Weber, Max

Fuente: Elaboración propia

Con la ecuación de búsqueda refinada se obtienen 20 publicaciones, de las cuales se destacan las siguientes por la incorporación de los conceptos centrales de la Teoría de la Burocracia de Max Weber. De esta revisión los conceptos centrales que aparecen en las publicaciones son Weber, Burocracia y Dominación. Se evidencia una fuerte orientación en la aplicación del concepto en revisiones teóricas, que marca la orientación en ciencias sociales de la base de datos.

Tabla 8
Búsqueda refinada en Emerald

(content-type:article) AND ("Max Weber" AND (bureaucracy) AND (domination) AND (organization))
--

Fuente: Elaboración propia

Con la ecuación de búsqueda refinada se obtienen 88 publicaciones, de las cuales se destacan las siguientes por la incorporación de los conceptos centrales de la teoría de la burocracia de Max Weber. De esta revisión los conceptos centrales que aparecen en las publicaciones son Burocracia y Dominación. Se evidencia una fuerte orientación en la aplicación del concepto en la administración pública. Una parte va a una revisión desde la forma de gestión de la administración pública, que marca la orientación de la base de datos en temas de gestión.

Búsqueda refinada en Ebsco

"Max Weber" AND bureaucracy AND domination AND organization

Con la ecuación de búsqueda refinada se obtienen 4 publicaciones, de las cuales se destacan las siguientes por la incorporación de los conceptos centrales de la teoría de la burocracia de Max Weber. De esta revisión el concepto central es el de Dominación. Se evidencia una fuerte orientación en la aplicación del concepto desde la perspectiva sociológica.

De acuerdo con la revisión bibliográfica, la búsqueda de publicaciones y el refinamiento de los criterios de búsqueda en las 4 bases de datos consultadas, se puede dar a continuación respuesta a los objetivos planteados en este trabajo, así:

3.2. Objeto o aspecto de la organización que trata la teoría de la burocracia de Max Weber

Como se planteó en la revisión teórica inicial, el objeto de estudio de la Teoría de la Burocracia son los Tipos de Dominación. En ese sentido, Martínez (2016) plantea como Weber presenta la burocracia como un instrumento de dominación, justamente en su análisis sobre las distintas formas de dominación y legitimidad del poder. Así, Weber (2004) en su diferenciación entre los tres tipos de dominación a) la dominación tradicional (traditionale Herrschaft), b) la dominación carismática (charismatische Herrschaft) y c) la dominación legal o racional (legale bzw. rationale Herrschaft), ubica a la burocracia como un tipo puro de dominación legal o racional.

Weber (2004) define la "dominación" como un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ("mandato") del "dominador" o de los "dominadores" influye sobre los actos de otros (del "dominado" o de los "dominados"),

de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ("obediencia").

3.3. Principales constructos o conceptos, argumentos deductivos e inductivos, a la vez que las hipótesis y leyes que se postulan en la Teoría de la Burocracia de Max Weber

Los principales conceptos de la teoría de Weber, en la revisión teórica y en la búsqueda de las publicaciones en las bases de datos, son: 1) Dominación, 2) Legitimidad y 3) Burocracia.

En ese sentido, se puede encontrar una conceptualización de acuerdo con Weber y otros autores que revisan su obra de la siguiente manera:

Dominación

Para Weber (2004), la dominación (Herrschaft) es "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos". Quiere decir que la dominación se relaciona con la aceptación de una parte de la imposición de mandatos y reglas de otra parte, lo que implica que dicha dominación requiere de la voluntad de quien la recibe, de un cierto tipo de obediencia o voluntad. Desde la perspectiva sociológica que tiene Weber, esto significa que la dominación en las relaciones sociales es posible siempre y cuando se crea en la legitimidad de la orden de parte de quien obedece.

Este concepto se refiere entonces a una forma estructurada de poder, pues implica la imposición de la voluntad sobre otros con un cierto tipo de fuente de legitimidad. En ese sentido, Weber (2004) distingue diferentes tipos de dominación legítima y que se pueden relacionar con algunos referentes empíricos. (Beltrán, 2000), así:

Tabla 7
Tipos de dominación

La dominación tradicional:	El poder es legitimado por el hecho de que las costumbres establecidas y aceptadas, la tradición, son las que designan a las personas en posición de dominación.
	Referentes empíricos: Estructura patriarcal de la administración Estructura de clase (investidura del cargo)
La dominación legal	El poder es legitimado por la fuerza de la ley, la reglamentación racional establecida.
	Referentes empíricos: Uniones de tipo jerárquicamente articuladas Burocracia
La dominación carismática	El poder tiene su legitimidad del reflejo que emana de la persona, de la atracción y de la devoción que suscita gracias a su valor, a sus dotes y a sus cualidades excepcionales.
	Referentes empíricos: Profetas y salvadores en los movimientos religiosos Líder, héroe guerrero y gran demagogo.

Fuente: Adaptado de Beltrán (2000)

Para efectos de la propuesta de la mejor forma de dominación, Weber plantea como el tipo más puro, la legal que permite la burocracia, que como tipo ideal tiene los siguientes fundamentos y categorías.

Tabla 8
Fundamentos de Validez y categorías de la Dominación Legal

Dominación Legal	
Fundamento de validez	Categorías (orden impersonal)
I. Todo derecho se estatuye racionalmente (sobre la base de fines o a valores) II. Todo derecho es un "cosmos" de reglas abstractas. III: El jefe ordena y manda pero él obedece a un orden impersonal. IV. Se obedece solo al derecho.	V. Funcionalidad máxima sujeta a ley. (sobre la base de fines o a valores). VI. Competencia al cargo. VII. Jerarquía administrativa. Abstractas. VIII. Reglas de procedimientos sobre la base de técnicas IX. Separación entre el cuadro administrativo de los medios de administración y producción. X. Inexistencia de la apropiación del cargo. XI. Esto es igual en la burocracia pública que en la privada. XII. Dominio del cuadro administrativo.

Fuente: Beltrán (2000)

La legitimidad

Para Weber (2004) la legitimidad es un motivo de justificación interior de la dominación. En la forma de explicar los intentos de un orden a auto justificarse es donde Weber lo describe como "legitimidad". Esta es, entonces, una probabilidad de que los dominadores justifiquen la validez de su dominio, de tal modo que ésta puede "representarse" en el dominado no simplemente como conciencia de que el orden existente es "bueno" o "justo", sino de que tiene la fuerza suficiente como para imponérsele (Beltrán, 2000).

En la descripción de los tipos ideales de dominación, se plantea la necesidad de validez de cada tipo de dominación para ser "legítima". En ese sentido, Weber (2004) reconoce tres fuentes de legitimación o motivos de legitimidad, que como representación de la validez o aceptación de determinado orden, que dan lugar a los tipos de dominación. Así, las fuentes de legitimación para Weber están basadas en:

- 1) Criterios de la tradición de la actitud habitual y observancia de la validez de la costumbre. El ejemplo del poder del patriarca y el príncipe.
- 2) Criterios del don de gracia o el carisma, orientado por la devoción, la confianza, el heroísmo.
- 3) Criterios racionales, que descansan en el orden y el estatuto legal, en la creencia de los derechos de autoridad derivados de la legalidad.

De estas fuentes se originan los tipos ideales de dominación planteados anteriormente: legal, tradicional y carismática.

Oro (2002) plantea como para Weber toda legitimidad está basada en determinadas valoraciones que sin ser inmutables tienen cierto arraigo temporal, en donde tales valoraciones tienen el carácter de verdaderas y, en tal sentido, tienen el status de creencias, esto es, de "verdades" socialmente incuestionables. Así, la legitimidad otorga mayores probabilidades de estabilidad a las organizaciones.

Weber tipifica conductas de tipo "racional con arreglo a valores" y "racional con arreglo a fines". Según Brunner (2015) para Weber es decisiva la legitimidad racional con arreglo a fines, "la dominación legal con el aparato administrativo burocrático". Este orden fue desarrollado con el modelo del Estado Burocrático detalladamente organizado del siglo XIX, pensado como "institución" (Anstalt), con sus particularidades y su claro divorcio de las competencias del aparato administrativo, de su vinculación a la "ley", en el sentido del siglo XIX.

La burocracia

El concepto de burocracia desarrollado por Weber desde una perspectiva sociológica es una forma de organización formal, que en acuerdo de reglas y en una estructura racional cumple un objetivo a través de funcionarios ceñidos a formas de dominación legal. Así, la burocracia es una forma de organización administrativa que funciona en

pro del cumplimiento de metas de manera impersonal para garantizar una mejor forma de aplicación de la autoridad. Para Weber (2004) la burocracia es el pilar fundamental del estado moderno, aunque como forma de dominación puede aplicarse a todo tipo de organizaciones.

Tabla 9
Características de la burocracia según Weber

Principios	Conceptos asociados
Rige el principio de las <i>atribuciones</i> oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo.	Atribución por norma
Rige el principio de la <i>jerarquía funcional</i> y de la tramitación	Jerarquía funcional
La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase.	Soporte documental
La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada -y es ésta la específicamente moderna- presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional.	Aprendizaje profesional
En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes.	Desempeño y rendimiento
El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas.	Normas y aprendizaje

Fuente: Adaptado de Economía y Sociedad (Weber, 2004)

De acuerdo con lo expuesto en la Tabla 9, la burocracia con dichas características puede cumplir un papel racionalizador, pues el funcionario desligado de todo interés personal, reclutado objetivamente y cualificado para su función social, se convierte en un mediador imparcial para hacer cumplir la ley. Así, la burocracia se convierte en una organización caracterizada por esquemas reglados, jerárquicamente distribuidos, con funciones claras y relaciones objetivas e impersonales. Ello implica para Weber (2004) la mejor forma de administrar la sociedad, pues “las necesidades de administración de las masas la hacen completamente indispensable; sólo hay elección entre la burocracia y el diletantismo en el campo de la administración”.

Al realizar un análisis de los conceptos centrales identificados en la teoría de Max Weber, se puede presentar la siguiente relación de estos con el tipo de concepto según la clasificación de los conceptos científicos de Hempel, así:

Tabla 10
Clasificación de conceptos

Concepto en la teoría	Clasificación del concepto científico
Dominación	Concepto de Tipo Clasificadorio: Según tipo de dominación se clasifica la dominación en legal, tradicional y carismática. Concepto de Tipo Comparativo: Según grado de cada tipo de dominación.
Legitimidad	Concepto de Tipo Clasificadorio: Sí se evidencia o no si hay legitimidad y según la fuente de legitimidad. Concepto de Tipo Comparativo: Según grado de existencia cada fuente de legitimidad.
Burocracia	Concepto de Tipo Clasificadorio: Según forma de dominación y administración si es burocracia o no un tipo de dominación u organización. Concepto de Tipo Comparativo: Según grado de aplicación del tipo ideal en el sistema de administración. Hay algunos ejercicios de aplicación como concepto métrico al realizar escalas para medir la productividad de la burocracia en el aparato estatal.

Fuente: Elaboración propia

Con relación a cómo operacionalizar e instrumentalizar los conceptos, se plantea la siguiente propuesta de acuerdo con la revisión de la teoría:

Tabla 11
Operacionalización de concepto

Concepto/Validez de Contenido	Operacionalización/Instrumentalización
Dominación Probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos	Operacionalización: 1. Fuentes (Tradicición, carisma, norma) 2. Tipos (Tradicional, Carismática, Legal) Indicador: 1. Tradiciones/Carisma/Racionalidad 2. Tradicional/Carismática/Legal
Legitimidad Motivo de justificación interior de la dominación y probabilidad de que los dominadores justifiquen la validez de su dominio	Operacionalización: 1. Fuentes (Tradicición, carisma, norma) 2. Tipo (Con arreglo a fines/Con arreglo a valores) Indicador: 1. Tradicional/Carismática/Legal 2. Con arreglo a fines/Con arreglo a valores
Burocracia: Forma de organización formal, que en acuerdo de reglas y en una estructura racional cumple un objetivo a través de funcionarios ceñidos a formas de dominación legal	Operacionalización: 1. Estructura 2. Funciones y Normas 3. Funcionario Indicador: 1. Jerarquía administrativa. 2. Reglas, separación de cuadro administrativo, documentación, establecimiento de funciones y manuales. 3. Competencia, habilidades, carrera.

Fuente: Elaboración propia

3.4. Forma en que se aplica el método científico y las clases de investigación más usadas para contrastar las hipótesis y justificar las leyes

En la versión original de la Teoría de la Burocracia, al ser planteada desde una perspectiva de la sociología comprensiva, como se plantea más adelante, el método interpretativo de Weber no implica verificabilidad o refutabilidad empírica. De allí, que utilice el recurso del tipo ideal como una construcción conceptual para adelantar su propuesta teórica.

Para Weber un tipo ideal es un modelo que representa características de la realidad social en un estado conceptual, y por tanto no es una hipótesis ni la realidad en sí misma, sino una forma de comprenderla. Como se planteó anteriormente, para Weber (2004) no hay que confundir el tipo ideal con la realidad, y parte de un modelo típico ideal que es el de la "acción de acuerdo a fines", que él asume que no es el actuar real pero sí un medio para aproximarse a la explicación de toda acción posible: "La acción social, como toda acción, puede ser: 1) racional con arreglo a fines 2) racional con arreglo a valores 3) afectiva, especialmente emotiva y 4) tradicional determinada por una costumbre arraigada (Weber, 2004)

Así, para Farfán (2009) Weber distingue, *cuatro tipos ideales de acción que son medios para la explicación, mediante la comprensión, del sentido de la acción real. Estos cuatro tipos ideales establecen nexos causales exteriores para la imputación causal de la acción. Su objeto es la conducta exterior de los sujetos y las regularidades causales que la han originado, no indagar en la interioridad de la mente de las personas para llegar a identificar sus resortes subjetivos más profundos.*

En dicha explicación de la acción por medio de los tipos ideales, se establecen las causas de las conductas de los hombres y se pueden explicar desde los mismos actores las formas de dominación y sus fuentes. Estos tipos se usan como categorías que permiten interpretar los fenómenos sociales y son creados por el investigador a partir de características que toma de la realidad, para cumplir el fin que tiene según Weber la ciencia social de observar y explicar, más no de prever.

En un análisis actual, podría sugerirse que los principios de Weber para un sistema de dominación legal se convierten en Leyes para el funcionamiento de un sistema burocrático en una organización. Así, podrían plantearse en esquema de leyes para la burocracia las siguientes características:

Toda burocracia debe:

1. Tener en una organización continua de funciones oficiales (cargos) limitadas por reglas.
2. Organizar cada cargo en una esfera de competencias limitada. El cargo implica la obligación de realizar una serie de funciones, la autoridad para llevarlas a cabo y los medios de fuerza requeridos para hacer el trabajo.
3. Organizar los cargos en un sistema jerárquico.
4. Exigir para los cargos cualificaciones técnicas que requieren y otorgar a los participantes el entrenamiento adecuado para ejercerlas.
5. Asegurar que el personal que ocupa los cargos no sea dueño de los medios de producción a los que está vinculado
6. Suministrar a los funcionarios lo que necesitan para hacer su trabajo
7. No permitir al titular de un cargo apropiarse de su posición, que siempre sigue formando parte de la organización.
8. Asegurarse que los actos administrativos, las decisiones y las reglas son formulados y grabados por escrito.

En ese sentido, las investigaciones actuales revisadas en las bases de datos, siendo la mayoría de las ciencias sociales con una aproximación de la sociología y la administración pública, abordan los estudios principalmente con un enfoque cualitativo, hermenéutico, principalmente apelando a las características de la burocracia y análisis de esta en contextos específicos o revisiones teóricas que no implican contrastación de hipótesis en términos de verificabilidad. Algunos estudios se orientan hacia la relación de la burocracia o las formas de dominación con los sistemas económicos y otros con revisiones teóricas.

Cabe señalar, como plantea Du Gay (2012) que muchas interpretaciones mal hechas de los aportes de Weber han llevado a desestimar la burocracia y sus principios entendidos como tipo ideal, que conlleva a desestimar el término y la administración burocrática, lo que implica a una oportunidad de investigación del tema y su comprensión teórica más allá de las prácticas habituales de estructuras de gobierno actuales.

3.5. Escuela de la filosofía de la ciencia que se adecúa más a los practicantes de la Teoría de la Burocracia de Max Weber

El desarrollo de la teoría de Max Weber, se da en el marco de la hermenéutica y la propuesta de sociología comprensiva. En ese sentido, en oposición al positivismo de la época para Weber (2004) se llama *sociología aquí a la ciencia que quiere comprender la acción social mediante una interpretación de la misma, explicando por esa vía la causa de su realización y sus efectos*

Según Farfán (2009) para Weber lo primero que hay que resolver es la oposición que asume la tradición historicista alemana entre "explicación" e "interpretación", superándola y, por ende, abandonándola. Así, *Weber*

siguiendo a Rickert, va a insistir en la comprensión como el método característico de las ciencias, cuyos objetos se nos presenten relevantes, con una significatividad que no poseen los objetos de las ciencias naturales, los átomos por ejemplo. Esta significatividad permite identificar y seleccionar tales objetos. El investigador llega a la comprensión de tal significado porque puede compartir, mejor comparte con el objeto, los valores que atribuyen el significado. (Madrones, 1991)

En su aproximación desde la hermenéutica, Weber entiende la sociología como una ciencia comprensiva que permite explicar e interpretar la acción social. Siendo ésta todo comportamiento que tiene un sentido subjetivo reconocido por los actores. En la revisión de la hermenéutica aplicada por Weber, esta comprensión es una interpretación del sentido de las acciones desde los actores. Así, para Velasco (2000) desde la hermenéutica *en oposición a la observación y experimentación de fenómenos externos e independientes del sujeto ("experiencia externa")*, las ciencias sociales recurren a la comprensión, que involucra a una suerte de "experiencia interna" del sujeto (*verstehen en Dilthey*), o bien procesos intersubjetivos como aprendizaje de reglas sociales (Weber y Winch) o interacción comunicativas (Gadamer, Ricoeur, Habermas). Esto implica una postura en oposición al empirismo o positivismo de lo cuantificable y prescriptivo, por lo que se aplica la lógica de la verificación o refutación empírica. Igualmente, para Weber la ciencia debe ser neutral de valores, por lo que no puede decir que se debe hacer, solo interpretar y comprender.

Desde esta perspectiva, con la hermenéutica, para Farfán (2009) la sociología comprensiva que propone Weber, es un punto de partida de una corriente sociológica y metodológica fundamentada en una teoría de la comprensión como interpretación del sentido.

4. Conclusiones

La Teoría de la Burocracia de Max Weber con una evidente orientación, desde las ciencias sociales, sigue siendo una teoría vigente en el campo de la investigación teórica y aplicada. Sus proposiciones y conceptos principales siguen estando en la agenda de investigación y en las publicaciones científicas en campos como el de la sociología, ciencia política, administración pública y gestión. Su enfoque pareciera ser predominante cualitativo y hermenéutico, en tanto? revisión de contraste del concepto en términos teóricos o en comparaciones con organizaciones contemporáneas con lo planteado en el tipo ideal de Weber.

Igualmente, el concepto de dominación sigue siendo tema de análisis y estudio en diferentes campos de la ciencia y con estudios orientados a las implicaciones de las formas de dominación en los sistemas políticos, en organizaciones específicas o en estructuras sociales de poder.

Al operacionalizar los conceptos, se pueden plantear propuestas para el desarrollo de investigación que permitan contrastar las formas de organización con los tipos ideales de las teorías. Si bien en los términos de la Sociología comprensiva no implican una verificación o refutación, significa una aproximación a la comprensión del tipo ideal en una acción social contemporánea en las formas de organizaciones que fuesen objeto de estudio, ya sean públicas o privadas.

En su legado para la ciencia, Weber hace parte del reconocimiento de la investigación como una forma de interpretación. Algunos de sus principales conceptos de la teoría de la burocracia, que es según algunos autores la más corta entre todas sus propuestas, se pueden identificar como conceptos clasificatorios y comparativos.

Desde los criterios de demarcación de la ciencia, Weber es un caso de ruptura paradigmática en el campo de la sociología. Su incorporación de la hermenéutica en los métodos de investigación de la sociología implica una posición desde un paradigma interpretativo con el que construye sus conceptos. Un ejemplo evidente de ello en la Teoría de la Burocracia es el uso del tipo-ideal como modelo interpretativo conceptual para explica fuentes y formas de dominación y sus respectivos tipos de organización. En la crítica de Weber el positivismo y la sociología

histórica, marca la consolidación de una forma de aproximación de la sociología a la realidad social desde el concepto de acción social. Así, combina la interpretación con los estudios de causalidad.

La vigencia de la agenda de investigación sobre las proposiciones de la teoría burocrática de Weber podría implicar un valor de verdad en las mismas, en tanto realidad práctica en diversas organizaciones alrededor del mundo de la burocracia, desde la perspectiva sociológica, como una forma de organización que garantiza racionalidad y objetividad.

Queda en evidencia que desde las ciencias sociales se construye conocimiento científico, en este caso, en los tipos de dominación en las organizaciones y la forma de identificarlo y contrastar un modelo teórico con la evidencia empírica, para comprenderla e interpretarla desde la perspectiva de los autores involucrados. Continúa vigente la reflexión de las formas del poder y de dominación como objeto de investigación en las ciencias sociales y en el campo de las organizaciones.

Referencias bibliográficas

- Aktouf, O., & Suárez, T. (2012). *Administración: Tradición, Revisión y Renovación (Primera)*. Estado de México: Pearson Educación de México, SA de CV. ISBN: 978-607-32-0711-9.
- Beltrán, F. P. (2000). Legitimidad, dominación y racionalidad en Max Weber. *Economía y sociedad*, 5(8), 187-200. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73313677018>
- Brunner, Otto (2015). "Consideraciones acerca de los conceptos de dominación y legitimidad", *Conceptos Históricos* 1 (1), pp. 136-159. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/297704363>
- Burgardt, A. G. (2004). "El aporte de Max Weber a la constitución del paradigma interpretativo en ciencias sociales". VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <http://cdsa.aacademica.org/000-045/506.pdf>
- Castilla, S. M. (2016). La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, 9(10), 141-154. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5645561>
- Dávila, C. (2001). *Teorías Organizacionales y Administración*. Bogotá: McGraw Hill. ISBN: 958-41-0160-9
- Dri, R. (2004). La Epistemología Weberiana. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <http://cdsa.aacademica.org/000-045/328.pdf>
- Du Gay, P. (2012). *En elogio de la burocracia. Weber, organización, ética*. Siglo XXI. ISBN: 9788432314971
- Duek, M. C. (2007). Aspectos epistemológicos y metodológicos del debate Weber/Marx. *Andamios*, 4(7), 125-153. ISSN 1870-0063.
- Farfán, R. (2009). La sociología comprensiva como un capítulo de la historia de la sociología. *Sociológica (México)*, 24(70), 203-214. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a8.pdf>
- Gonnet, J. P. (2012). Organización y burocracia: Una revisión crítica de la interpretación de los planteos weberianos en la sociología de las organizaciones. *Argentina en el escenario latinoamericano actual: Debates desde las ciencias sociales*. En VII Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2012, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. La Plata, Argentina.

- Gros, A. E. (2015). Burocratización y racionalización en Max Weber a la luz de las interpretaciones actuales de su obra. *Question/Cuestión*, 1(45), 115-127. Disponible en:
<https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2388>
- Guach, H. C. (2011). Enfoques epistemológicos en algunos paradigmas de la sociología clásica: Breves apuntes. *Opción*, 27(65), 81-92.
- Mardones, J. M. (1991). Filosofía de las ciencias humanas y sociales: materiales para una fundamentación científica (Vol. 1). Anthropos Editorial. Postura dialéctica o crítica-hermenéutica.
- Martínez-Ferro, H. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber. *Estudios socio-jurídicos*, 12(1), 405-427.
- Oro Tapia, L. R. (2002). La idea de legitimidad en Max Weber, Carl Schmitt y Guglielmo Ferrero. *Revista Estudios Sociojurídicos*. Universidad del Rosario.
- Rivas Tovar, L. A. (2009). Evolución de la teoría de la organización. *Revista Universidad y Empresa*, 11(17), 11-32.
- Velasco Gómez, A. (2000). Tradiciones hermenéuticas. *Revista Electrónica Theorethikos*, 3(3). Disponible en:
<https://www.redalyc.org/pdf/116/11630311.pdf>
- Weber, M. (2002). Economía y sociedad. Fondo de cultura económica. Disponible en:
<https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>
- Weber, M. (2006): Conceptos sociológicos fundamentales. Madrid. Alianza Editorial. ISBN: 978-84-206-8890-9

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoCommercial 4.0 International

