

# ORDEN Y ORGANIZACIÓN

## REFLEXIONES SOBRE EL TRÁNSITO DE LOS PARADIGMAS EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO MODERNO Y CONTEMPORÁNEO

*José Francisco Puello-Socarrás*

Politólogo Universidad Nacional de Colombia. Magister Administración Pública. Doctorado Ciencia Política. Docente de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires, Argentina).

El presente ensayo intenta reconstruir teórico-conceptualmente la hipótesis que supone el paso de la dicotomía "Estado-Sociedad", estructura base de la filosofía política moderna –una de las dos orientaciones didácticas de la teoría política en tanto Politología- hacia la dicotomía "Política-Administración" como la "textura" desde la cual se instituyen, por un lado, la Ciencia Política contemporánea y, por el otro, la Administración Pública, ambas como disciplinas sociales.

En el centro de esta problemática, se establecen dos hechos significativos: el primero tiene que ver con la transformación ontológica que se percibe en el tránsito de estas dicotomías o, en otras palabras, la transición epistemológica del *poder* al *gobierno* (la emergencia de "otra" imagen-pensamiento que pretenderá inaugurar al pensamiento político y administrativo como "Ciencias"), fundamento de la subordinación de la sociedad política y traducción de la cuestión *gubernamental*. Este paso, supone una transformación radical en el sentido de cómo se piensa la Política y "lo político" en la modernidad y en la época contemporánea. En segundo lugar, presentaremos la evolución en la definición de "lo organizacional" como matriz necesaria para la realización de "lo administrativo", como el presupuesto de su desarrollo<sup>1</sup>.

Con base en este "paso fundamental" entre dicotomías y de evidentes consecuencias -la cuestión del *poder* a la del *gobierno*-, sobrevive la presencia de la temática organizativa, potenciada como *realidad y práctica*, y también como *teoría* de la circunstancia propiamente política de la sociedad

contemporánea. Finalmente, plantearemos que la emergencia tanto de una *teoría de las organizaciones* como la matización de esta temática hacia "lo público" -las *organizaciones públicas*-, permitirá ponderar un marco concreto desde el cual es posible pensar la forma especial en que se revelan las relaciones sociales y políticas de las sociedades durante el siglo XX y, por lo tanto, la urgencia de redefinir su campo y reconsiderar su identidad como constitución político-politológica en el marco de las transformaciones del pensamiento social actual.

### I. LA TRANSICIÓN DE LAS DICOTOMÍAS: DE LA ESTRUCTURA-PODER A LA FUNCIÓN-GOBIERNO

En primer lugar, debemos considerar hasta qué punto puede resultar útil considerar "el divorcio" entre *Política* y *Administración* propuesta por Morland y, más exactamente, la separación entre estas dos categorías invocada por Wilson, y que Omar Guerrero en un juicioso examen termina resolviéndola como una "falsa dicotomía"<sup>2</sup>.

En su lugar -propone este autor-, debería seguirse investigando la separación entre "sociedad y Estado" para corregir el equívoco presente en la definición de los límites de la administración pública. Aunque adherimos a Guerrero en este último sentido, el itinerario real en la producción de ideas y pensamiento político y administrativo, antes bien, ha abandonado la dicotomía original y ha consolidado el estudio "autónomo" e "independiente" de la Política por un lado, en manos de la Ciencia

1. En general, la perspectiva que desarrollamos establece una sensibilidad que privilegia los conceptos "administrativo" y "organizacional", desde una versión *pública*.
2. Omar Guerrero (1.995): *La administración pública del Estado capitalista*. México: Fontamara, p. 36

Política y, por el otro, de la Administración, en cabeza de la Ciencia de la Administración Pública, en una “robinsonada” que no resiste ningún tipo de justificación ó excusa pero que tampoco puede dejar de ser objeto de análisis.

En nuestro criterio, la naturaleza del distanciamiento entre *política* y *administración* apuntaría hacia la redefinición de un nuevo marco histórico y teórico, el cual puede resumirse en los siguientes términos:

Una vez agotada la estructura conceptual hegemónica de la Filosofía Política, la reiterada relación *sociedad-Estado*, la imagen-pensamiento de la Política se dispone hacia una división al interior de la disciplina politológica bajo un desdoblamiento singular e inestable: por un lado, el nacimiento de la Administración Pública como disciplina “distanciada” (para algunos “en retirada”) y, por otro lado, la polémica institución de la Ciencia Política como disciplina social contemporánea bajo el auspicio, primero, de Gaetano Mosca y, después, bajo el influjo de los modelos sistémicos de David Easton y de la denominada *Political Science* (norteamericana). En ambos casos se quiso darle un estatuto “científico” a la Política, en una clara afrenta a la tradición filosófica preliminar que terminó siendo excluida (simbólicamente) para producir un discurso “serio” sobre estos problemas, es decir, incapaz de producir pensamiento *auténticamente* científico.

El “tránsito” al que aludimos implica no sólo la reelaboración de la red conceptual original sino todo un cambio ontológico fundamental en la novedosa concepción de La Política y “lo político”. El giro dará cuenta, entonces, que mientras la preocupación *moderna* insistió sobre el problema del *poder político*, en torno a la dicotomía “Estado-sociedad”, la nueva invocación gravitará en torno al problema del *gobierno político* bajo la distinción “Política-administración”. La temática del *arkhé* (gobierno) desplaza la problemática del *kratos* (poder).

Para explicarlo mejor, observemos un ejemplo de consecuencias no sólo gramaticales sino ante todo epistemológicas. La Democracia, por ejemplo, es concebida con el nuevo giro no como el “poder del pueblo”, sino ante todo como el “gobierno del pueblo” –cosas distintas- y como lo plantean los elitistas, predecesores de los *political scientist*, entre otros Joseph Schumpeter, la cuestión del “pueblo” no estaría en realizar su autonomía y pretender el autogobierno, cosa imposible en las sociedades contemporáneas, sino la función principal de los gobernados sería más bien “producir un gobierno” (los gobernantes) quienes determinarán como Gobierno Político la orientación política del sistema. Más que Democracia (Demos – Kratos), la Ciencia Política terminará avalando la *Poliarquía* (Polis – Arkhe), como el concepto “auténticamente científico” mediante el cual se puede proferir una realidad verdadera sobre el significado y la realidad de “lo democrático”; lo demás – bajo el impulso de esta concepción- sería pura ideología pero nunca ciencia.

Ahora bien, analicemos, cómo puede ser este tránsito posible.

Como lo han mostrado en un estudio clásico, Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, de Hobbes a Marx, la filosofía política, forma específica de la producción del pensamiento político en la *modernidad*, reprodujo la relación entre sociedad y Estado bajo una disposición dicotómica. La famosa aproximación de Bobbio y Bovero ha establecido una estructura conceptualmente vinculante alrededor de dos “modelos” paradigmáticos. El primero, llamado *modelo iusnaturalista*, comprende el entramado conceptual derivado del pensamiento de Hobbes a Kant en el cual se asiste a la *constitución política* de la sociedad como entidad superior y justifica el paso de “la disociación” social no política a “la asociación” política de la sociedad, una imagen de la superación –y, por lo tanto, de la contraposición– entre un *status naturae* (“estado de naturaleza”) y su momento eminentemente político: la *societas civilis* ó “sociedad civil”. El segundo modelo, denominado *hegeliano-marxiano*, estructura la dicotomía en torno a la *bürgerliche Gesellschaft* (“Sociedad civil”<sup>3</sup>), momento *no-político* y puramente social y el *Politischer Staat*, Estado político.

Como bien lo subraya Bovero, mientras el modelo iusnaturalista implica *necesariamente* una dicotomía *in stricto sensu* -es decir, el paso del estado de naturaleza hacia la sociedad civil exige la ausencia y substitución del primer momento (la *societas naturalis* debe desaparecer)-, en la estructura establecida

3. Existe una singular confusión en torno a la traducción de esta designación hegeliana. Estrictamente, desde su traducción correcta del alemán, el término significa “sociedad civil” y no “sociedad burguesa”, pues la raíz que utiliza Hegel se refiere a “burgo” – en una equivalencia de *civitas* y *civilis* - y no a “burgués” que, en alemán, resulta del galicismo *bourgeoisie*. Pero si se tiene en cuenta la intención hegeliana, se refiere a la “sociedad civil” en tanto “sociedad burguesa”. La traducción directa, entonces, sin mediación alguna puede no resultar precisa.

4. Michelangelo Bovero: “El modelo Hegeliano-Marxiano” en: Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero (1.997): *Sociedad y Estado en la filosofía moderna: el modelo Iusnaturalista y el modelo Hegeliano-Marxiano*. Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica (Primera edición en español: 1.986), p. 236.

5. Michelangelo Bovero. *Ídem*.

6. Michelangelo Bovero. *Ibidem*, p. 240.

7. Es claro que existen poderosas razones históricas para sustentar la transformación de las dicotomías.

Por razones de espacio, no es posible presentarlas en su totalidad y aludiremos las más importantes.

De otra parte, se intenta generar una argumentación teórico-conceptual que, implícitamente, asume su contenido histórico.

8. En esa medida, podemos sentar que el desarrollo de la teoría de la Administración Pública, desde sus inicios, se considera una producción histórica y concreta que, de hecho, por ejemplo, la teoría sociológica de Max Weber, no responde con referencia a otro paralelo.

9. Michelangelo Bovero. *Op. Cit.*, Nota al pie No. 80, p. 233.

por Hegel y el joven Marx yace una “oposición”; o, si se quiere, una distinción de grado. Para el modelo “hegeliano-marxiano”, el momento social, propiamente *no-político*, no se sustituye por un momento subsecuente; por el contrario, se conserva simplemente como un “momento diferente”<sup>4</sup>. Por lo tanto, la condición opuesta a la *sociedad civil hegeliano-marxiana*, el Estado político, se sobrepone y se determina “recíprocamente” con el primer momento: “se distinguen –sociedad civil y Estado político– como inferior y superior”<sup>5</sup>.

Una de las consecuencias que ahora podemos inferir es que no existe, entonces –desde el punto de vista teórico–, una dicotomía esencial entre “sociedad y Estado” como lo pretende Guerrero. No, si se lo considera en una dimensión rigurosa. Como sucede en el caso de Hegel y Marx y trasladando la reflexión a los términos propuestos, entre *Política* y *Administración* existiría una “oposición” que revela paralelamente una “distinción de grado”. Mal haríamos con calificar de “falso” algo que no es susceptible de calificación dado que no podríamos enjuiciar algo inexistente.

Pero llevando un poco más allá el contenido de la separación entre “sociedad y Estado”, el análisis que plantea Bobbio y Bovero y al que trata de persuadirnos, desde su propio análisis de Marx, Omar Guerrero proporciona una clave conceptual de poderosa significación para nuestros propósitos.

El significado *teórico* específico de los conceptos particulares de la dicotomía iusnaturalista y de la distinción hegeliano-marxiana está mediado por la diferencia fundamental de sus significados *históricos*. Mientras el primer modelo expresa la aspiración y la “tendencia histórica efectiva” del establecimiento de un “orden social general” sobre la base de una nueva formación social –precisamente, la irrupción del *orden moderno* frente al “pre-moderno”– y “la construcción del Estado” (los iusnaturalistas tratan la génesis –teórica y abstracta– del Estado moderno de los siglos XVI-XVIII), Hegel y Marx interpretan la formación de la relación social moderna (después de las revoluciones, especialmente, la Revolución Francesa de 1.789). En las reflexiones hegeliano-marxianas ya no se mostraría simplemente el paso de la disociación a la asociación, como sucedía en el modelo iusnaturalista, sino que se examina “la estructura” de la sociedad moderna en su dimensión de “orden” constituido y se ofrecen puntos clave sobre su “organización”<sup>6</sup>.

La distinción entre “sociedad y Estado”, en su *oposición-separación-contradicción*, contempla entonces, desde el punto de vista del “momento político” de la sociedad, es decir: el Estado y éste, como objeto de reflexión, el *divorcio* interior entre *Política* y *Administración*. Es más, esta distinción hace parte de una escisión teórico-conceptual que se sucede *al interior* del Estado. Con la realización objetiva del paradigma de la filosofía moderna, el Estado se entiende como “realidad”: “acto” que presupone un “orden” y “potencia” que se traduce en “organización” pero aunque se plantee en abstracto su significación inequívoca es la de “Estado Capitalista”. Esta fundamental distinción teórica de significación histórica, más allá de superar, limitar o renovar la dicotomía original –contrario al argumento de Guerrero–, vendrá a complementarla, por diversas razones<sup>7</sup>.

En buena parte, la profundización de la fractura entre *Estado-Sociedad* hacia una nueva relación *Política-Administración* puede ser posible cuando la constitución del poder político se “afirma” previamente en lo social y aparece ya en-tanto-realidad-concreta: es decir, el Estado es “la” estructura política socialmente establecida que como “totalidad” reproduce un “orden”. Ella, a su vez, permite que el problema se manifieste como “función de gobierno” (*arkhé*) pudiendo así entenderse la delimitación-separación percibida al interior de la comunidad política. En otras palabras: el Estado se percibe como totalidad que “debe” y “es” susceptible de ser “organizada”; “en sí mismo” ya es un “orden” (social) bien determinado: el Estado capitalista como proyección de “orden-organización”<sup>8</sup>.

El mismo Karl Marx en el análisis que adelanta sobre el “poder” en los *Grundrisse* plantea: “el Estado aparece tendiente hacia la figura del gobierno”; en donde el Ejecutivo sería su realidad práctica. En cambio, cuando se refiere al “querer político” o comunidad política, el Estado “aparece tendiente hacia la figura del Parlamento”<sup>9</sup>. Como resulta claro, la distinción marxista, en el seno mismo del análisis del Estado y la sociedad, incorpora ya la distinción subsidiaria y esencial que existe entre *política* y *administración*

como diferencia entre “voluntad y acción”; la misma que expresan Goodnow y Willoughby –guardando las distancias-, “publiadministrativistas” contemporáneos a Wilson que al decir de Guerrero resultaría “artificiosa”<sup>10</sup>.

Por esta y no por otras razones, encontramos en Weber, al Estado, a través de “la burocracia”, manifestándose como *actor social* y también esta es la manera específica como la obra de Mosca introduce el concepto de “clase gobernante”. Ambos conceptos permiten develar la forma concreta –la *realidad práctica* dirá Marx- como emerge el Estado político en su sentido capitalista. El “Estado” no se revela simplemente como constitución de la esencia de poder político ó como *crudo* “orden” sino que, en cuanto *gobierno en acción*, visible y evidente<sup>11</sup>, figura en tanto “orden” pero, en adelante y fundamentalmente, pura “organización” *en y sobre* el capitalismo.

Desde el punto de vista del estudio de la *Política*, se ha generado un cambio en el valor ontológico, alternativo al de la “vieja” *filosofía política*. La realización del *kratos* deja abierta la posibilidad de su superación por un valor nuevo, producto a su vez tanto de una innovación teórica como de la cristalización histórico-formal de la forma-Estado: el *arkhé*. Con ello, este problema, el *gobierno*, será la referencia de la nueva ciencia de la *política* y con ello también dictará la escisión fetichizada entre *gobierno político* y *gobierno administrativo*, con el fin de ocultar la relación social contradictoria del Estado-nación capitalista como “orden” (contradictorio) y reemplazarlo por el Gobierno (político y administrativo en el cual existen distorsiones u *oposiciones* todas superables y que pueden lograr un “equilibrio” social, económico y, por supuesto, político) como realidad funcional a este orden que la misma teoría lo considera como dado o, si se quiere, único, unívoco y sin posibilidad de construcción ó constitución alternativa.

## 2. CONSOLIDACIÓN DE LAS DISTINCIONES: ENTRE LA SOCIEDAD ORDENADA Y LA SOCIEDAD ORGANIZADA

Como ha quedado sentado, hasta el momento, el análisis del tránsito de las dicotomías fundamentales, “lo político” tendrá que aspirar hacia su realización social, a la postre y fundamentalmente como “orden-organización” eminentemente capitalista. Cuestión que es posible derivar de la distinción política-administración. Sin embargo, este desarrollo brinda igualmente parámetros para pensar la profundización del carácter “organizativo” de la sociedad que se instala sobre este orden. En la consolidación de las distinciones, las transformaciones internas quedarán reseñadas por el paso entre la “sociedad-orden” hacia una “sociedad-organización”.

La realidad práctica del Estado que hacía relación Marx, deja muy en claro un elemento de sustancial importancia. Más allá, de analizar el Estado como “instrumento de clase”, la institución política del orden social significa exactamente que su accionar “no necesariamente” esta dispuesto “al servicio de la burguesía”. Se entiende mejor, que el Estado está “al servicio del sistema”, un Orden, “en el cual y por el cual la burguesía, existe como clase dominante”<sup>12</sup>. Así, la realización de la relación “Estado-sociedad” –como lo dijimos– se traduce fundamentalmente en “sociedad-orden”.

Las implicaciones de este hecho son evidentes. Desde el punto de vista, de la constitutiva distinción entre *política* y *administración*, pero, en particular, de la expresión propiamente organizativa, no podrá aún revelarse, como es el caso de Taylor y Barnard, sino “bajo una idea particular del modo en que el mundo cotidiano de los seres humanos está controlado por sus actividades organizativas”<sup>13</sup>; ó, en el caso de la sociología weberiana y el análisis de la burocracia, relacionando dos momentos específicos: la textura de la sociedad como Orden. El marco y el contexto organizacional sólo podrán remitirse al Taller y la Organización propiamente dicha, esperará todavía por consolidarse. Resulta bastante claro por qué, haciendo un recuento de la ideología administrativa –como queda consignado en Barley y Kunda<sup>14</sup>-, desde la teoría de la Administración pública, la Administración científica y la Escuela de las Relaciones Humanas no pueden encontrar en su entorno un análisis que considere la “organización en sí”; aparecen, entonces, como “antecedentes” estereotipados. La misma “teoría de las organizaciones” no se consolida con Weber ni aún

10. Omar Guerrero. *Op. Cit.*, p. 40-42.

11. Omar Guerrero. *Op. Cit.*, p. 37. Es claro que si no se procede desde una distinción entre “*el Estado*” – constitución política de la sociedad– y “*el aparato de Estado*”, la acción del Estado en la sociedad podría significar: a) Que el Estado actúa sobre él mismo, lo cual llevaría a una paradoja; b) Que se utiliza una designación conceptual motivada en el examen de Marx pero solamente posible en el modelo anterior, lo cual llevaría a una inconsistencia teórica. Es decir, el uso de conceptos descontextualizados.

12. Michelangelo Bovero. *Op. Cit.*, Nota al pie No. 66, p. 219.

13. Michael Harmon y Richard Mayer (1.999): *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica. 2.001, p. 89.

14. Stephen Barley y Gideon Kunda (1.992): “Plan y dedicación: oleada de las ideologías de control normativo y racional en el discurso administrativo” en: *Innovar* No. 6. Universidad Nacional de Colombia. Julio – Diciembre de 1.995, p. 84-89.

con Parsons, autores de las “teorías del orden”, sino que en este tránsito del “taller a la organización”, solamente podrá cristalizarse específicamente con el nacimiento del “hombre administrativo” de Simon.

En efecto, el paso del “taller a la organización”, que en nuestra traducción resulta del camino entre la constitución política –teórico-histórica– de la sociedad del “orden-organización” hacia la de la organización propiamente, permite ya observar la textura primordial en la cual se profundizarán específicamente las realidades prácticas. Mayntz, por ejemplo, designa una “sociedad organizada”, desde el punto de vista sociológico, como una “formación social compleja”, multifacética y racionalmente burocratizada, solamente propia del siglo XX<sup>15</sup>.

15. Renate Mayntz (1.977): *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Editorial. p. 11.

No se puede concebir, pues, una teoría de las organizaciones, tal y como la concibió Hebert Simon, sino en el marco de la “Sociedad Organizada”: realidad concreta y con la que es posible ya no considerar la organización como reflejo social de un orden, sino “en sí misma”, “por sí misma”, bajo una autonomía relativa frente a su orden específico.

El largo camino entre “el taller y el individuo” anunciada por Charles Taylor, la preocupación del naciente orden de la sociedad *in extenso* alrededor de la burocracia weberiana y el interregno parsoniano perfilado hacia “el sistema y la organización” dan inclusive, como ya lo hemos dicho, el nacimiento de un hombre nuevo, el *hombre administrativo*, que se define, en primer lugar, por las consecuencias que derivan de una realidad organizativa asentada. La misma síntesis del desarrollo teórico-histórico da cuenta que, durante los antecedentes de la sociedad del “orden-organización” existió una imagen social de la organización. Lo que se revela formalmente a partir de Simon –y más allá– es propiamente la organización como imagen social.

### POLÍTICA, ORGANIZACIONES Y ADMINISTRACIÓN

Queremos dejar en claro que, las relaciones que apuntan específicamente a las conclusiones que pueden derivarse aquí, deben poner presente el vínculo estrechísimo entre teoría e historia.

Como en este caso, los conceptos y la producción inmaterial precisamente encierran una dimensión material de “lo histórico” y, sólo así, deben ser dispuestos y entendidos. La intención primaria de rescatar un recorrido preciso, aunque bastante sumario, que desembocara en la alusión de un campo de la teoría organizacional tiene un interés, ante todo, imaginativo. Creemos, también, hace parte del mismo papel que puede invitar una introducción inaugural.

A primera vista, el campo que ofrece la política, las organizaciones y la administración estaría en crisis y, lo que es peor, sin alternativas disponibles. La tríada de términos reúne, sin embargo, varias reflexiones, en torno al carácter específico de delimitación y autonomías de los campos y disciplinas, como ha sucedido en las ciencias sociales actuales.

El tema organizacional y las organizaciones están en medio de la Política y la Administración. Tanto si se le tiene desde un punto de vista histórico-real como teórico-abstracto. No se trata de un mero juego de palabras. Creemos que, haciendo justicia con la trayectoria desarrollada la necesidad de integración es evidente y, más aún, profundamente provocadora, contrariamente al estado actual de las reflexiones que escinden el análisis político de lo organizacional ó el elemento organizacional del análisis político.

La posibilidad de profundizar en torno a una teoría política de las organizaciones administrativas, una teoría organizacional de las administraciones políticas ó una teoría administrativa de la organización política, quede como quede, encarna todavía un potente desafío.

*¡Dixi!*