

Institucionalidad y administración

Alejandro del Palacio Díaz

TODAS LAS TEORÍAS SOBRE LA INSTITUCIÓN, las de origen sociológico, que consideran las instituciones existentes desde siempre y como un hecho social (L. von Wiese, Durkheim), las de estricto sentido jurídico (M. Hauriau), las subjetivistas (Rousseau) y las objetivistas (Hegel); las que las llevan al ámbito privado (Esser, Mc Cormick) y las que las circunscriben al público (Forsthoff, Briseño Sierra); las antiguas (Bonafant Unger) y las modernas (O. Weinberger), las conservadoras y tradicionalistas (Chateaubriand, Rawls, Maistre) y las revolucionarias, si en verdad puede haberlas (Rabelais); las que las consideran constitutivas (Renard) y las que las estiman sólo regulativas (Santi Romano, Habermas) tienen en común su identificación como un conjunto de relaciones sociales estructuradas en torno a un núcleo de ideas, valores o principios, que objetivan su contenido material y finalidad en el trato diario y dan origen a una organización jerárquica que las dirige, controla o administra.

Las instituciones constituyen el andamiaje cultural que da unidad y coherencia a las estructuras sociales, preceden a las relaciones contractuales, proporcionan identidad cultural y permiten la continuidad histórica, al mismo tiempo que generan la dinámica de la transformación; el conocimiento de sociedad y cultura es impensable sin hacer referencia a ellas.¹

La Iglesia, la escuela, la familia, el Estado son instituciones que configuran la base social desde la cual tienen lugar tradiciones, costumbres y destinos; como todas las instituciones generan un orden normativo tendiente a dar regularidad y seguridad a las prácticas que hacen posible el cumplimiento de los valores que las originan: fe, educación, amor, poder.



FIDEL UGARTE

Éstos quedan delimitados por ellas en una serie de prácticas –incluidos derechos y obligaciones– que las actualizan y, a su vez, dan pie a las organizaciones jerárquicas que las cuidan, tutelan y mantienen.

En el mundo moderno el Estado, asiento del poder político, es la institución de instituciones que las alberga a todas. Son ellas las que lo conforman y proporcionan el fundamento material del Estado y la base primordial de su regulación de la vida social y éste las coordina y estructura desde las instancias de gobierno, dando cima a las jerarquías que las dirigen o administran.²

Las jerarquías institucionales, guardianas de lo instituido, contrarias a cualquier conducta personal instituyente, vigilan que las normas regulativas se cumplan en las relaciones que les son propias, según sus reglas de funcionamiento; descansan en la normalización –de hecho– y normativización –de derecho– del contenido material que les es privativo, de ahí los códigos y procedimientos que definen las prácticas y relaciones institucionales. De ahí también su deformación, conversión en centros de poder ilegítimo y sus crisis, debidas con frecuencia a la confusión del orden instituido con el único legítimo, que margina, proscribire, persigue, sanciona y excluye cualquier conducta personal que les sea extraña, condenándola a la negatividad, que significa la parálisis de las instituciones, las cuales atrapadas en la pura positividad, confundida a su vez con la racionalidad, en tanto objetivización de la universalidad, obran su extravío en sí mismas y terminan en la autodestrucción.

La institucionalidad niega la singularidad y presenta al individuo en su negación por sus relaciones sociales en contradicción inevitable, que debe ser superada, no por la individualidad subjetiva y arbitraria, sino por la universalidad de los valores instituyentes que se verifican de mil formas distintas y no previstas en las relaciones particulares prescritas dentro de las instituciones, donde muestran su oposición necesaria para la objetivización de ambos. La negación individual, que es obra de la pura subjetividad, de la voluntad particular basada en sí misma, se pierde en el vacío, deja al individuo en su pura negatividad y alimenta y justifica la positividad que configura la vida institucional.

La consolidación de las jerarquías administrativas de las instituciones adopta la forma legal en las reglamentaciones, según la distribución de competencias, mediante las cuales se establecen las formas y modos de actuación que originan su burocracia, y termina por invertir la relación institucional y hacer depender el contenido originario de los procedimientos sin los cuales éste resulta imposible o condenable.

La burocracia administrativa diluye el valor institucional y adquiere autonomía estableciendo sus reglas de procedimiento, las cuales subordinan el contenido material de la institución y lo convierten en objeto de negociación y regateo, obra de la voluntad particular y la conveniencia funcional.

Los valores exigen su cumplimiento por la verificación de su concepto en la conducta que satisface su *deber hacer* según sus determinaciones, contrarias a cualquier forma de negociación y de conveniencias funcionales decididas conforme a principios de la razón operativa o funcional, características de la organización burocrática de la administración, que termina por convertir las *normas regulativas* de funciones y procedimientos en *normas constitutivas* de la vida institucional, de sus condiciones de posibilidad.³

Hecho a un lado el problema debatido de si el Estado crea las instituciones, si es o no la fuente institucional (Hegel), o si él mismo responde a igual origen social y conceptual que todas las demás (Hauriau), es incontrovertible que en el mundo moderno el Estado es la institución de las instituciones y les proporciona base jurídica, unidad y coherencia de forma que configuren la trama social en la que se desenvuelve la vida del hombre común.⁴

Las instituciones establecen las “reglas sociales de juego” (H. Henkel), materializadas en las relaciones específicas y por ellas se verifica en las relaciones diarias la idea o valor que las origina.

Las instituciones sintetizan en el comportamiento social los valores comunes que integran una cultura y proporcionan su identidad y estabilidad. Son cadenas de transmisión del poder y la cultura. El Estado es la más amplia y comprensiva de las instituciones –competida únicamente por la Iglesia–, por lo que debe adaptarse y transformarse según los movimientos culturales para coordinar e integrar de manera coherente los cambios, innovaciones y finalidades, sancionando jurídicamente los procedimientos –que proporcionan seguridad– para adecuarlos a sus contenidos valorativos. En él, en sus órganos de gobierno, se presentan de manera más aguda y apremiante los problemas de equilibrio entre lo que se conserva y lo que se renueva o transforma: entre la libertad creadora y la seguridad regular, entre el derecho –mundo del deber ser– y la estructura jerárquica y los procedimientos administrativos del poder –mundo del ser–, en su relación permanente, que determina la unidad del Estado.

En la tensión institucional permanente entre los mundos del ser y el deber ser se encuentra el peligro de que la institucionalidad conduzca a la dictadura, con la que frecuentemente se asocia; de ahí también el del anquilosamiento por

la falta de movilidad y permanencia de las elites dirigentes, acentuadas en la actualidad por la renuncia posmoderna a la razón –privada de sujeto y objeto–, y el predominio y la remisión a la racionalidad funcional y operativa en la que la administración tecnoburocrática contemporánea encuentra su fuente de poder, sustituyendo la seguridad jurídica por la administrativa, cuyo carácter estrictamente operacional invierte la relación *medio-fin*, para hacer depender éste de aquél y convertir el *cómo* en determinación del *qué*. En esta situación ha quedado atrapada la suerte de las instituciones por la implantación de procedimientos con los que se confunde la institucionalidad y compromete la lealtad personal, convertida en servidumbre y complicidad.

La burocracia, con sus administradores, gerentes y directores al frente, crea su propio universo y determina sus condiciones de posibilidad, a partir de las cuales determina las de las instituciones que las generan hasta convertirse ella en la institución que constituye las normas de funcionamiento de las instituciones. Se convierte en el mundo interior del que depende la organización total de las relaciones sociales; su dominio trae aparejada la formulación de una forma de pensar ideológica que, escudada tras el respeto a la institucionalidad, falsifica los principios y fines de las instituciones.

Hay una necesidad de *eficiencia administrativa*, común a las distintas formas y teorías organizativas. Desde el viejo taylorismo –elogiado y adoptado por Lenin– hasta las versiones actuales relativas al desarrollo y la cultura organizacionales, caracterizada esta última como un conjunto de creencias, aptitudes y conductas centrados en una serie de valores que proporcionan los elementos técnicos, económicos y sociales que orientan la administración de empresas e instituciones, cuya aplicabilidad descansa en una mezcla de fragmentos de ciencias: lingüística, epistemología, psicología, las neurociencias, las concernientes a la inteligencia artificial, ciencias y tecnologías de la cognición (etc.) –sea esto lo que se prefiera– utilizadas para el condicionamiento de empleados y funcionarios y su identificación –enajenación, en realidad–, con los fines de la burocracia, ocultos tras la *misión* que se les adjudica.⁵

Parte fundamental del universo de la tecnoburocracia administrativa así generada es la formulación de un lenguaje, una jerga cuya función primordial consiste en ocultar el pensamiento real tras los principios y fines de las instituciones, es un lenguaje híbrido –*bureaucratisé*–, especie de doble lenguaje, semejante al de 1984 de Orwell, empleado para engañar y someter a los integrantes de las instituciones, que expresa las decisiones del poder y racionaliza y disfraza el principio de autoridad y la voluntad de las jerarquías. *Leal-*

tad, compromiso, trabajo en equipo, misión, institucionalidad son palabras tras las cuales operan las dimensiones emotiva y activa del lenguaje de manera que promuevan el mayor rendimiento y la integración de sus destinatarios a los propósitos de la burocracia en nombre de los fines institucionales. Los *procedimientos* a que sirven, elevados a la categoría de condición necesaria al funcionamiento y logro de fines, advienen medios de aniquilación personal y las *misiones*, fijadas según criterios de publicidad y mercadotecnia, suplantando los valores institucionales.⁶

Sin ser nuevo el fenómeno, motivo ya de la literatura cuando menos desde fines del siglo XIX, tema de obras maestras como *El gran inquisidor* de Dostoievski y *El proceso* de Kafka –según su interpretación más simple y difundida– y evidente en la Iglesia católica cuando menos desde que se erige como único camino de salvación, confirmado con el decreto de la infalibilidad papal (Concilio Vaticano I, de 1870, convocado por Pío IX) y reafirmado todos los días por la atención a los creyentes en los templos en el riguroso horario de oficinas, lo único novedoso del poder de la tecnoburocracia administrativa radica en la extensión de su dominio a todas las instituciones.⁷

La administración establece criterios y normas –de calidad– mediante los cuales controla funciones, trabajo y empleados –en ocasiones con técnicas y métodos de condicionamiento humillantes e indignos– para mantener el *sistema* –no sólo del que recibe su orientación profunda– que asegura su dominio, en circunstancias que a los teóricos de la administración les hace, cuando menos, dudar acerca de su finalidad real y de los destinatarios de su actividad, más allá de los que les sean propios. En el ámbito estatal su control hegemónico ha dado lugar a la *tecnocracia*, cuyas variantes –desde Burnham hasta Deutsch– tienen en común centrar el problema del Estado y su gobierno en la administración, desde la cual, para unos, se construye el Estado, y en donde, para otros, residen poder y soberanía.⁸

Ya William Willoughby (*The Government of Modern States*, 1947) desarrolla una tesis que caracteriza a la administración pública como un poder distinto e independiente del ejecutivo, a la cual le corresponden las funciones de administrar realmente la ley y poner en práctica las políticas tal como son establecidas por otros órganos.

Entre los representantes de la corriente funcionalista que se valen de la desafortunada expresión *política pública* –como si hubiera política no pública o privada–, M. Dimock (*Public Administration*) atribuye a la administración pública el *qué* y el *cómo* del gobierno, identificando el primero con

la materia, el conocimiento técnico del campo que capacita al administrador para cumplir sus tareas y el segundo con la técnica de gerencia, los principios conforme a los cuales se llevan a cabo con eficiencia los programas cooperativos.

Actualmente es lugar común afirmar que las exigencias técnicas de funcionamiento y eficiencia de la administración la dejan fuera de las posibilidades reales de control político y la llevan a establecer sus normas y procedimientos, a grado tal que demanda condiciones de existencia cuya continuidad no admite sujeción a los azares electorales ni a los controles democráticos.

La administración pública, reino de los *medios*, es el centro desde donde la tecnocracia irradia su dominio y se enfrenta al poder político electoral, cuya fuente de mando radica en los *finés* del Estado —presentados como promesas de campaña que buscan la aceptación y la adhesión popular—. Su poder, basado en el control de los *medios*, según las reglas de la técnica, que ofrece la mejor forma de hacer, ajena a la voluntad de las mayorías y de los signos ideológicos y los partidos políticos, bajo el supuesto de que los fines están ya

establecidos, son comunes a todos los Estados y no están a discusión y, en consecuencia, el problema real del gobierno radica en el mejor empleo de los recursos disponibles conforme a decisiones racionales.

El modelo de análisis cibernético se basa en la identificación de toda realidad: física, biológica, psíquica, social y es un sistema de transmisión y conocimiento de información conforme a sus relaciones isomórficas. Karl Deutsch (*Los nervios del gobierno*, 1963) hace residir en la administración pública (equiparada al cerebro) el centro desde donde se organiza y actúa el Estado y a cuyas condiciones de posibilidad se subordina su orden normativo, incluida la Constitución, para someter sus fines (atribuciones) a los medios (funciones) posibles y disponibles, invirtiendo su relación lógica y trastocando sus fundamentos, al punto de diluirse y poner en duda su existencia, según los fundamentos jurídicos que le son inherentes.⁹

La tecnoburocracia administrativa desborda su carácter procesal y operativo para convertir sus condiciones de posibilidad en las de las instituciones, crea el *ambiente* que



FIDEL UGARTE

las determina y decide el empleo de los recursos técnicos, humanos y financieros y los criterios de valoración de sus actividades.

Sin embargo, el mundo administrativo no puede ocultar tras los argumentos de la razón instrumental los poderes a los cuales sirve, su dimensión ideológica, ni el *sistema* en el cual quedan insertas sus finalidades sociales.¹⁰

En el mundo de la investigación científica y el conocimiento la preeminencia de la administración y los condicionamientos burocráticos han sometido a criterios empresariales la docencia, la investigación y la preservación de la cultura, bajo el primado de las exigencias metodológicas y las demandas de utilidad. Las revelaciones de James Watson (*La doble hélice*), descubridor de la estructura helicoidal del ADN, que ponen al descubierto la mezquindad, la carencia de escrúpulos y la estupidez imperantes en las comunidades científicas y su *big business*—llamado “megaciencia”—, la falsedad del trabajo en equipo y los doctorados, y que descubren las verdaderas pautas rectoras de la investigación, condicionada por los programas de inversión, bastan para saber hasta dónde la burocracia administrativa rige sobre los fines institucionales en los laboratorios y centros de investigación.

En las universidades, donde la academia termina quedando al servicio de la administración, ésta ahoga sus fines institucionales en el mar de trámites, reglamentos, circulares, *memoranda*, formularios, reportes, informes y procedimientos que, a pesar de advenir contrarios a ellos, se imponen porque sirven para justificar el trabajo innecesario y el dominio de una burocracia académica ignorante que, contradicción a un lado, valora la docencia y la investigación en términos de *utilidad y rentabilidad*, medidas según montos de inversión.

El conocido caso de la empresa siderúrgica alemana Krupp que durante la segunda guerra mundial, a pesar de que sus ciento cincuenta plantas de industria pesada diseminadas alrededor de Essen habían sido destruidas y ya no producían, mantuvo en plena actividad a los más de dos mil empleados de su casa matriz por meses dedicados únicamente a labores burocráticas internas, no es excepcional ni requiere del estado de guerra ni de descentralización administrativa. Ocurre hoy día con toda normalidad en las universidades para motivo de sorpresa y asombro cotidianos.¹¹

Los criterios administrativos imperantes en el mundo empresarial han sido trasladados sin pudor alguno a la vida de las universidades, cuyos principios y fines han quedado sometidos a ellos, para demostración fehaciente de la validez de las leyes de Parkinson y Murphy.

La disponibilidad de recursos para investigación en las universidades, condicionada cada vez más a las exigencias industriales, que encuentran en ellas fuentes baratas de conocimientos para su explotación comercial, depende con



FIDEL UGARTE

frecuencia de las disposiciones de la burocracia académica. Ésta, regida por la convicción de que ningún problema verdadero tiene solución, fija los *procedimientos institucionales debidos* en extensos formularios que precisan las maneras de *producir la verdad* según cantidades determinadas de hipótesis, sometidas al *método científico* democráticamente aprobado por consejos y comités académicos, que incluye las formas correctas de transformar, por la multiplicación infinita de citas, los plagios en tesis doctorales, condenadas a publicaciones

decididas por comités editoriales cuyos integrantes, ajenos a toda competencia en la materia, se guían por los catálogos de proveedores, que—ironías a un lado— se encargan de hacerlas cumplir su destino final en los almacenes contruidos *ex profeso* en beneficio del progreso científico.¹²

Es un hecho que las instituciones nunca han sido dirigidas por los mejores, no por quienes más saben, ni por los más bondadosos, ni por los más valientes y es inevitable que así sea. Los sabios, los santos y los héroes empeñan sus vidas en las tareas que les son propias para el mayor bien de las sociedades a las que sirven. Pero eso no justifica que sean fatalmente los peores quienes lo hagan. Las instituciones procuran regularidad y estabilidad y sólo requieren para su conducción de quienes sean capaces de mantenerlas sin entorpecer sus fines. Cuando sucede que las instituciones caen en poder de los peores por un proceso de deterioro creciente, simultáneo al aumento de los intereses creados—según un fenómeno colectivo regido por el principio de Peter— que les permite apropiarse de ellas, entran en crisis que demandan la reorientación de las prácticas institucionales y la reafirmación de los fines que las originan, bajo el riesgo de que, de no hacerlo, obran su destrucción.

El imperio administrativo convierte a las instituciones en hijas de su hija, que adviene instancia instituyente de la cual

dependen los fines específicos de cada una de ellas y de todas, enajenadas en la *misión* impuesta por la tecnoburocracia que los suplanta objetiva y subjetivamente.

La llamada –bárbaramente– “cultura organizacional” pretende hacer de la tecnoburocracia administrativa *la institución* rectora de las instituciones, proveedora de las formas de pensar y formadora de la personalidad de sus integrantes. E. H. Shein identifica los valores con los motivos que pretenden explicar por qué la actividad de cada institución se lleva a cabo de la manera prescrita por la administración, a cuya reducción minidimensional deberá agradecerse, con seguridad, combatir la esquizofrenia institucional, ocasionada por la fragmentación de la personalidad consecuente con la multiplicidad de papeles sociales a cumplir, con la oligofrenia administrativa provocada por la uniformidad regulativa.¹³

No la globalización, iniciada hace cinco siglos, hoy caracterizada por los efectos de la tecnología de la comunicación, sino el signo ideológico que escudado tras la nueva muerte de las ideologías se la ha apropiado, limitándola a los intereses de los grandes consorcios trasnacionales, bajo el argumento de la competitividad, la reducción del Estado a su expresión mínima y el derecho a la libertad del más fuerte, han traído la *reducción institucional*, establecida con apego a los más estrictos criterios gerenciales de las grandes empresas, globalizados por una forma nueva de *imperio administrativo*, que condiciona, uniformándola, la condición humana puesta a su servicio. Es esta dimensión ideológica, con sus consecuencias administrativo-institucionales, la que ha de ser sometida al juicio de la razón, que no puede dejar a un lado el de la racionalidad operativo instrumental, rectora hegemónica de la vida de las instituciones hoy día. Dimensión ideológica ésta de la globalización que ha de ser sometida a juicio con sus consecuencias administrativo-institucionales.

Las crisis de las instituciones son siempre crisis de hombres localizadas en sus esferas de dirección y diseminadas desde ellas a todos sus ámbitos de actividad, que se traducen en crisis normativas por la distorsión de sus fines en las *reglamentaciones administrativas*, multiplicadas sin límite hasta destruir, según enseña la antigua sabiduría oriental, el régimen jurídico que les sirve de fundamento. Pero conforme a la *legalidad procesal* tras la cual se ocultan los intereses particulares, grandes y pequeños y así sean sólo los de la funcionalidad interna que todo lo abarca y con los recursos de la neotecnología de la informática y la comunicación ha hecho posible relegar los valores institucionales y universalizar, uniformándolos, los criterios comerciales a cuyo servicio

quedan las administraciones, convertidas en única fuente instituyente.

Los criterios administrativos y la funcionalidad operativa de la burocracia a su servicio constriñen los valores institucionales y reducen sus condiciones de posibilidad a los *medios* que les son asignados para su cumplimiento, según la voluntad de los funcionarios, cuyo alejamiento de sus fines inherentes, mayor conforme a su ascenso en la jerarquía, termina en su desconocimiento y menosprecio, hasta convertirlos en meros pretextos de su dominio.

La administración es capaz de invertir su relación con los fines institucionales y hacerlos depender de ella porque controla los recursos materiales, técnicos y humanos útiles para el funcionamiento de la estructura generada a partir de las jerarquías. Desde ella se decide la asignación de recursos materiales –equipos, instalaciones, presupuestos, etc.–, las tareas que objetivan sus fines –proyectos, programas, planes, formas de organización, políticas operacionales– y las formas de ingreso, permanencia, ascenso, responsabilidades, expulsión o exclusión de sus integrantes –ya sean alumnos, creyentes, profesores, investigadores, legisladores, ministros religiosos, jueces, etc.–; todo le queda subordinado y es previsto, descrito y prescrito en sus *reglamentos*, que instituyen los *procedimientos* que materializan la vida institucional, dirigida por órganos personales o colegiados que con frecuencia, por quedar atrapados en ellos, desatan las luchas internas que deciden la actividad real y su orientación.

La crisis institucional actual, derivada de la hegemonía administrativa, ha generado una profunda alteración que afecta uno de los valores fundamentales de la institucionalidad, derivado de las características del Estado: la *seguridad jurídica*, uno de sus principios esenciales y válido en todos los ámbitos de la vida social, convertido en *seguridad administrativa*, seguridad de la administración, que priva sobre cualquier criterio institucional.

Las condiciones de la administración exigen continuidad y autonomía de acuerdo con sus exigencias técnicas, para hacer posibles los fines institucionales, en cuyo nombre demanda lealtad, disciplina y obediencia.

El imperativo *reformular la administración para reformar el Estado* expande su ámbito de validez a todas las instituciones, en tanto la administración pública constituye el centro nervioso –reflexivo y motor– donde convergen los procesos de toma de decisiones y desde donde se emiten y ejecutan las órdenes y lineamientos de acción del Estado, según las pautas del derecho que practica, el derecho realmente vigente. Su eficiencia regula los recursos materiales y humanos en

circunstancias que le permiten convertirse en imperativo institucional al servicio del cual queda la propia demanda de seguridad, de una seguridad que puede significar la inseguridad de sus miembros, si ésta proporciona mayor eficiencia (especialmente en el círculo laboral, según la tesis en boga de que la seguridad en el trabajo trae por consecuencia la disminución creciente del rendimiento personal, su *ineficiencia, falta de rentabilidad y menor competitividad*, etc., que deben ser combatidos a toda costa y sobre cualquiera otra consideración —especialmente ética o jurídica— en tanto violan los valores supremos de la administración).

La seguridad jurídica ha dado paso a la seguridad administrativa porque de la administración depende el funcionamiento institucional, independientemente de la institución administrada. En aras de su funcionalidad se instituyen las normas comunes provenientes de los criterios de la razón instrumental. Estas normas responden no sólo a un sistema filosófico dominante, sino a una concepción de la vida social tras la cual actúa la ideología, dimensión única y total de lo humano, que oculta su carácter deshumanizador y contrario a los fundamentos de lo institucional instituido.

La administración de las instituciones ha desembocado en la administración de las conciencias al amparo de los valores instituidos, reducidos mediante los recursos de la razón instrumental y la neotecnología a las condiciones de posibilidad funcional que protegen al sistema al que ella misma constituye y al cual queda integrada y a cuyos fines sirve. Con ello objetiva los intereses particulares creados al amparo de las instituciones, protegidos por la forma de pensar dominante.

La administración es el reino de los medios, en ella convergen todos los recursos institucionales y se decide *cómo* emplearlos independientemente de su *qué* justificante, por eso es posible la inversión de la relación *medio-fin* y anteponer el *cómo* técnico al *qué* institucional, igual que en el país maravilloso de (M)Alicia, donde la sonrisa del gato permanece sin gato. •



FIDEL UGARTE

Bibliografía

- Barrow, John, *Teorías del todo*, Barcelona, Crítica, 2004.
- Burnham, James, *La revolución de los gerentes*, Buenos Aires, Sudamericana, 1967.
- Deutsch, Kart, *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1963.
- Feyerabend, Paul, *Contra el método*, Barcelona, Paidós, 1975.
- Laurence, W. G., *Organization and Environment*, Harvard, Harvard University Press, 1967.
- Lourau, René, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1988.
- Palacio Díaz, Alejandro del, *Teoría final del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986.
- Parkinson, Nortcote, *Parkinson habla*, México, Diana, 1976.
- , *La ley de Parkinson*, Barcelona, Ariel, 1969.
- Watson, Robert, “Hacia una teoría del lenguaje de las organizaciones”, en *Journal of Management History*, s.p.i., 1997.

Notas

¹ “Lo institucional tiene primacía sobre lo contractual” (Renard, teoría de la institución).

² En torno al debate sostenido entre las concepciones de carácter jurídico y las sociológicas, sobre el origen de las instituciones y la relación Estado-institución, Renard, al tocar el misterio de las instituciones, afirma: “el acto de fundación, todo lo oscuro que se quiera, está al comienzo de la misma nación como de toda otra institución” (*op. cit.*).

³ La razón funcional proporciona los principios lógico-formales conforme a los cuales se establecen los procedimientos válidos para un sistema determinado; la razón operativa es concerniente a la aplicación práctica de los medios que actualizan los principios funcionales.

Son normas constitutivas aquellas que establecen las condiciones de posibilidad de la materia que regulan, definen el universo normativo de su validez (como en el ajedrez), en el cual se aplican posteriormente las normas regulativas, que prescriben las conductas permitidas. Las constitutivas no tienden a decidir de manera directa la conducta a seguir, en tanto las segundas orientan la conducta posible, a partir de aquéllas o independiente de ellas.

⁴ Maurice Hauriau define la institución como “una idea de obra o empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social: para la realización de tal idea se organiza un poder que le procura órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de esa idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por los órganos del poder y reguladas por procedimientos” (*Teoría de la institución y la fundación*). Desde el sociologismo de L. von Wiesse la institución es “un complejo de formas interhumanas de relaciones que están destinadas a una larga duración y que tienen el fin de mantener la conexión entre los hombres y grupos de hombres en un producto, en interés de la estabilidad de ese producto” (*System der Allgemein Soziologie*).

⁵ *La teoría de la contingencia* (Laurence, *Organization and Environment*, Harvard University Press, 1967), igual que las concernientes al desarrollo organizacional y el pensamiento estratégico (Amy Edmonson y Bertrand Moingeon, *Organizational Learning as a Source of Competitive Advantage*, 1996), encaminadas a conciliar aprendizaje y organización

mediante el conocimiento, las versiones derivadas de la teoría del caos y la incertidumbre, etc., generan estructuras burocráticas cuya eficiencia tiene por condición de posibilidad la subordinación de los fines institucionales a sus reglas constitutivas y procedimientos.

⁶ Sobre el tema véanse: Robert Watson, *Hacia una teoría del lenguaje de las organizaciones*, 1997, en *Journal of Management History*, vol. 3; R. Hovjiberg y F. Petrock, *On Cultural Change*; M. L. Bowles, *Myth, Meaning and Work Organization*, 1989, en *Organization Studies*.

⁷ El Gran Inquisidor, tras recriminar a Jesús su negativa a los ofrecimientos del diablo, reconocer que a él sirve su Iglesia, amenazarlo que lo hará quemar como al peor de los herejes, recordarle que su doctrina la dejó en manos de “su representante en la tierra, (y) todo, pues, depende ahora del papa y su doctrina”, “en todo caso, es la de los jesuitas”, termina por confesarle: “No, no te amo... me he unido a los que han corregido tu obra y, lo repito: mañana, a una orden mía, verás a ese dócil rebaño echar leña a la hoguera en la que arderás, como castigo, por haber venido a turbar nuestra obra” (*Los hermanos Karamasov*, segunda parte, capítulo V).

⁸ James Burnham (*La revolución de los gerentes*) en plena guerra mundial sostiene que la pugna capitalismo contra comunismo se resolverá por la revolución de los gerentes, que conformarán una nueva clase dominante. Respecto de la soberanía sostiene: “En la nueva forma de sociedad, la soberanía está localizada en las oficinas administrativas, que promulgan las normas, elaboran las leyes y dictan los decretos. Este desplazamiento del parlamento a la burocracia reviste escala mundial, y visto en esta escala la batalla ya ha sido ganada. La localización de la soberanía en el parlamento ha terminado, salvo un residuo que todavía queda” (p. 197).

⁹ En la actualidad, independientemente de que su régimen de gobierno sea presidencial o parlamentario, mas de 90% de las iniciativas de ley de los Estados se formulan en la administración pública, limitándose los parlamentos a cumplir el proceso formal de su aprobación según conveniencias o necesidades políticas.

¹⁰ “La creencia en las fuerzas del mercado y el capitalismo ha causado que los gerentes piensen que sus instituciones tan sólo han tenido el propósito de ahorrar o hacer dinero. Esta tarea primaria ha suplantado la idea de que cualquier empresa existe para desempeñar un trabajo orientado a sus tareas”, Laurence W. G. y D. Armstrong, *Destructiveness and Creativity in Organizational Life: Experiencing the Psychotic Age* (1998).

¹¹ Al respecto C. Northcole Parkinson observa: “La oficina matriz permaneció majestuosamente en el centro de su imperio con su personal de 2 000 empleados y entonces los directivos observaron en la práctica lo que yo he explicado en la teoría: que esas 2 000 personas estaban tan ocupadas como antes. Yo en lo personal he sospechado que esas condiciones deberían haberlas dejado más ocupadas que antes, pero eso aparentemente no fue comprobado. Pero se comprobó una teoría con la cual he estado ensayando y que consiste en que cualquier organización con un personal de 1 000 en la oficina matriz (y Friedrich Krupp contaba con el doble de esa cifra) es autosuficiente administrativamente. En otras palabras, se puede mantener leyendo sus propios memorandos internos. Puede vivir del papel que produce” (*Parkinson habla*, p. 57).

¹² Entre las múltiples consecuencias de que la filosofía haya centrado su atención en las condiciones de posibilidad del conocimiento, una especialmente nefasta es la de haber dado origen a un culto fanático por el método, oficiado por epígonos neokantianos, según el cual el *qué* del conocer depende de *cómo* hacerlo, de manera que la verdad deviene *producto* del método y el *método científico* —sea éste el que se prefiera— única vía válida para producirla —encontrarla o develarla, según la corriente que se elija—. Hecha a un lado la cuestión menor relativa a la sospecha de esquizofrenia de la razón, que adopta principios, métodos y actitudes, sea para la vida diaria, el arte o la ciencia, práctica ésta que goza del privilegio de un método único y específico; es indudable que la *metodología* se ha convertido en el reino de la burocracia del conocimiento y los metodólogos sus tecnócratas; productores de catálogos, prontuarios, instructivos, formularios, formatos de proyectos y solicitudes sin fin, que señalan el *único camino correcto* a seguir para disfrutar de los beneficios de la investigación institucionalizada.

Dejados a un lado los testimonios en contra, provenientes de la inteligencia y el genio humanos y los dados por la simple realidad científica cotidiana, el culto al método ha encontrado entre filósofos y científicos, a salvo de toda duda metodológica, críticos severos. Paul Feyerabend (*Contra el método*, 1975), el anarquista del conocimiento, sostiene: “La idea de que la ciencia puede y debe regirse según unas reglas fijas y de que su racionalidad consiste en un acuerdo con tales reglas no es realista y está viciada. *No es realista*, puesto que tiene una visión demasiado simple del talento de los hombres y de las circunstancias que animan, o causan, su desarrollo. Y está *viciada*, puesto que el intento de fortalecer las reglas levantará indudablemente barreras a lo que los hombres podrían haber sido, y reducirá nuestra humanidad incrementando nuestras cualificaciones profesionales” (p. 136). John Barrow (*Teorías del todo*, 2004), uno de los físico-matemáticos más prestigiados actualmente, advierte: “El atomismo comenzó como una idea filosófica que no habría superado casi ninguna de las pruebas contemporáneas de lo que debería ser considerado como ‘científico’ y, sin embargo, se convirtió con el tiempo en la piedra angular de la ciencia física. Uno sospecha que existen ideas de una inconsistencia similar según los criterios actuales, que en el futuro ocuparán un lugar en la imagen ‘científicamente’ aceptada de la realidad” (pp. 13-14).

Debe quedar claro que no se trata de eliminar el método o proponer prescindir de él. El método es necesario al conocimiento si responde al ritmo interior del objeto y sirve de guía, se trata, tan sólo, de no entregarle el objeto y su conocimiento, de someterlos a elementos externos y ajenos a ellos para cumplir un rito impuesto, cuyos significado y contenido se agotan en sí mismos.

¹³ E. H. Shein (*Organizational Culture and Leadership*, 1985) caracteriza la cultura organizacional como el conjunto de creencias básicas compartidas por los integrantes de una organización y J. Stoner (*Administración*, 1996) incluye en ella valores, normas y actitudes condicionantes de prácticas y expectativas.

ALEJANDRO DEL PALACIO DÍAZ es profesor-investigador del Departamento de Derecho de la UAM Azcapotzalco. Entre sus publicaciones recientes se encuentran *Tetralogía de razón y justicia* y *El problema de la libertad*.