

Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública

Primera edición: 1982

© 1982, Instituto Nacional de Administración Pública
Coordinación de Difusión
Ave. Country Club, Núm. 208
Delegación Coyoacan
04220 México, D.F.
ISBN 968-6080

Derechos reservados conforme a la ley
Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

John Holloway

Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública

coordinación de investigación

ESTUDIOS

SERIE V. TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. No. 2.

ediciones



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

México, 1982

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Sección Mexicana del Instituto
Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Luis García Cárdenas
Presidente

Ignacio Pichardo Pagaza
Jacinto Faya Viesca
Vicepresidentes

Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Oscar Reyes Retana, Jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Uribe Castañeda
Consejeros

Yolanda de los Reyes
Tesorera

José Luis Calderón A.
Secretario Ejecutivo

Coordinación de Investigación
Cipriano Flores Cruz

Coordinación de Docencia
Manuel Carrillo Poblano

Coordinación de Promoción Estatal
Laura Guadalupe Gutiérrez

Coordinación de Relaciones
Internacionales
Erika Döring Hermosillo

Coordinación de Difusión
Javier Muñoz Quiroga

Coordinación General Operativa
Carmelina Borja de Perea

Coordinación de Administración
Blanca Desentis de Zermeño

C O N T E N I D O

Presentación	7
---------------------	----------

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES GENERALES

1. Introducción	11
2. ¿Por qué se estudia la Administración Pública?	12
3. Principios Generales	17

SEGUNDA PARTE

LA ADMINISTRACION Y LOS CIUDADANOS

4. La Ciudadanía y la Separación de lo Político y lo Económico	25
---	-----------

TERCERA PARTE

LA ORGANIZACION INTERNA DEL ESTADO

5. La Organización Interna como Problema Político	41
6. La Administración Pública y la Historia	43
7. La Unidad o Fragmentación del Estado	51

8. La Administración Pública y la Descomposición de la Clase Obrera	60
9. La Administración Pública y el Patriarcado	67
10. La Administración Pública y la Disciplina	72
11. La Administración Pública y el Proceso de Trabajo	77

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES	85
---------------------	-----------

Bibliografía	91
---------------------	-----------

PRESENTACION

La teoría administrativa en los tiempos modernos no se ha caracterizado por su fecundidad en la producción de nuevos conocimientos, esto es sintomático en todas las áreas, métodos y marcos teóricos, por lo que es fundamental abrir nuevos caminos de la investigación para comprender la dinámica y complejidad del proceso gubernamental. La teoría de la administración pública no ha sido capaz de abordar su propia metodología sino que se ha servido de otras ciencias sociales, tales como de la Ciencia Política, de la Gerencia, del Derecho e incluso de la Psicología, por lo que no es de extrañar que la disciplina de la Administración Pública, se encuentra en una crisis de identidad y creatividad, bajo este marco problemático el Instituto Nacional de Administración Pública realiza esta investigación como un paso de acercamiento a una posición crítica en el análisis de la actividad de organización del estado; y como resultado del mismo, la obra de John Holloway, investigado visitante en el Instituto, titulada: *Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública*, que tiene como objetivo fundamental estimular la discusión y plantear preguntas más que entregar respuestas. No dudamos que el trabajo de Holloway abrirá el debate, y, enriquecerá el estudio de la Administración Pública. Obteniendo con esto nuevas y mejores perspectivas en la investigación.

Luis García Cárdenas

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES GENERALES

1. *Introducción*

El objetivo de esta investigación es ayudar a sentar las bases teóricas para una discusión marxista de la administración pública.

En años recientes, y quizás más en México que en cualquier otro país, ha surgido el interés en el análisis marxista de la administración pública. Este nuevo interés tiene sus orígenes en muchas fuentes: el viraje hacia la izquierda de las universidades a fines de los años sesenta, que incluso llegó a afectar a los departamentos de administración pública; el crecimiento de las luchas alrededor del estado por la vivienda, la educación, el transporte, la salud, etcétera, luchas en las que la comprensión del funcionamiento del estado y sus implicaciones políticas ha llegado a ser un problema de la práctica política de muchos militantes; y el hecho que, como resultado de la expansión del estado, un gran número de socialistas son trabajadores del estado y, por consiguiente, el entendimiento de las implicaciones de las minucias de la organización estatal adquiere una importancia política inmediata.

Sin embargo, y a pesar del creciente interés por un enfoque marxista a la administración pública, éste no se ha desarrollado en gran medida.

La administración pública (es decir, el estudio detallado de la organización interna del estado) es un área que ha estado dominada por la teoría burguesa (la cual, en general, tiende a ser poco crítica) que, en el mejor de los casos, se ocupa de los problemas inmediatos de la orga-

nización del estado. En general, la teoría marxista se ha contentado en tener una visión más general del estado y le ha puesto poca atención a la literatura burguesa sobre el tema.

Por ende, tanto los maestros como los estudiantes de esta disciplina se han enfrentado, casi sin ayuda, al problema de cómo desarrollar un enfoque marxista. Aunque es cierto que ya se ha comenzado a desarrollar un enfoque marxista (el libro de Omar Guerrero, por ejemplo, o el de Gvishiani), en general aún no existe la cantidad suficiente de literatura sobre la cual basarse; tampoco hay mucha discusión sobre cómo abordar el tema. Estos profesores y estudiantes a menudo se ven forzados a ir a tientas para tratar de superar el aburrimiento y el detalle aparentemente técnico de la literatura predominante. El objetivo de esta investigación es estimular este proceso, tratar de provocar una discusión más consciente de los problemas que se derivan de esta cuestión.

Este trabajo no pretende, por tanto, presentar una teoría acabada de la administración pública, sino fomentar la discusión, señalar algunos lineamientos posibles que podrían resultar útiles de seguir. Con este objetivo en mente, el trabajo se divide en capítulos cortos, agrupados a su vez en cuatro partes. En la primera parte hay una discusión de los principios generales que tienen relevancia para el desarrollo de la discusión. En la segunda parte hay una discusión del primer principio básico de la organización del estado, es decir, el trato igual a los miembros de la sociedad en tanto masa de ciudadanos iguales y abstractos. En la siguiente parte, hay una discusión de los problemas que existen para darle una interpretación política al segundo aspecto básico de la organización del estado: la división interna del trabajo en el estado. Estas dos últimas partes irán seguidas por una conclusión.

2. *¿Por qué se Estudia la Administración Pública?*

El razonamiento básico de este trabajo es que un enfoque marxista al tema debe diferenciarse *en lo fundamental* de un enfoque burgués (no marxista). Los enfoques no-marxistas dominantes pretenden formar a los estudiantes para ocupar puestos de responsabilidad y dirección en la administración del estado, o también pretenden analizar el funcionamiento de la maquinaria del estado con el propósito de mejorar su efi-

ciencia. Aun tomando la literatura burguesa más crítica y de mejor calidad, su objetivo final es siempre mejorar el funcionamiento del estado. En el caso de la administración pública, más que en el de cualquier otra disciplina, es posible afirmar que se halla íntimamente vinculada a los fines del capitalismo debido a su orientación fundamentalmente práctica.

El objetivo de un enfoque marxista no puede ser el mismo que el de los enfoques burgueses. No se puede tratar al marxismo como una escuela teórica más, como sería el funcionalismo o el incrementalismo. Es más bien una *anti-teoría*, una *teoría de la lucha*, una *teoría dirigida contra* la sociedad burguesa y *contra* el estado. Es parte de la lucha de la clase obrera por derrocar el capitalismo; y el objetivo de esta lucha no es fortalecer o mejorar el estado, sino destruirlo. Como concluyó Marx de sus observaciones de la Comuna de París en 1870: "la clase obrera no puede limitarse simplemente a tomar posesión de la maquinaria del Estado tal y como está. Debe destruirla." El objetivo de la teoría marxista es el opuesto exacto del objetivo de la teoría burguesa: no fortalecer el estado ni mejorar sus funciones sino destruirlo.

¿Por qué, entonces, se pretende desarrollar un enfoque marxista de la administración pública? ¿Por qué preocuparse por los detalles de la organización del estado? ¿Acaso no basta con señalar que el estado es un estado capitalista y analizar los vínculos entre estado y capital? Si no se pretende formar administradores, funcionarios del estado, ni mejorar el funcionamiento del estado, ¿por qué preocuparse entonces del estudio de la administración pública?

La razón más inmediata e importante para desarrollar un enfoque marxista es, sencillamente, que la administración pública se ha convertido en un problema cada vez más práctico de la lucha.

Por un lado, ha crecido el número de luchas que enfrentan a la gente directamente con el estado. La expansión del estado en los países capitalistas, en especial en los últimos treinta años aproximadamente, ha implicado un cambio en la forma de la dominación de clase y, por tanto, un cambio en la forma de la lucha de clases. La expansión del estado implica un cambio en la forma en que se ejerce la dominación

de clase, lo cual implica un cambio en las formas de resistencia de la clase obrera. En todas partes, la expansión del estado ha estado acompañada por una transición desde las formas de enfrentamiento tradicionales centradas en la fábrica (que, por supuesto, siguen teniendo una relevancia fundamental) hacia nuevas formas de lucha alrededor del estado por la educación, la salud, la vivienda, el transporte, contra la contaminación, etcétera. Estas nuevas formas llevan a un enfrentamiento directo no tanto con el patrón individual, sino con el estado. El problema, entonces, es cómo relacionarse con el estado, cómo entender la respuesta del estado.

Un elemento fundamental de la respuesta del estado a estas luchas, que fácilmente se deja de lado en las discusiones de la administración pública, es el uso de la fuerza bruta. Aunque está claro que no siempre se usa la fuerza. A menudo el estado puede contener las luchas sin utilizar la dureza. Y aun cuando se usa la fuerza, nunca es el único aspecto de la respuesta del estado. Normalmente el estado intentará resolver los conflictos de forma pacífica, intentará hacerlos desaparecer mediante la administración. Trata de desintegrar las luchas con el establecimiento de comités que examinan problemas, con los reportes por encargo, la cooptación de los dirigentes, el establecimiento de otras organizaciones, o reconociendo a algunas organizaciones como representativas mientras que otras no, intentando imponer ciertos patrones de comportamiento sobre las organizaciones informales existentes, a través de la insistencia en la elección de presidentes, secretarios, tesoreros, etcétera. Entonces el problema de esas luchas es cómo responder a estas acciones del estado, cómo relacionarse con el estado sin enmarañarse en sus tentáculos que tratan de estrangular el movimiento, de separar a los "dirigentes" (ya que el estado siempre opera con el concepto de liderazgo) de las "bases". De forma casi inevitable, estas luchas terminan por implicarse con la organización detallada del estado y es entonces que la comprensión de las implicaciones políticas de la administración cotidiana del estado se convierte en un problema práctico de la lucha.

Aunque está claro que la gente no entra en contacto estrecho con el estado sólo a través de las crecientes luchas en torno al estado. Otra de las consecuencias de la expansión del estado es la expansión del número de trabajadores del estado, el crecimiento de la cantidad de gente que cotidianamente se enfrenta al estado como patrón. No se debe suponer

que los trabajadores del estado son políticamente neutros. En la mayor parte de los países hay un número creciente de trabajadores del estado que se consideran socialistas y ha habido también un crecimiento considerable tanto en la sindicalización de los trabajadores del estado, como en su combatividad. Para los socialistas que trabajan para un estado capitalista existe una contradicción ineludible: por un lado, quieren cambiar el sistema social, pero, por el otro, pasan sus horas de trabajo dentro de las estructuras que sirven para apoyar y fortalecer el sistema. ¿Cuál es el carácter de su participación en estas estructuras? ¿Cómo se relaciona su actividad cotidiana con la reproducción del sistema social que pretenden destruir? ¿Qué posibilidades existen de trabajar contra el capitalismo desde su posición dentro del estado? Este es el tipo de preguntas que no puede ser contestado con la sencilla afirmación que el estado es un estado capitalista ni con el desvelamiento de los vínculos entre el gran capital y el estado. Es necesario entender las implicaciones de la naturaleza capitalista del estado en el nivel de su práctica cotidiana, es necesario desarrollar una crítica del funcionamiento de la administración del estado, una crítica política.

La razón más inmediata para desarrollar una crítica política de la administración pública es que es un problema práctico. Pero esto es sólo expresión del hecho que la administración pública está jugando un papel más fundamental en el sistema de dominación capitalista. Ya se ha señalado que la expansión del estado implica que ha habido un cambio en la forma de la dominación capitalista: la política está jugando un papel cada vez más importante en la opresión de la clase obrera. Esta tendencia se encuentra tan marcada que incluso algunas escuelas marxistas se refieren al capitalismo con el término de *Capitalismo Monopolista de Estado*, mientras otras corrientes, menos ambiciosas, hablan de la *estatalización (Durchstaatlichung) de la sociedad capitalista*. Es erróneo olvidarse que el capitalismo es, en esencia, un sistema de explotación de una clase por otra, y que esta explotación tiene su centro en el proceso inmediato de producción dentro de la fábrica. Pero está claro que estos términos son útiles en tanto que llaman la atención al papel cada vez más fundamental del estado en asegurar la sobrevivencia y la reproducción de todo el sistema. El proceso inmediato de producción y explotación cada vez se rodea de una gama mayor de aparatos e instituciones que tratan de asegurar las precondiciones sin las cuales no podría continuar.

La expansión del estado se ha acompañado por cambios en la organización del estado mismo. Es notoria la pérdida de importancia del parlamento (en los países en que existe). La importancia decreciente de la legislatura puede entenderse como un aspecto de un declive mayor en el papel de la legislación (o sea, el decreto de normas legales generales en el ejercicio de la dominación capitalista). Las normas legales generales promulgadas por el parlamento, cada vez más se ven remplazadas por medidas específicas dirigidas a situaciones concretas, formuladas y puestas en marcha por la administración. También se ha notado una caída en la importancia de los partidos políticos en tanto movilizados del apoyo activo a las políticas del estado, además de un mayor énfasis en el liderazgo personal ejercido a través de los medios masivos de comunicación y de la prevención administrativa del conflicto abierto. La dominación capitalista se basa cada vez más no tanto en el apoyo movilizado a través de medios claramente políticos, sino en la aceptación pasiva orquestada por medios supuestamente apolíticos, donde la administración juega un papel importante, donde el funcionamiento cotidiano del estado aplaca el conflicto y, de una manera u otra, mantiene para siempre la rebelión fuera del orden del día.

De allí la importancia de estudiar el funcionamiento detallado del estado. Este estudio implica dos aspectos. Primero, es obvio que implica el análisis de las acciones y la organización del estado. En segundo lugar, debe incluir una crítica de la literatura burguesa. El hecho que la literatura marxista difiera de la burguesa en su punto de partida, los objetivos y los problemas que se plantea, no quiere decir que se pueda ignorar la literatura existente en el campo de la administración pública. La importancia de esta literatura radica en que describe y analiza el funcionamiento del estado, además de proponer una determinada conceptualización de la organización del estado. Pero no se puede usar esta literatura de forma acrítica, ya que las categorías que utiliza son conceptualizaciones específicamente burguesas de formas de organización específicamente burguesas también, categorías que privan a estas formas de organización de su importancia histórica concreta. Antes de explicar el significado político de las diferentes escuelas de la administración pública y de las diferentes controversias que existen entre ellas, es importante tratar de desarrollar una crítica de las categorías básicas que utilizan. Este es uno de los objetivos de las discusiones que aparecen más adelante.

3. Principios Generales

No existe una teoría general para un enfoque marxista a la administración pública. Tampoco pretendemos presentar tal teoría en este trabajo. Para abrir la discusión es importante desarrollar algunos principios generales que la guíen. En este pequeño capítulo queremos dejar por sentado tres puntos básicos que subyacen a la discusión subsiguiente.

3.1 El marxismo es una teoría de la lucha, y, por tanto, el punto de partida de cualquier análisis marxista debe ser la lucha de la clase obrera. Incluso los marxistas mismos tienden a olvidarse de este hecho. Como dijo Tronti en una discusión sobre el método marxista:

“Nosotros también hemos trabajado con un concepto que pone el desarrollo capitalista en primer lugar, y los obreros en segundo lugar. Esto es un error. Y ahora tenemos que girar el problema en su cabeza, revertir la polaridad, y empezar otra vez desde el principio: y el principio es la lucha de clase de la clase obrera”.

Debemos aprender a plantear los problemas desde abajo; desde abajo hacia arriba, más que desde arriba hacia abajo.

Las ciencias burguesas tienden a presentar una visión del mundo de arriba a abajo; el mundo y sus problemas son vistos desde la perspectiva de los dominantes, para quienes el crimen, el desorden, la movilización, son “problemas sociales” a solucionar. Nunca se presentan a la ley y el orden, a la policía y el gobierno como problemas sociales, aunque hacen un daño mucho mayor. El hecho que la visión del mundo de la ciencia burguesa sea de arriba a abajo es mucho más claro en el campo de la administración pública —la ciencia a cargo de mantener a la sociedad bien controlada—.

Esta perspectiva es quizás uno de los aspectos de la teoría burguesa más difíciles de superar, en tanto que no se trata de un problema de convicción intelectual, se trata de aprender a ver las cosas de otra forma, de aprender a plantear los problemas desde otro ángulo. Sin embargo, éste es el punto de partida fundamental. Ya que el marxismo es una anti-teoría, una teoría de la lucha contra esta sociedad. El problema fundamental y más difícil para el desarrollo de un enfoque marxista es que se debe cambiar la perspectiva de la disciplina burguesa por com-

pleto. No existe una continuidad sencilla entre la teoría burguesa y la teoría marxista. Debemos plantear nuestros problemas de forma honesta y desde abajo.

¿Qué implica todo esto en el contexto de la administración pública? Primero que nada, implica que no se deben aislar los problemas administrativos para su estudio. La administración no tiene sentido si se le ve fuera de su contexto social. No podemos ver las estructuras administrativas sin ubicarlas en el contexto de las luchas que deben administrar, las luchas a las que responden. Debemos centrarnos en estas luchas si queremos ver el significado de la organización administrativa o del cambio administrativo; no se trata de ver a la administración en sí, sino de ver el "problema" para cuya resolución fue creada, ya que los "problemas sociales" tal cual los percibe la clase dominante son siempre, en última instancia, la respuesta subjetiva de los oprimidos al verdadero problema de la sociedad: el capitalismo.

Los cambios administrativos y la reforma administrativa son siempre respuestas, ya sean directas o indirectas, conscientes o inconscientes, a las luchas, y sólo pueden ser entendidos en este contexto. Por ejemplo, si tomamos el PPBS (Programming, Planning, Budgeting System igual Sistema de Programación, Planificación y Presupuesto), o el análisis de costo-beneficio, o cualquier otra técnica introducida en los últimos quince años aproximadamente, podemos ver que son parte de la respuesta general a la "crisis fiscal del estado", o sea, son una respuesta al crecimiento dramático del gasto público que fue expresión de y respuesta a el surgimiento de las luchas populares a fines de los años sesenta y principios de los setenta en gran parte del mundo. Las llamadas técnicas no son en absoluto neutras. Son parte de una estrategia general (o mejor aun, son parte de un paquete más general de medidas) diseñada para contener las luchas de la clase obrera a través de métodos administrativos invisibles, "neutros".

Si aprendiésemos a voltear los problemas de cabeza, si sólo aprendiésemos a partir de la lucha de la clase obrera, aprenderíamos muchísimo acerca de la administración pública. ¿A qué luchas responden las estructuras administrativas? ¿Qué amenazas y presiones pretende detener la reforma administrativa? ¿Qué situaciones pretende diluir?

No se puede dejar de hacer notar que un enfoque marxista al estudio de la administración pública debe diferir radicalmente de los enfoques burgueses. Las medidas administrativas son una respuesta a las luchas, una respuesta al desorden: su objetivo es contener las luchas, mantener el orden. La administración pública parte del problema de cómo mantener el orden. Un enfoque marxista, por esto mismo, no puede ser una mera extensión crítica de la teoría burguesa, ni tampoco un intento por darle bases teóricas más sólidas a esta disciplina. No somos el partido del orden, sino el del desorden. No pretendemos mantener el orden social, sino su destrucción. Por esto es que nuestro punto de partida es la lucha y no la administración en sí.

3.2 La lucha debe ser el centro de todo análisis. Esto no implica que se pueda entender la lucha por sí misma, de forma aislada. La contribución fundamental de Marx al socialismo no fue el analizar la sociedad capitalista en términos de la lucha de clases. Mucho antes que Marx, ya estaba claro que la sociedad capitalista se basaba en la lucha de clases. Lo que hizo Marx fue analizar la forma concreta que asume la lucha de clases en el capitalismo, es decir, mostró que la amplia gama de formas de conflicto en la sociedad capitalista tiene una unidad determinada, y que esa unidad se encuentra constituida por la unidad de la relación conflictiva básica de esa sociedad, la relación entre capital y trabajo. La importancia de *"El Capital"* no radica en ser una especie de libro de texto de economía, sino en el hecho que es allí donde Marx analiza la estructura de esta relación de conflicto básica. Muestra que la relación entre capital y trabajo tiene una unidad básica, que la relación entre un capitalista determinado y sus trabajadores es sólo parte de una relación más general entre la clase capitalista y la clase obrera. El tema de esta unidad es una de las ideas principales de *"El Capital"* y moldea toda la estructura de los tres volúmenes de esta obra. Muestra que no se pueden aislar las relaciones concretas entre patrón y obreros, que no se pueden tratar las luchas específicas como si existiesen en aislamiento, aunque a menudo los individuos mismos que participan en ellas piensen que así sea.

Por tanto, las luchas de la sociedad sí tienen una unidad determinada. También tienen determinadas tendencias y ritmos que se desprenden de esa unidad básica. Decir que existe una unidad de clase subyacente implica afirmar que todos los conflictos sociales, que todas las

luchas por la vivienda, la educación, el transporte, etcétera, surgen, en última instancia, del conflicto entre capital y trabajo y de los efectos sociales que produce este conflicto (desigualdad en la distribución de la riqueza, etcétera). Y esta relación es fundamentalmente una relación de explotación, una relación basada en la lucha de la clase capitalista por extraerle a la clase obrera la mayor cantidad de plusvalía posible. Esta lucha del capital tiene una intensidad determinada, ritmos determinados, tendencias y contradicciones determinadas. Marx analizó todos estos aspectos en sus análisis del valor, de la plusvalía, de la acumulación y en su famosa ley de la tendencia decreciente de la cuota de ganancia. Estas no son *leyes económicas*, aunque a menudo se les trate como tales. La ley del valor, por ejemplo, no es una teoría del precio por sobre todo, sino una teoría de la estructura de la sociedad, una teoría de los ritmos y tendencias de la lucha de clases.

Por tanto, no existe contradicción entre afirmar que la lucha debe ser el centro de todo análisis marxista, y decir que el análisis de la sociedad capitalista debe partir del análisis del capital y de sus contradicciones. En verdad, son sólo formas diferentes de decir la misma cosa. Analizar el movimiento del capital sin entender el capital como una relación de conflicto y, por tanto, de lucha, lleva a un academicismo árido y aburrido. Pero no se pueden entender las tendencias y los flujos de la lucha a menos que se le sitúe en el flujo general de la lucha constituido por el movimiento del capital. Para entender el cambio administrativo, por ejemplo, no basta con relacionar estos cambios a luchas concretas, tienen que situarse en el contexto general de la acumulación y la crisis del capital, tienen que entenderse como un proceso de lucha. Leer "*El Capital*", por tanto, tiene la misma importancia para sentar las bases de un enfoque marxista a la administración pública, que la que tiene para el desarrollo de un enfoque marxista en cualquier otra área. La importancia de leer "*El Capital*" no radica en que el marxismo sea una teoría económica de la sociedad, sino en que "*El Capital*" es un análisis de las estructuras de la lucha de clases y el marxismo es la teoría de esa lucha.

3.3 El tercer punto que quisiera abordar en este capítulo es de un carácter ligeramente distinto. ¿Qué criticamos al hablar del desarrollo de una crítica de la administración pública? Una crítica marxista no se puede quedar en el nivel de una crítica de los abusos de la administración, de la discriminación contra los pobres, del trato discriminatorio

hacia los indios, de la corrupción de los funcionarios del estado, etcétera. Está claro que tales discriminaciones y corrupción existen en todas partes y que no se pueden considerar externas a la administración pública, en tanto que son parte integrante de toda administración burguesa. Aunque tales críticas tienen su importancia, no son el nudo del problema. Por un lado, los autores burgueses ya reconocen los abusos y discriminaciones, los cuales incluso son motivo de innumerables reformas administrativas. Pero el problema fundamental es que hablar en términos de "abusos" sugiere que existe un "uso" fundamental y básico de la administración pública que es bueno, razonable y justo. Nuestra crítica debe ir más a las raíces del problema: no son los abusos ni las discriminaciones las que hacen que la administración pública sea expresión de la dominación de clase (aunque puedan constituir una clara expresión concreta de la realidad de la administración pública); el carácter clasista de la administración pública radica en su existencia misma, en su concepto mismo. Al desarrollar una crítica de la administración pública, es importante abstraerse de los abusos particulares y basar la crítica en el concepto mismo de la administración pública, es preciso tomar el caso puro de una estructura administrativa bien organizada, bien dirigida y justa.

De tomar este caso extremo, ¿qué es lo que encontramos? Encontramos dos aspectos específicos que atraviesan el conjunto de la literatura sobre la administración pública y también el conjunto de las propuestas para una reforma administrativa. A menudo se considera que ambos aspectos se encuentran en conflicto, y se proponen diferentes equilibrios entre ambos; sin embargo, siempre están presentes y se les considera tan fundamentales que nunca se llegan a cuestionar. Estos aspectos son, por un lado, la búsqueda de la justicia: el principio de que todos deben ser tratados como ciudadanos iguales, principio formalmente reconocido por cada uno de los sistemas administrativos capitalistas; por el otro lado, está el segundo aspecto: la búsqueda de la eficiencia interna. Al interior de cada sistema administrativo hay una determinada división del trabajo, una determinada clasificación, y, por tanto, una determinada definición de los problemas sociales, cuyo objetivo es tratar los problemas de la forma más eficiente posible. Estos principios (la justicia y la eficiencia) parecen ser los principios básicos de toda organización administrativa. Se reflejan en las categorías básicas de la literatura sobre la administración pública, y, generalmente, se les reconoce

como los dos objetivos fundamentales de los sistemas administrativos. Aquí es donde se inicia nuestra crítica de la administración pública. ¿De ser cierto que los sistemas administrativos se dedican a la búsqueda de la justicia y la eficiencia, cómo podemos afirmar que son expresiones de la dominación de clase?

Dedicaremos las siguientes dos partes de este trabajo a la discusión de este problema. ¿En qué sentido es que la justicia y la eficiencia, el trato igualitario de los ciudadanos y la división racional del trabajo al interior de la administración reflejan la dominación de clase de la sociedad capitalista?

SEGUNDA PARTE

LA ADMINISTRACION Y LOS CIUDADANOS

4. *La Ciudadanía y la Separación de lo Político y lo Económico*

Los conceptos de ciudadano y ciudadanía son fundamentales para las teorías burguesas del estado y de la administración pública. Según estas teorías, la administración pública —por lo menos que en sus aspectos externos— se refiere a la relación entre el estado y los ciudadanos (a los cuales, considerados como un colectivo, se les refiere como “el público”), y tiene por objetivo principal el trato justo y equitativo de los ciudadanos.

En ocasiones se encuentra una teorización explícita del concepto de ciudadanía, como es el caso del ensayo clásico de T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class (La Ciudadanía y las Clases Sociales)*, que saluda la extensión gradual de la ciudadanía a todos los aspectos de la sociedad moderna. Sin embargo, es más frecuente que se le dé por descontado; el hecho que la administración pública se interese por la relación entre el estado y sus ciudadanos es considerado tan obvio que ni siquiera se le reserva una mención aparte. Si bien es cierto el señalamiento que hace Omar Guerrero (1980; pp. 324-326) que la literatura sobre la administración pública ha tenido a centrarse sobre la organización interna del estado, en vez de poner atención a las relaciones existentes entre el estado y el resto de la sociedad, esta tendencia está cambiando actualmente. Un número cada vez mayor de libros de texto tienen apartados que tratan las relaciones del estado con el público o el trato administrativo a las “demandas de los ciudadanos”. Aun cuando este no fuese el caso, siempre aparece un concepto relacionado a la “ciudadanía” o al

“público” subyacente a la discusión de la organización del estado. Sea o no explícito, siempre está presente la idea de un estado que se relaciona con el “público”, con una masa amorfa de “ciudadanos”, al punto que uno se topa con esta idea en cualquier libro sobre la administración pública.

A través del prisma de la teoría burguesa, la sociedad es vista como una masa de ciudadanos individuales, y, por ende, la administración pública se reduciría a administrar a estos ciudadanos de manera justa y eficiente.

El concepto de ciudadanía es la expresión más clara de la libertad e igualdad formales, sobre las cuales se basa el estado burgués. Sean cuales sean nuestras diferencias en riqueza, belleza, color, etcétera, ante el estado todos somos ciudadanos iguales (o, en aquellos casos en que aún persisten discriminaciones legales menores en contra de las mujeres o los indios por ejemplo, éstas, según la teoría, serían anomalías que pueden y deben ser removidas). Por tanto, en apariencia, el concepto de ciudadanía es un concepto igualitario, progresista, democrático, que afirma nuestra igualdad básica frente al estado, sean cuales sean las diferencias sociales.

Sin embargo, aquí entendemos que el principio de la igualdad ciudadana expresa y confirma la dominación de la clase capitalista. Este principio desempeña esta función de dominación no sólo por los múltiples “abusos” en los que sin lugar a dudas incurre, sino precisamente debido a que trata a la gente como si fuera igual en una sociedad en donde son fundamentalmente desiguales. El concepto de ciudadanía se basa en, y refuerza, un cuadro ideológico que muestra una sociedad compuesta por una masa de individuos iguales, cuadro que niega la existencia de clases estructuradas de forma antagónica. Esta concepción puede haber jugado un papel progresista en las luchas por constituir el estado burgués, pero una vez instaurado, el concepto de ciudadanía (al igual que el estado al cual brinda un apoyo ideológico) sirve para mantener un *status quo* opresivo. Al tratar como iguales a los miembros de clases sociales que no sólo son desiguales sino incluso antagónicos, el concepto de ciudadanía oculta ese antagonismo (la lucha de clases) que es la única base para una transición hacia una sociedad en la cual desa-

parezcan de la realidad las desigualdades y los antagonismos, y no sólo de las mentes de los ricos y poderosos.

Este no es un problema meramente teórico, un problema de definición de los conceptos. Sobre todo es un problema práctico. Tanto la teoría como la práctica del estado están estructuradas por la ideología de la ciudadanía; esta combinación de teoría y práctica resulta en la exclusión efectiva de la lucha de clases (en su sentido antagónico estructural) de la práctica política burguesa y del discurso político burgués. Esto no implica que el estado trate a los ricos y a los pobres de manera igual. El trato del estado hacia los ciudadanos refleja la estructura general del privilegio social. Sin embargo, a todos se les trata como ciudadanos (más o menos privilegiados) con derechos y responsabilidades iguales en última instancia. Tampoco implica que los teóricos y políticos burgueses no se refieran jamás a la existencia de las "clases". Está claro que sí las mencionan, pero siempre en el sentido de grupos de ciudadanos que tienen fuentes de ingreso diferentes, ingresos diferentes o privilegios sociales diferentes. Nunca se les utiliza en el sentido de un antagonismo fundamental basado en las relaciones de producción que sólo pueda ser destruido con la transformación revolucionaria de la sociedad. Plantear la cuestión del desarrollo social en estos términos, implica romper de forma radical con el discurso político burgués y con el concepto de ciudadanía. En la teoría y práctica de la política burguesa no hay lugar para la lucha de clases. En la lucha de clases, a su vez, tampoco hay lugar para la teoría y práctica de la política burguesa. Con el desarrollo de este razonamiento se volverá más clara esta cuestión.

El concepto de ciudadanía, pues, se basa en la idea que la sociedad se compone de una masa de individuos iguales en última instancia. Desde el punto de vista marxista, se puede reformular esta afirmación para decir que definir a los individuos como "ciudadanos" (o "público") implica una abstracción de las relaciones de producción. La cuestión básica del análisis marxista del capitalismo es que la sociedad no se compone de una masa de individuos iguales. La sociedad está compuesta por dos clases fundamentales y antagónicas, una de las cuales vive de la explotación de la otra. Una clase domina a la otra y vive de la extracción de la cantidad máxima de trabajo excedente de la otra. Esta relación básica de explotación no sólo estructura la organización de la fábrica sino también la distribución de la riqueza y la totalidad de la organiza-

ción social y política de la sociedad. Está claro, pues, que sólo se puede hablar de una sociedad compuesta por una masa de individuos iguales si nos abstraemos de las relaciones de producción, si cerramos los ojos a la explotación sobre la que se basa la sociedad capitalista, si hacemos una distinción tajante entre la ciudadanía y el estado, por un lado, y lo que sucede en la fábrica, por el otro. El concepto de ciudadanía precisamente implica hacer una clara delimitación entre el estado y las relaciones sociales de producción. El concepto de ciudadanía se basa en una abstracción de las relaciones de producción, es decir, se basa en la separación de lo político y lo económico.

Toda la estructura de la teoría y práctica de la administración pública, e incluso toda la estructura de la teoría y práctica del estado, se fundan sobre esta separación de lo económico y lo político, además de ser parte de ella. Por tanto, es importante analizar esta separación y su significado.

En primer lugar, la separación de lo político y lo económico es privativa del capitalismo. No existía en otras sociedades de clase. En el feudalismo, por ejemplo, no había una diferencia clara entre el poder económico y el político; la relación entre el señor y el siervo era indistintamente económica y política. No existía una diferencia entre el *status* económico del siervo y su *status* político; la servidumbre implicaba una inferioridad tanto económica como política.

Es sólo en el capitalismo que surge una diferencia clara entre lo económico y lo político. El surgimiento de esta diferencia es parte integral del cambio en la forma de explotación. En el feudalismo se explotaba a los trabajadores mediante su estrecha relación con un señor que ejercía un dominio total sobre ellos. Al romperse con esta forma de explotación, surgió otra nueva. Los trabajadores ya no se encontraban amarrados a un señor de la misma manera, tenían libertad de movimiento y de trabajar en la actividad que escogiesen. Sin embargo, no estaban libres de la explotación; en tanto que ya no poseían ni su propia tierra ni sus herramientas, la única forma de sobrevivir era a través de la venta de su capacidad de trabajo, de la venta de su fuerza de trabajo a alguien suficientemente rico como para comprarla. El comprador de la fuerza de trabajo, el capitalista, explota al obrero de una manera nueva, haciéndole producir mercancías con un valor mayor al valor de su propia fuerza

de trabajo (comprada por el capitalista mediante el pago del salario) y reteniendo y acumulando esta plusvalía.

Este cambio en la forma de explotación implica cambios fundamentales en la relación entre la clase explotadora y la clase explotada. La relación inmediata de explotación ya no se establece mediante la servidumbre de por vida, sino a través del intercambio de mercancías, a través de la compra-venta de la fuerza de trabajo, a través de un contrato que obliga al obrero a un patrón específico por un periodo de tiempo determinado. El obrero se encuentra "libre", no sólo en el sentido de estar libre de toda propiedad, también en el sentido de tener la libertad de escoger su patrón, libre para moverse de un capitalista al otro. Esta libertad implica que el explotador inmediato, el capitalista, no puede ejercer la misma coerción sobre sus trabajadores que la que ejercía el señor feudal. Un capitalista normalmente no puede encarcelar a sus obreros ni sentenciarlos a muerte, ni sujetarlos a coerción física directa. Sin embargo, está claro que sí se necesita la coerción física directa en cualquier sociedad para así mantener el "orden", el orden de la clase dominante. A diferencia de las sociedades de clase anteriores, esta coerción física directa se encuentra en el capitalismo separada del proceso inmediato de explotación y ubicada en una instancia diferente: el estado.

En términos históricos, el surgimiento del estado fue contemporáneo a la nueva forma de explotación capitalista. El rompimiento de las cadenas del feudalismo, no sólo implicó la creación de una nueva población móvil que constituía la base del nuevo proletariado a disposición de la explotación capitalista. También trajo consigo la nueva libertad y, sobre todo, el problema para la clase dominante de cómo controlar esta nueva libertad. El viejo sistema de la autoridad fragmentada o las "soberanías fraccionadas" (Anderson, 1974, p. 19) con la segmentación feudal de la población, ya no servía para mantener el orden. El nuevo sistema de poder centralizado que surgió con el estado absolutista, tenía por función central el control de esta nueva libertad, la contención de los nuevos obreros "libres" quienes ya no cabían dentro de las viejas estructuras de dominación y represión. La explotación capitalista y el estado surgen paralelamente como formas complementarias de un nuevo modo de dominación de clase.

Con el tránsito de la vieja forma de dominación unificada hacia un sistema nuevo con sus formas de dominación económicas y políticas (separadas pero también complementarias), también surgió una fragmentación de la posición social de obrero. Mediante un largo proceso histórico, el siervo feudal se convirtió en dos personajes diferentes: por un lado, el obrero asalariado, por el otro, el ciudadano. Por un lado el obrero ya no se encontraba ligado a un sólo patrón, sino que tenía la libertad de contratarse con cualquier patrón que escogiese, basada en la igualdad de contratación formal. Por otro lado, su posición política ya no se definía según su nacimiento, ni su *status* en el proceso de producción; obtuvo los mismos derechos y las mismas obligaciones que cualquier ciudadano. Desde el punto de vista del estado, la sociedad ya no estaba compuesta por una pirámide ordenada jerárquicamente, como sucedía en el feudalismo, sino que estaba compuesta por "una multitud de *particulares*, de individuos privados (si bien a veces privilegiados)" (Poggi, 1978, p. 78). Con el desarrollo del estado, se desarrolló el concepto de ciudadanía:

"La idea de una ciudadanía general comenzó a penetrar la esfera política en virtud de la naturaleza del régimen absolutista y del carácter unitario del estado; a esta idea no tardó en agregarse el concepto de los derechos generales del ciudadano. La población se acostumbró a las obligaciones fijadas por el estado, a los impuestos y el servicio militar, al contacto cotidiano con los trabajadores de un estado descentralizado y, por tanto, adquirió un sentido de cohesión política, los rudimentos de un interés político común. La idea de un orden político unificado... se volvió una gran preocupación de la población misma... Los individuos tomaron conciencia de que constituían un pueblo; anteriormente no había habido más que un populacho dividido en regiones y clases —un mero objeto de gobierno—" (Hintze 1902/1975, p. 175).

El siervo se convierte en asalariado y ciudadano.

A ambos lados de esta división del *status* del obrero capitalista desaparece la categoría de clase. En el feudalismo, existe una clara relación entre el señor feudal y el siervo; es una relación de subordinación y explotación, nadie pretende ocultar esta relación clasista, sólo se le justifica haciendo referencia a Dios y al orden divino y, por supuesto, se le mantiene mediante la fuerza. En el nuevo sistema de dominación, desaparece la categoría de clase de ambos lados de la partición. La aparición del obrero como obrero asalariado esconde, como señalara Marx, la relación de explotación entre el capitalista y el obrero, ya que hace que

aparezca como si la relación se hubiese establecido mediante un contrato justo entre partes contractuales iguales. El salario aparece como el precio del trabajo desempeñado, en vez del precio de la fuerza de trabajo del obrero. A lo más, la relación entre clases aparece como una relación de distribución, y la lucha de clases aparece como una lucha por la proporción "correcta" entre salarios y ganancias (es en este sentido que la teoría burguesa y el discurso político burgués utilizan los términos "clase" y "lucha de clases", cuando llegan a utilizarlos). La categoría de clase no aparece como una relación de producción, como una relación de explotación antagónica básica para la organización del proceso productivo en el capitalismo. Del lado político de la partición, el concepto de ciudadano oculta aún más la división fundamental de la sociedad en dos clases antagónicas.

La separación entre lo económico y lo político en la sociedad capitalista es, por tanto, de importancia fundamental para la estabilidad de la sociedad. Al ocultar la realidad de la explotación de clase, al lanzar el velo de la igualdad y la libertad contractual sobre todos los problemas, esta separación excluye cualquier cosa que plantee problemas al desarrollo social (en términos de lucha de clases por trascender el capitalismo) del discurso "normal" y de la organización "normal". Las categorías de la literatura de la administración pública, por ejemplo, en tanto que basadas en una abstracción de las relaciones de producción, en la aceptación de la separación de lo económico y lo político, no tienen lugar para un análisis clasista. Sin embargo, lo que importa es que no sólo se trata de un problema de categorías, sino de un problema práctico. De hecho, las categorías reflejan la práctica de la administración pública. No son las categorías de los teóricos las que excluyen el concepto de clase del discurso normal, sino la práctica de la administración del estado, que así impide plantear problemas sociales desde una perspectiva clasista. Más adelante ahondaremos en este problema. Antes de entrar a examinar las implicaciones concretas de todo esto, puede resultar útil retroceder un paso para plantear el problema en términos del análisis del fetichismo de las mercancías de Marx.

Se puede afirmar que la separación de lo político y lo económico es un aspecto del fetichismo de las mercancías. Como mostró Marx en *"El Capital"* el que las relaciones de producción no se expresen de forma simple como relaciones de dominación es una característica propia del

capitalismo. En vez, las relaciones de producción se expresan en una serie de formas discretas que no se presentan como formas de dominación de clase, sino como un conjunto de fenómenos inconexos: mercancías, dinero, capital, renta, interés, estado, etcétera. Marx introduce la discusión sobre el fetichismo de las mercancías al final del primer capítulo de *"El Capital"*, aunque es el tema que estructura toda su crítica de la Economía Política. Muestra que la teoría burguesa se funda sobre apariencias fetichizadas. La tarea de la teoría marxista es precisamente mostrar las interconexiones entre estas apariencias y mostrar su unidad como expresiones de la dominación capitalista.

Desde esta perspectiva, la existencia del estado como una instancia autónoma en apariencia, es uno de los aspectos del fetichismo de las mercancías. En tanto tal, su aparente autonomía (el hecho que no aparezca como un aspecto de la dominación de clase, sino como algo por encima de la lucha de clases) es un elemento importante para su estabilidad, y, por tanto, para la estabilidad de la sociedad capitalista como un todo. De esto se desprende que una teoría marxista del estado (y por ende una teoría marxista de la administración pública), no puede partir de esta autonomía aparente; más bien, tiene que hacer una crítica de estas apariencias fetichizadas que muestre las interconexiones entre las diferentes formas de dominación de clase: una crítica teórica que no puede divorciarse de la lucha práctica por destruir estas formas.

Ahora bien, si las apariencias fetichizadas de la sociedad capitalista fuesen absolutamente cerradas y opacas, sería imposible hacer tal crítica. De hecho, el fetichismo jamás puede ser total. Las interconexiones entre las formas aparentes no pueden encontrarse absolutamente oscurecidas, nunca sucede que la realidad de la dominación se encuentre oculta por completo. La tarea de la teoría burguesa es precisamente hacer que esas falsas apariencias se mantengan, integrar estas formas inconexas, objetivadas en un sistema cerrado y coherente que hace a un lado todo lo que no cabe dentro de su marco conceptual. Pero ni siquiera la teoría burguesa puede ocultar por completo la realidad de la dominación de clase y la lucha de clases. En este sentido, la "mente popular" es mucho más aguda que la burguesa, como señalase Marx (*"El Capital"*, tomo III, p. 757). Tanto el interés como el dinero, la renta como el estado, son sentidos como opresivos, aunque las interconexiones entre uno y el otro no aparezcan claras. Siempre existe conflicto y tensión

entre las apariencias fetichizadas de la sociedad capitalista y la realidad de una sociedad basada en la explotación. Siempre existe tensión entre el concepto de ciudadanía y la realidad que oculta. En especial para los de abajo, siempre está más o menos claro que la igualdad contenida en el concepto de ciudadanía es algo formal, vacío.

Si el fetichismo no puede ser absoluto, y, si la estabilidad de la sociedad capitalista descansa, en parte, sobre la mantención o imposición de estas apariencias fetichizadas, por lo menos como una norma social aceptada, se sigue que la mantención y reproducción de estas apariencias debe siempre representarle un problema al capital, que sólo puede ser resuelto mediante la lucha permanente por mantener su propia dominación. Por tanto, el fetichismo no es algo ya dado, sino algo que debe ser reproducido permanentemente. Más que un hecho es un proceso, un proceso de fetichización. En nuestro caso, esto significa que la separación entre lo económico y lo político, o sea, la existencia del estado como una instancia *fetichizada*, autónoma, no es un hecho, sino un proceso. No se puede entender sencillamente como algo establecido de una vez por todas en los inicios del capitalismo; es algo que debe ser reproducido permanentemente, debe ser reestablecido mediante el encausamiento de la lucha de la clase obrera hacia dos esferas diferentes: la económica y la política.

En otras palabras, la relación entre la clase dominante y la clase obrera es una relación total que conforma todos los aspectos de la vida social. Esto era obvio en el feudalismo. En el capitalismo, sin embargo, las formas de organización social tienden a ocultar esta totalidad, a fragmentarla en fenómenos inconexos. Pero, las falsas apariencias fragmentadas entran en conflicto permanente con la experiencia de la dominación de clase y con la indisciplina anárquica de las múltiples formas de resistencia a esta dominación. Frente a estas luchas de resistencia no conformadas, la autonomía del estado implica un proceso permanente de diferenciar entre las luchas económicas y las políticas, de forzar a las luchas a tomar determinados cauces políticos o administrativos, de redefinirlas en ciertas formas. La *autonomía relativa del estado* no es un hecho establecido, como engañosamente sugiere esta categoría, sino más bien una lucha permanente, un proceso permanente de fragmentar las luchas de clases en compartimentos diferentes. La separación de lo económico y lo político no es sólo el resultado de procesos que suce-

dieron varios siglos atrás; es el resultado de procesos que se repiten todos los días. El ciudadano no es sólo un fenómeno que surgió hace mucho tiempo, sino que es el producto del funcionamiento cotidiano del sistema capitalista en permanente reproducción.

¿Qué implicaciones se desprenden para una crítica de la administración pública de todo lo anterior? Ya hemos afirmado que toda la estructura de la teoría y práctica de la administración pública se basa en la separación de lo económico y lo político, además de constituir parte de ella. Ahora podemos apreciar cómo la administración pública es una parte cada vez más importante del proceso más general mediante el cual se fragmenta la lucha de clases en esferas económicas y políticas fetichizadas. De forma más general, podemos decir que *la administración pública es sobre todo un proceso de redefinición de la lucha de clases en términos de las demandas de los ciudadanos* y de apropiación de las respuestas a esas demandas.

En este contexto, los esquemas de la teoría de sistemas, en especial los aplicados a la administración pública por Sharkansky, resultan muy sugerentes; Sharkansky analiza la administración pública en términos de las entradas (*inputs*) al sistema administrativo, el proceso de conversión del sistema administrativo, y el producto (*outputs*) del sistema administrativo. En su análisis, una de las entradas al sistema es las "demandas de los ciudadanos", su producto principal es los servicios públicos. Esto refleja lo que señalábamos como una de las características básicas de la teoría burguesa del estado: su punto de partida es la suposición que la sociedad es una masa de ciudadanos. En nuestro análisis, sin embargo, los ciudadanos no son el punto de partida, sino el resultado. De expresar nuestro razonamiento en términos del modelo de Sharkansky, podríamos decir que la entrada básica al sistema administrativo es la lucha de clases, y el producto principal es una masa de ciudadanos (conformes o inconformes). Se puede ver el sistema administrativo mismo como un proceso de conversión, como sugiere Sharkansky, pero un proceso de conversión para redefinir la lucha de clases en términos de las demandas de los ciudadanos, antes de darle algún tipo de respuesta a esas "demandas". Es, pues, la propia teoría burguesa la que, con sus ojos estatistas, confunde el resultado final con el punto de partida, y así proyecta el resultado final a su imagen de la sociedad, teorizando a la sociedad como si estuviese compuesta por una masa amorfa de ciudadanos.

Es evidente que este análisis se encuentra bastante simplificado. La administración pública no es el único medio a través del cual se redefinen las luchas de clases de forma fetichizada: hay que incorporar al análisis la totalidad del sistema político así como todo el campo de la teoría y práctica burguesas. También es problemática la delimitación exacta del sistema administrativo, especialmente si lo vemos en estos términos. Está claro que la lucha de clases no llega al umbral del administrador o funcionario del estado de forma prístina. Además que la lucha de clases asume muchísimas y variadas formas, el conflicto —antes de llegar al funcionario del estado— habrá ya pasado por algún tipo de organización intermedia, como sería un sindicato o un partido político, y ya habrá sido procesado por esa organización de forma tal que le sea aceptable al funcionario del estado. O bien, los grupos en conflicto ya habrán redefinido el conflicto por su propia cuenta.

Siempre resulta difícil demarcar los límites de forma clara, a pesar de ello mantenemos que la lucha de clases, al entrar en contacto con la administración del estado, siempre atraviesa un proceso de redefinición en términos de cómo el estado ve la sociedad, y —vista a través del estado— la sociedad aparece como una masa de ciudadanos individuales.

Quizás un ejemplo hipotético ayude a esclarecer esta cuestión. Imaginémosnos, por ejemplo, el caso de campesinos u obreros urbanos ocupando tierras. Podemos decir que están luchando por su sobrevivencia, o también podemos decir que, ya sea de forma consciente o no, están luchando contra la dominación clasista en la propiedad de la tierra. Supongamos, además, que no se les desaloja de inmediato. Al tratar de defender las tierras ocupadas contra la intervención del estado, se darán cuenta que el estado no conceptualiza su problema como ellos lo hacen. Si, por ejemplo, tienen que defenderse ante la corte, no pueden argüir que necesitan la tierra para sobrevivir, o que están luchando contra la dominación clasista de la propiedad de la tierra. El juzgado no aceptaría un argumento tal. Quizás la corte no acepte reconocerlos como grupo, sino como un grupo de individuos. Y es seguro que el juzgado no estará dispuesto a aceptar razonamientos basados en la naturaleza clasista de la sociedad, sólo aceptará razonamientos basados en determinadas leyes.

Sin embargo, no es sólo el sistema legal que fuerza a que se redefi-

nan las luchas. El sistema político partidario tiene un efecto similar. Si los campesinos u obreros de nuestro ejemplo tratasen de defender su posición mediante la influencia de un partido parlamentario, se verán involucrados en toda una serie de procesos y procedimientos que les fuerzan a modificar sus formas de lucha y las formas en que presentan los objetivos de su lucha, y, en general, verán su lucha subordinada al objetivo partidario de obtener una cierta cantidad de votos de los ciudadanos. El sistema parlamentario reproduce la característica general del estado burgués al tratar a la población como una masa abstracta de ciudadanos cuyo significado puede ser cuantificado a través de las elecciones. Esta concepción se refleja inevitablemente en la práctica de cualquier partido para el cual las ambiciones parlamentarias constituyan una parte importante de su actividad.

Finalmente, consideremos el sistema administrativo. Si los campesinos y obreros del ejemplo se vieran involucrados con la burocracia estatal, no tardarían en descubrir que hay formas en que deben presentar sus problemas, que hay que cubrir ciertos procedimientos, que éstos toman un tiempo determinado, que tienen que acudir a otro departamento para tratar X aspecto de su problema, mientras que otro aspecto cae bajo la responsabilidad de otro departamento, que hay ciertos problemas que sólo son tratados al nivel federal de la administración, que hay otros problemas que sólo pueden ser tratados por el sistema político de partido y no por la administración, que hay aspectos de su lucha (el rechazo a reconocer la propiedad privada, por ejemplo), que no es tratada por ninguna parte del estado, etcétera. Claro está que si han tenido bastante experiencia en tratar con el estado, o si han recibido una buena instrucción cívica, ya estarán conscientes de esto; por su propia cuenta redefinirán sus luchas sin que el estado tenga que intervenir directamente. Con este ejemplo podemos ver, pues, como la administración es un proceso que filtra las luchas, excluye cierta parte de ellas, las fragmenta, las define y redefine. El objeto de este proceso es la lucha social; el ciudadano (conforme o inconforme) con determinados derechos y obligaciones es el resultado final.

La administración pública puede ser vista como un proceso de conversión, un proceso que convierte la lucha de clases en "demandas de los ciudadanos". Lo que tiene que estudiarse en concreto, como la tarea principal para desarrollar una crítica marxista, es exactamente cómo es

que se da este proceso, cómo es que las rutinas de la administración diluyen, fragmentan y redefinen la lucha de clases y (sobre todo) qué estrategias pueden ser desarrolladas para evitar este impacto redefinitorio de la intervención administrativa. Para desarrollar un entendimiento más adecuado del funcionamiento rutinario del aparato del estado se necesita una mayor cantidad de análisis sobre el funcionamiento de la administración pública con respecto a luchas concretas, más análisis de la administración vista desde abajo, partiendo de la lucha de la clase obrera.

Antes de cerrar este capítulo, debe señalarse que una de las implicaciones más importantes de este razonamiento es que la intervención de la administración estatal (y de hecho la intervención estatal en general) es opresiva por su *forma* misma, independientemente del contenido real de la acción del estado. Debido a su existencia misma como una instancia separada del proceso inmediato de producción, debido al hecho que se abstrae de las relaciones capitalistas de producción, el impacto de la intervención del estado se expresa siempre en la individualización y fragmentación de la acción clasista. El ciudadano individual es fundamental para la existencia del estado. De esto se desprende que no existe dualidad alguna en el estado. No tiene un lado "bueno" (el social) y uno "malo" (el represivo); todos los aspectos de la intervención del estado son inherentemente represivos, inmanentemente dirigidos contra la lucha por derrocar al capitalismo. También se desprende que no se puede hablar de una dualidad en la naturaleza de la administración pública, según la cual algunos aspectos de la administración revelan características de la dominación clasista, mientras otros son sencillamente una expresión neutra de la dirección administrativa, necesaria en cualquier sociedad. Tal perspectiva ignora la importantísima cuestión de la *forma* de la actividad administrativa, la forma en que incluso la intervención administrativa más aparentemente inocua categoriza la realidad social y tiene un impacto sobre las formas de la lucha social. El estado no tiene una columna vertebral neutra, técnica que deje de reflejar su naturaleza de clase; precisamente por estar basado en una abstracción de las relaciones de producción, cada uno de los aspectos de la actividad del estado está impregnado por su carácter de clase.

La falsa concepción de una columna vertebral neutra, administrativa o técnica en el centro del estado también se encuentra en la obra de

Lenin, y ha tenido consecuencias políticas discutiblemente importantes, además de catastróficas. Cerraremos este capítulo con los conocidos comentarios de Lenin acerca del correo, no como una condena a Lenin, sino porque presentan de forma muy clara el problema de una crítica marxista de la administración pública. En *Estado y Revolución*, Lenin afirma lo siguiente:

“Un ingenioso socialdemócrata alemán de los años 70 del siglo pasado dijo que el *correo* era un modelo de economía socialista. Muy justo. El correo es hoy una empresa organizada al estilo de un monopolio capitalista de Estado. El imperialismo transforma poco a poco todos los *trusts* en organizaciones de este tipo. En ellos vemos a la misma burocracia burguesa entronizada sobre los “simples” trabajadores, agobiados por el trabajo y hambrientos. Pero el mecanismo de la administración social está ya preparado. Derroquemos a los capitalistas, destruyamos, con la mano férrea de los obreros armados, la resistencia de estos explotadores, rompamos la máquina burocrática del Estado moderno, y tendremos ante nosotros un mecanismo de alta perfección técnica y libre del “parásito”, que pueden plenamente poner en marcha los mismos obreros, contratando a técnicos, inspectores y administradores y retribuyendo el trabajo de *todos* ellos como el de *todos* los funcionarios “del Estado” en general: con el salario de un obrero... Organizar *toda* la economía nacional como lo está el correo, para que los técnicos, los inspectores, los administradores y *todos* los funcionarios en general perciban sueldos que no sean superiores al “salario de un obrero”, bajo el control y la dirección del proletariado armado: ese es nuestro objetivo inmediato. Ese es el Estado que necesitamos, esa es la base económica sobre la que debe descansar”. (*Obras Escogidas en doce tomos*, tomo VII, p. 49. Ed. Progreso, Moscú, 1977).

Esta cita es un buen punto de partida para cualquier discusión de la administración pública. ¿Acaso Lenin sugiere, como parece, que el estado tiene una columna vertebral administrativa y técnica neutra que la revolución sólo tiene que liberar del control burgués antes de poderse usar para servir a los intereses de la clase obrera? De ser así, ¿se halla en lo correcto? El razonamiento de este capítulo sugiere que no se puede ver a la administración pública de esa manera; cada aspecto de la organización del estado refleja su naturaleza de clase, no hay una columna vertebral neutra. De todas formas, el correo no parece el modelo más atractivo para la organización de la economía socialista. Pero, ¿cómo diferiría la organización del correo en una sociedad socialista? ¿En qué diferiría la dirección administrativa aparentemente neutra de la sociedad? Por lo pronto preferimos dejar estas preguntas abiertas.

TERCERA PARTE

LA ORGANIZACION INTERNA DEL ESTADO

5. La Organización Interna como Problema Político

En el apartado anterior vimos las implicaciones que tenía el hecho que la administración pública trate a la sociedad como si estuviese compuesta por una masa de ciudadanos; también vimos que la administración del estado es, de hecho, una parte importante del proceso de redefinición de las clases antagónicas como una masa abstracta de ciudadanos individuales.

De hecho, la administración estatal no trata a los individuos sólo como ciudadanos. Una vez definidos como ciudadanos, procede a subdividirnos en todo tipo de categorías, tratándonos como electores, contribuyentes, inquilinos, padres, asalariados, fumadores y no-fumadores, habitantes de Puebla, Iztapalapa o San Angel. Se divide a los ciudadanos en base a criterios funcionales o geográficos, en base al lugar de residencia, al ingreso, a la tenencia de casa-habitación, a la forma de declaración de impuestos, a los hábitos personales, etcétera. Cada subdivisión administrativa oscurece más la organización clasista de la sociedad. La administración no sólo implica un proceso de redefinición de los individuos como ciudadanos, sino también un proceso de categorización y subcategorización de la realidad social.

Con respecto a este proceso de categorización habría que ahondar en dos puntos. En primer lugar, la forma en que el estado categoriza y clasifica la realidad social está íntimamente ligada a su propia organización interna. Por ejemplo, si el estado hace una diferencia clara entre las

categorías de contribuyente y receptor de la asistencia social, en parte está reflejando su propia organización interna, en tal caso, la recolección de las contribuciones y el pago del seguro social se realizan por secretarías y departamentos separados. De forma similar la distinción hecha entre los habitantes de Puebla y del Distrito Federal, por ejemplo, no es sólo una distinción geográfica o social; la importancia que el estado da a esta distinción también refleja la estructura federal del estado. Está claro que no es un proceso unilateral. La forma en que se estructura el estado será reflejando presiones sociales, pero también está imponiendo sus propias categorías a los grupos sociales y sus propias definiciones a los problemas sociales. La reciente creación, en un buen número de países, de secretarías del ambiente, con existencia bastante autónoma con respecto del ministerio a cargo de la industria, no sólo refleja la creciente preocupación social por el problema del ambiente, sino también impone una determinada definición al problema de la contaminación que hasta cierto punto lo aísla de la cuestión de la forma del desarrollo industrial.

En el capítulo anterior vimos que la cuestión de la organización interna del estado juega un papel dominante en la literatura de la administración pública. En esta literatura casi siempre se le trata como si fuera un mero asunto de eficiencia interna. Pero las formas de organización interna, de hecho, siempre tienen implicaciones externas, y como tales siempre son objeto de presiones externas. Lo que importa en la crítica de la literatura tradicional sobre administración pública no es afirmar que necesita orientarse hacia afuera en mayor medida, sino señalar que ya de hecho trata problemas políticos, aunque de forma extremadamente mistificada. Es imposible delimitar claramente entre organización interna del estado y sus efectos externos.

Esto nos lleva al segundo punto, que en realidad es una extensión del primero. La forma en que el estado categoriza la realidad social y los grupos sociales y, por tanto, la forma en que se organiza en su interior, tiene una importancia política. La literatura burguesa generalmente trata esta cuestión como un problema de eficiencia técnica, aunque es claro que no es tal. Por un lado (y esto se relaciona al capítulo anterior), la categorización de la sociedad es a menudo la forma que asume la separación administrativa de lo económico y lo político; definirnos como pacientes o contribuyentes, implica una abstracción de la causa

social de nuestra enfermedad o de nuestra posición financiera, por tanto, implica una abstracción de las relaciones de producción. Por el otro lado, y de forma más directa, las clasificaciones de la realidad social imponen ciertas definiciones y ciertas divisiones a las luchas sociales. Si, por ejemplo, diferentes secretarías o departamentos están a cargo de la salud y la vivienda, este hecho impondrá una diferencia similar a las luchas sociales y obligará a las luchas "por la vivienda" y las luchas "por la salud" a seguir canales distintos, aunque pueda estar claro que, en realidad, se trata de una misma lucha, o que ambos problemas están estrechamente entrelazados. El problema radica en entender las implicaciones de estas definiciones y cómo luchar en su contra.

Una de las tareas de una crítica marxista de la administración pública es, pues, descifrar la organización interna del estado como un aspecto de la lucha de clases. Está claro que esto no implica que la organización interna del estado esté siempre diseñada de forma consciente como parte de la lucha de clases, aunque siempre tenga un significado para la lucha. El problema es encontrar la forma de desquebrajar la fachada técnica, la forma de penetrar la árida literatura técnica y detallada, y mostrar cómo los detalles de la organización adquieren significado e interés cuando se les comprende a la luz de la lucha de clases.

Pero, ¿cómo hacer esto? Aún no existe una clara crítica marxista a las categorías de la administración pública, no hay más que unos cuantos enfoques inconexos que apuntan hacia diferentes formas de interpretar el significado político de las estructuras administrativas. En lo que resta de este apartado, examinaremos un número de ideas que podrían ser desarrolladas para fundamentar una crítica marxista de la administración pública.

6. *La Administración Pública y la Historia*

Está claro que una comprensión de las divisiones al interior del estado y del significado de las diferentes formas administrativas debe estar basada en un enfoque histórico.

En primer lugar, ésto se debe al hecho que las reformas administrativas concretas siempre han sido el resultado de una situación histórica concreta. Tomemos un ejemplo de la experiencia británica, la creación

del Ministerio del Trabajo en 1916 fue el resultado, no de una idea administrativa, sino de la necesidad —durante la primera guerra mundial— de integrar a los sindicatos más estrechamente al estado como un medio para mejorar la disciplina laboral. De forma similar, en 1967, la reorganización de ese mismo ministerio como Departamento del Empleo estaba estrechamente ligada a un cambio en la política económica y al deseo de sujetar las relaciones laborales de forma más directa a las necesidades de la política económica. O, por tomar otro ejemplo, la introducción del PPBS en años recientes en muchas partes del mundo, debe ser entendida en el contexto de la crisis capitalista y de la intención de contener las presiones sociales que han hecho que esa crisis se manifieste como una crisis fiscal del estado. El PPBS es un ejemplo interesante, ya que a pesar que los autores burgueses más críticos (como Wildavsky, Sharkansky, etcétera) han mostrado que no se le puede entender sólo como un triunfo de la racionalidad, sino que tiene consecuencias políticas importantes. Ninguno de ellos ha intentado ubicarlo en el contexto de la crisis del capitalismo y de la intensificación de la lucha contra la clase obrera implícita en tal crisis. Incluso O'Connor no ubica su análisis en este contexto. Por tanto, está claro que para entender el significado de las reformas administrativas o de las nuevas técnicas administrativas, tenemos que ubicarlas en su contexto histórico concreto, es decir, en el contexto del momento de la lucha de clases y del desarrollo crítico del capitalismo.

En segundo lugar, un enfoque histórico a la crítica de la administración pública es importante en un sentido más general. Se necesita un análisis histórico del desarrollo de las formas administrativas y de su relación con la acumulación de capital y con la lucha de clases, para tener así, una comprensión correcta del papel de las formas administrativas en el desarrollo capitalista como estrategias de dominación a largo plazo. Hasta ahora sólo existen por un lado análisis que buscan relacionar el desarrollo de las características generales del estado capitalista a determinadas fases de la acumulación de capital, pero que no ponen atención a los detalles de la administración; y por otro lado también existen análisis bastante detallados del desarrollo de las formas administrativas que casi nunca mencionan la cuestión de la relación de estas formas a las fases del desarrollo capitalista.

El presente trabajo no pretende, en absoluto, escribir una historia

de la administración y el capitalismo. Más bien pretende estimular la discusión e investigación. Por tanto, sólo se harán algunos comentarios sobre esta cuestión.

Primero, el análisis de la administración pública debe ubicarse en el contexto del análisis del capitalismo. Si bien es cierto que en las sociedades precapitalistas existían formas de estado y formas administrativas, así como había producción de mercancías; al igual que la producción de mercancías, no llegan a desarrollarse plenamente sino hasta que existe una clara división entre lo político y el proceso inmediato de explotación, en el periodo de transición hacia el capitalismo. Si bien es cierto que el derecho romano y las formas administrativas de los romanos influyeron en la constitución del estado burgués, no se trató de una transferencia sencilla al nuevo estado, sino de una transformación radical. Una historia autónoma de la administración pública que incluya todos los modos de producción es tan imposible como una historia autónoma del arte, la literatura o cualquier otra cosa. Todas son ramas de un complejo de relaciones de clase y sólo toma significado en este contexto. Cuando este complejo de relaciones de clase cambia de forma radical, como sucede en el tránsito de un modo de producción a otro, se transforman todos los momentos del complejo. Aunque permanezcan algunos elementos de su forma exterior, su significado se altera radicalmente. No hay que dejar que las aparentes continuidades entre un modo de producción y otro nos engañen.

Ya vimos en el capítulo anterior que el estado, como instancia separada de coerción, sólo surge con el desarrollo del capitalismo como una nueva forma de dominación de clase. Por tanto, podemos afirmar que lo político y lo económico son dos momentos diferentes de la misma relación entre capital y trabajo. El desarrollo del estado, pues, sólo puede ser entendido en el contexto general del desarrollo de esta relación. En otras palabras, sólo puede ser comprendido en el contexto del desarrollo general del capital, entendido no en un sentido económico estrecho, sino como la relación entre capital y trabajo. Es posible hablar, de forma muy esquemática, del desarrollo de esta relación en tres etapas que corresponden a la generalización de la producción de mercancías, a la acumulación basada en la plusvalía absoluta y a la acumulación basada en la plusvalía relativa.

El periodo histórico que corresponde a la generalización de la producción de mercancías es el periodo de transición hacia el capitalismo, o de la acumulación originaria. Desde la perspectiva de la estabilidad de la clase dominante, se caracteriza, sobre todo, por el problema de la nueva "libertad" de los siervos, y el cómo controlarlos y contenerlos. La clase dominante trató de resolver este problema, ya sea forzándolos a regresar a los viejos sistemas de coerción y control (a través de las leyes contra el vagabundaje sobre todo), o mediante el desarrollo creciente de nuevas formas de coerción y de control (el ejército permanente, las casas de trabajo, los hospitales, etcétera). Contemporáneamente, el desarrollo de este nuevo sistema de control y la expansión del estado que implicaba, dependía en última instancia de las finanzas que sólo se podían asegurar a través de una alta tasa de explotación. Por consiguiente, el estado comenzó a adoptar medidas para estimular y asegurar la nueva forma de explotación: mediante la mantención del orden (la abolición del robo), la definición y el reconocimiento de la propiedad privada, la eliminación de los retenes de pasajeros, la construcción de caminos, la regulación de la jornada de trabajo, el establecimiento de pesas y medidas uniformes, el control de la moneda, etcétera. La rápida expansión del estado se aceleró por la necesidad de establecer un equilibrio entre las clases dominantes (la vieja aristocracia y la nueva burguesía); la integración de estas clases se logró, en un grado considerable, debido a la integración de ambas a las estructuras del nuevo estado.

Es en este contexto, pues, que hay que entender el desarrollo de las nuevas estructuras del estado. El establecimiento de una nueva forma de coerción para las clases dominadas, implicó la creación de un estado central fuerte, que también definía la soberanía territorial. Este estado se creó con la extensión de los ejércitos para mantener el orden a nivel local, con la creación de nuevas formas administrativas (como las comisiones), y con el reemplazo del poder cada vez más disminuido de los dignatarios feudales. La centralización del estado implicó la expansión contemporánea de su territorio. El poder del nuevo estado se organizó cada vez más en torno a lineamientos burocráticos, con una división del trabajo inspirada en el derecho romano y organizada según principios jerárquicos. Al mismo tiempo, su propia naturaleza transitoria y, sobre todo, la necesidad de integrar las diferentes partes de las clases dominantes, encontraron un medio de expresión en las características aparentemente "no modernas" del aparato del estado, tales como la venta

de puestos, la importancia concebida a las formas de comportamiento de la clientela, etcétera.

El periodo de transición sentó las bases para el establecimiento del capitalismo industrial, en un principio basado en la plusvalía absoluta y en la subordinación formal de los obreros. Esto llevó a una expansión mayor de las funciones del estado, sobre todo en relación a la reproducción de la fuerza de trabajo. Como muestra Marx en la discusión de las actas fabriles en "El Capital", la expansión incontrolable del capital amenazaba con destruir sus propias bases mediante la destrucción física, mediante el exceso de trabajo de los obreros. Como resultado de la lucha de los obreros mismos, el estado interviene —según el interés general del capital— para "proteger" a los obreros de la anarquía de la explotación capitalista excesiva. De aquí surge el papel cada vez mayor del estado de asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo mediante la legislación fabril, las medidas con respecto a la salud, la educación y la asistencia social, etcétera. Esto implica una nueva expansión territorial de la administración del estado, a la vez que crea la base material para la imagen "neutra" de un estado que interviene en defensa de los intereses de la clase obrera.

El desarrollo del capitalismo industrial produjo, primero, un fortalecimiento de la burguesía, y, luego, un fortalecimiento de la clase obrera y sus organizaciones. Esto llevó a la extensión progresiva de la idea de la ciudadanía y la igualdad, con la extensión gradual del derecho al voto, de la reforma y codificación del derecho, etcétera. Está claro que nada de esto alteró en forma alguna las relaciones básicas de explotación en la sociedad. Más bien, se intentaba redefinir los conflictos que surgen de las relaciones de producción en los términos de la esfera de la circulación, suprimir el conflicto con la igualdad formal y superficial. De ahí también la importancia creciente, durante este periodo de legislación, de crear leyes generales aplicables, sin distinción, a toda la población.

El establecimiento del capitalismo industrial sobre una base firme implicaba al mismo tiempo que la acción del capital ya había integrado a las clases dominantes, y por tanto, se reducía el papel de esta acción en la determinación de las estructuras del aparato del estado. Los intereses del capital en general salieron a relucir cada vez más en los ataques del estado a la dilapidación de la burguesía y en los llamados a aumen-

tar la eficiencia. Esto llevó a la introducción de reformas administrativas importantes que pretendían establecer mayor "racionalidad", mediante la introducción de exámenes de admisión para los empleados del estado, una división del trabajo más estricta entre trabajo manual e intelectual al interior de la administración del estado, la introducción de nuevas medidas para imponer una mayor disciplina laboral y crear "incentivos", además del interés cada vez mayor en establecer la uniformidad en toda la administración del estado.

Con el mayor desarrollo del capitalismo, la acumulación se basa cada vez más en la plusvalía relativa; la innovación tecnológica adquiere mayor importancia en el desarrollo de las relaciones de explotación que la ampliación de la jornada de trabajo. Pero, como mostró Marx, la acumulación basada en la plusvalía relativa no es menos contradictoria que la acumulación basada en la plusvalía absoluta; no tiende a la destrucción física de la fuerza de trabajo, aunque sí a expulsar en términos relativos al trabajo vivo del proceso de producción, reemplazándolo por el trabajo muerto (maquinaria y materias primas). El capital nuevamente tiende a eliminar (no físicamente, aunque sí del proceso de valorización) la base de su propia reproducción (el trabajo vivo de la clase obrera). Esta contradicción da origen a la tendencia decreciente de la cuota de ganancia, que se manifiesta en las reiteradas crisis del capitalismo moderno. La naturaleza crítica del capitalismo moderno tiene muchas consecuencias para el desarrollo del estado y para las estructuras administrativas. Primero, la tendencia decreciente de la cuota de ganancia implica una dificultad cada vez mayor para que los capitales pequeños se valoricen, y, por tanto, supone una presión creciente sobre el estado para que intervenga más estrechamente en el proceso inmediato de explotación. Esta presión no sólo proviene de los capitalistas mismos (quienes desean mantener la rentabilidad de su capital), sino también de las organizaciones de la clase obrera preocupadas por mitigar los efectos negativos de las crisis del capitalismo. De allí que el estado asuma una responsabilidad cada vez mayor en garantizar el desarrollo tecnológico, en la adopción de políticas económicas que mitiguen los efectos de las crisis o en mejorar la posición competitiva del capital nacional en el mercado mundial, en asegurar la reproducción de una fuerza de trabajo con la calificación adecuada y con una actitud pasiva, y —en general— en regular o mitigar las consecuencias negativas del desarrollo del capitalismo. Así, aunque no llega a superar la separación entre lo económico y

lo político (el estado no actúa como un capital individual, ni se le considera como tal), el estado sí interviene mucho más estrechamente en el proceso inmediato de explotación.

Una de las consecuencias de la creciente intervención estatal en el proceso inmediato de producción es que el estado desarrolla vínculos mucho más estrechos con capitales individuales concretos y, en particular, con los grandes monopolios. Sin embargo, esto no implica que el estado llegue a reemplazar la anarquía del mercado. El efecto de la competencia en el mercado es, en esencia, redistribuir la plusvalía entre los capitales individuales, igualar (tendencialmente) la cuota de ganancia. El efecto de la intervención estatal en la economía no difiere en mucho: en tanto que el estado interviene en la nivelación de la cuota de ganancia, no niega la competencia sino que actúa de forma distinta para redistribuir la plusvalía entre los capitales individuales. Así, necesariamente se duplica el antagonismo inherente a los capitales individuales en el mercado, el cual además se reproduce al interior del aparato del estado. En el estado liberal del siglo XIX, cuando la monopolización aún no se había desarrollado en gran medida y las rutinas del capitalismo no se habían enraizado lo suficiente como para posibilitar la integración política de la clase obrera a través de medios parlamentarios, el parlamento era el foro ideal para reconciliar los intereses de capitales en competencia. Con la ampliación de los derechos de los obreros, el crecimiento de los monopolios y la creciente intervención del estado en la reproducción del capital (cada vez más a través de medidas individuales discriminatorias de la burocracia), la competencia entre los capitales se reproduce de forma más intensa y creciente al interior de la burocracia misma, asumiendo formas *políticas* tales como el *lobbying*, la actividad de grupos de presión, ligas institucionales con los diferentes ministerios y departamentos, etcétera. La creciente intervención del estado en la reproducción del capital no hace que el capital se encuentre mejor organizado (como suponen algunas teorías), más capaz de planificar; no reemplaza la anarquía capitalista, sólo garantiza que esta anarquía se reproduzca cada vez más al interior del aparato del estado. Una consecuencia de esto es que, incluso dentro de los límites establecidos por la producción de plusvalía, no se puede suponer que el estado pudiera actuar de forma racional en interés del capital en general. Por el contrario, la reproducción de la competencia al interior del aparato del estado produce un conflicto y una tensión inevitable entre la actividad estatal y los intere-

ses del capital en general, una arbitrariedad y un desequilibrio ineludibles en la forma en que el estado garantiza la reproducción del capital. Esta reproducción de relaciones antagónicas al interior del estado se expresa, como veremos más detalladamente en otro capítulo, en las estructuras administrativas mismas; además, las contradicciones que genera (que se hacen evidentes en una crisis) son uno de los principales elementos que estructuran el proceso de reforma administrativa.

La intervención más estrecha del estado en la reproducción del capital hace que sea más claro que nunca que la crisis del capitalismo no es solamente una crisis económica sino también una crisis de la relación de capital, o sea de la relación entre capital y trabajo que afecta todos los aspectos políticos y económicos de esa relación. Con el crecimiento de la actividad estatal las crisis se expresan cada vez más directamente como crisis del estado. Por un lado, el crecimiento del gasto público (que reduce la cantidad de plusvalía disponible para la acumulación) implica que una reducción o restricción en el gasto del estado deviene en un elemento importante para tratar de resolver la crisis en favor del capital. Por el otro lado, el hecho que el estado asuma la responsabilidad del bienestar de la economía hace que al surgir una crisis económica se culpe de ella al estado y se busquen las causas de esa "falla del estado". Eso conduce a la idea de reformar el estado como forma de resolver una crisis. En general esta salida no se expresa en una reestructuración radical, sino, más modestamente en una reforma administrativa. Las presiones sobre el gasto del estado, aunadas a la búsqueda de soluciones estatales para la crisis de la relación capitalista, hacen que la reforma administrativa sea un tema permanente en el desarrollo del estado moderno. Incluso el llamado a la reforma se ha convertido en una estrategia de la lucha de clases, independientemente de cualquier reforma que se contemple.

Esta discusión, de algunas de las tendencias del desarrollo del estado, ha sido muy breve y esquemática. Nuestro objetivo no es hacer un esbozo de la historia de la administración pública, sino más bien subrayar algunos temas de la cambiante relación entre la acumulación del capital y la administración del estado, y sugerir algunas áreas que necesitan ser exploradas por medio de estudios históricos concretos. Regresaremos sobre algunos de estos temas en los capítulos siguientes.

7. *La Unidad o Fragmentación del Estado*

Dentro de los recientes debates sobre el estado, la cuestión del conflicto en el interior del aparato del estado y su falta de unidad ha surgido en dos contextos en particular. El primero se relaciona a las pretensiones de muchos estados capitalistas en la década de los sesenta de poder planificar el desarrollo económico y social. Es claro que tales pretensiones asumían que el estado contaba con la suficiente cohesión interna y racionalidad para asumir estrategias coherentes a largo plazo. El problema de la fragmentación interna del estado surge de las discusiones marxistas sobre la habilidad del estado para poner en práctica estos planes que tuvieron lugar particularmente en Alemania Occidental. El mismo problema también emerge en un contexto político más directo en las discusiones estimuladas por el surgimiento del *eurocomunismo*; partiendo del hecho que el estado como un todo es un estado capitalista, ¿hasta qué punto es posible que la clase obrera se apropie de una parte del estado? En otros términos, ¿qué significado habría que darle a la desarticulación interna del estado?

Las discusiones que se desprenden de ambos problemas dan origen a análisis que tienen una clara relevancia en cualquier consideración sobre la organización interna del estado, en especial los análisis desarrollados por Hirsch y Poulantzas. ¿Cómo entender los conflictos existentes entre las diferentes partes del aparato del estado? ¿Cómo interpretar las reformas administrativas y su impacto sobre las relaciones cambiantes entre estos aparatos? ¿Es correcto hablar en términos de "el estado", o es el estado sólo un conjunto de instituciones independientes?

Antes de entrar a los análisis de Hirsch y Poulantzas, habría que ver cómo las discusiones más ortodoxas de la administración pública han abordado este problema. El problema de la importancia de la fragmentación interna del estado surge entre la década de los cincuenta y la de los sesenta en el contexto de las discusiones que tienen lugar en los Estados Unidos sobre la posibilidad y la conveniencia de reformar las estructuras administrativas. Una de las corrientes que participan en esta discusión (a la cual se le ha referido como la corriente *incrementalista*) argumentaba que los movimientos a favor de la introducción de una reforma administrativa racional se basaban en premisas falsas. Los *incrementalistas* (tales como Lindblom y Wildavsky) argüían que era impo-

sible una reforma racional en tanto que no existían un proceso de toma de decisiones racional al interior del estado: tal racionalidad no es posible debido a que el estado no cuenta con un grado suficiente de unidad y cohesión. Según esta concepción, el estado es en esencia un conglomerado de unidades centradas en sí mismas, cada una persiguiendo sus propios intereses particulares, en un proceso permanente de rivalidad y competencia interburocrática. En estas condiciones, el único resultado posible de una reforma administrativa no es incrementar la racionalidad misma, sino alterar las reglas del juego con las cuales se dirimen los conflictos. Estudios sobre el efecto real de la introducción del PPBS (Planning-Programming-Budgeting System: Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto), por ejemplo, han sido empleados para poner en duda las posiciones sostenidas por aquellos que consideran este sistema como un simple y sencillo instrumento para incrementar la eficiencia y la racionalidad, al mostrar como afecta el proceso de rivalidad interburocrática y además es absorbida por el mismo. De acuerdo a estos análisis, el desarrollo de la administración pública no es el resultado de una intervención racional e ilustrada, sino el producto de los conflictos permanentes entre las diferentes partes de la burocracia.

Pero, ¿cómo entender estos conflictos? ¿de dónde provienen? Se pueden dar dos respuestas diferentes. En primer lugar, es común suponer que estos conflictos simplemente se originan al interior de la burocracia misma. Cada unidad administrativa tiene sus propios intereses en expandirse y conservarse: "la construcción de emporios" es parte del modelo natural de la conducta administrativa.

Por otro lado, que por demás es más interesante, parte de la literatura en este campo (por ejemplo Selznick, McConnell) intenta hacer una interpretación del conflicto interburocrático relacionada a los modelos más generales del conflicto social. Estos autores arguyen que para poder llevar a cabo sus funciones, las unidades administrativas tienen que desarrollar y mantener relaciones especiales con el sector social que le corresponda. Para ejemplificar, un departamento de agricultura tiene que mantener relaciones especiales con aquellos implicados en la producción agrícola si ha de tener una intervención efectiva en ese campo; un departamento de salud tiene que mantener relaciones especiales con doctores y enfermeras, etcétera. Para que estas relaciones se establezcan y se mantengan sobre una base firme, la relación tiene que ser mutua;

por ejemplo, un departamento de agricultura no sólo da órdenes a los agricultores y campesinos, sino también representa, hasta cierto punto, sus intereses dentro del aparato del estado, a través de buscar una asignación de recursos adicional en el presupuesto anual, etcétera. Así, entre un departamento de gobierno y su "clientela" se establecen modelos de mutuo apoyo y dependencia. De esto se desprende que los conflictos existentes entre las diferentes secciones de la sociedad en general, se reproducen al interior del aparato del estado, al darse la competencia entre los diferentes departamentos a favor de los intereses de sus clientes. Por tanto, la concepción pluralista de la sociedad capitalista, entendida esta última como una pluralidad de intereses divergentes representados políticamente por una gama de grupos de presión, lleva a los autores de este enfoque a una concepción pluralista del estado, entendido como un conglomerado de partes desarticuladas unidas vagamente, que reproduce en su propia contienda interburocrática los conflictos inherentes a una sociedad capitalista como un todo. A pesar de su inadecuada comprensión del conflicto social, el gran mérito de esta concepción consiste en que abre la puerta a la interpretación política de lo que aparece como un conflicto meramente administrativo.

Al abordar los conflictos al interior del estado tanto Hirsch como Poulantzas se apoyan en las ideas de los pluralistas, aunque se preocupan por reubicar el problema en el contexto de un análisis marxista de los conflictos sociales.

Aquí aparecen dos problemas que, aunque relacionados, es mejor tratar de forma separada. Primero, ¿cómo entender el conflicto y la fragmentación al interior del estado? En segundo lugar, partiendo del hecho que el estado se encuentra fragmentado, ¿en qué consistiría su unidad entonces?

Para desarrollar un análisis más sistemático de la fragmentación al interior del estado, quizá sea mejor partir de la característica fundamental del estado como forma de las relaciones sociales: el hecho que se encuentra separado del proceso inmediato de la producción. Como se vió en la discusión de la ciudadanía, la naturaleza de la explotación en el capitalismo da lugar a una separación específica de la economía y la política, una separación entre el proceso inmediato de explotación y el ejercicio de la coerción necesaria para garantizar ese proceso.

Una consecuencia de esta separación, como señala Hirsch, es que aunque la función básica del estado es asegurar las condiciones necesarias para la reproducción del capital, el estado mismo no tiene manera de saber de forma directa qué es lo que mejor corresponde a los intereses del capital. Así, aunque a nivel general se puede decir que el estado actúa por los intereses del capital, no debe olvidarse que el estado no es un dios omnisciente, ni cuenta con poder mágico alguno para saber lo que corresponde a los mejores intereses del capital. Para Hirsch, la separación del estado y el proceso inmediato de acumulación implica que el estado sólo se puede relacionar al proceso de acumulación a través de una serie de reacciones a las presiones formuladas políticamente que surgen de los desórdenes de la acumulación. La relación del estado con los procesos inmediatos de acumulación de capital es, en esencia, directa; o sea, la actuación del estado es un sistema de reacciones a las diferentes presiones que tienen su origen en los problemas permanentes de la acumulación de capital.

Aunque estas presiones tienen una fuente común (las deficiencias de la acumulación de capital), llegan al estado desde diferentes direcciones y de forma muy conflictiva, situación que refleja el conflicto existente entre las clases y el antagonismo mutuo entre los capitales individuales y los grupos de capitales. Para poder responder a estas presiones diversas y conflictivas (lo cual debe hacer si ha de mantener un cierto grado de estabilidad social), el estado debe ser capaz de reaccionar en formas diversas y, a su vez, contradictorias. Por tanto, el estado debe funcionar como un sistema de reacciones a diversas presiones, las cuales se hayan integradas de forma poco rigurosa; este funcionamiento es posible gracias a la forma de organizarse como una serie de instituciones articuladas de forma poco estricta. Como dice Hirsch (1974, p. 374), el estado debe ser entendido "no como una formación cerrada, sino en realidad como un conglomerado heterogéneo de partículas-de-aparatos ligeramente ligadas entre sí". El estado no es un antídoto para la anarquía de la sociedad capitalista; más bien, la anarquía de la sociedad capitalista se reproduce al interior del estado. En este sentido, el *mußdliug through* (el proceso administrativo *ad hoc* y no planificado, observado y recomendado por los *incrementalistas*) no sería un vicio administrativo a ser erradicado a través de una reforma racional, sino una característica estructural del funcionamiento del estado capitalista. Hirsch cita y concuerda con Marx cuando afirma que: "La impotencia es la ley natural

de la administración... Si el estado moderno quisiera abolir la impotencia de su administración, tendría que abolir la vida privada actual. Pero si quisiera abolir la vida privada, tendría que abolirse a sí mismo, ya que sólo puede existir en contradicción con la vida privada" ("Critical Notes on the Article 'The King of Prussia and Social Reform' by a Prussian" Marx y Engels, *Collected Works*, vol. 3, p. 190).

Una consecuencia de toda esta argumentación es que, aunque se puede ver que diversas ramas del estado establecen vínculos cada vez más fuertes con ciertos monopolios o grupos de monopolios, no se puede concluir de esto (como a menudo se hace) que el estado se encuentra cada vez más ligado al *capital monopolista* de forma tal que aumentan las posibilidades de planificar el desarrollo capitalista. Por el contrario, los vínculos cada vez más fuertes entre estos aparatos y sus *monopolios-clientes* implica la reproducción más directa de la competencia intercapitalista al interior del estado mismo y, por tanto, una incapacidad cada vez mayor del estado para planificar el desarrollo capitalista.

La mayor contribución de Hirsch en este campo, en sus primeros escritos, es haberse basado en algunas de las ideas de la literatura no-marxista para señalar fisuras al interior del estado y para criticar las premisas funcionalistas implícitas en gran parte de la literatura marxista, específicamente, el supuesto de que por ser el estado un estado capitalista, puede necesariamente lograr los intereses del capital en general en forma relativamente poco problemática. Va más allá que los exponentes de la tesis pluralista al señalar que los diversos grupos de presión y de interés a los cuales se refieren, tienen que ubicarse dentro de un análisis de la acumulación capitalista y de la lucha de clases.

En un principio el énfasis de Poulantzas difiere bastante. Discutiendo en el contexto de debates diferentes (preocupados con la posibilidad del control de la clase obrera sobre partes específicas del aparato del estado), reiteradamente coloca el acento sobre la unidad del estado y no sobre su fragmentación. No es sino posteriormente (e indudablemente bajo la influencia de los escritos de Hirsch) que llega a subrayar la naturaleza contradictoria de esta unidad.

Poulantzas no conceptualiza el problema de la unidad-y-la-fragmentación del estado en términos de la relación del estado y el capital, sino

en relación a lo que él ve como una de las funciones básicas del estado: organizar la unidad de las clases y fracciones dominantes. Dentro de la concepción de Poulantzas, las clases dominantes en cualquier formación social concreta están constituidas por diversas clases y fracciones que logran su unidad (como un bloque en el poder, bajo la hegemonía de una fracción o clase hegemónica) sólo a través de la organización estatal. La unificación de estos intereses diversos sólo puede ser lograda a través de su incorporación dentro del estado, donde encuentran su expresión como contradicciones internas dentro del estado, "entre sus diferentes ramas y aparatos" (1979, p. 133):

"Cada rama o aparato del Estado... cada uno de sus niveles constituyen, a menudo, la sede del poder y el representante privilegiado de tal o cual fracción del bloque en el poder, o de una alianza conflictiva de algunas de esas fracciones contra las otras... Ejecutivo y parlamento, ejército, magistratura, diversos ministerios, aparatos regionales, municipales y aparato central, aparatos ideológicos... representan por excelencia, a menudo, y según las diversas formaciones sociales, los intereses divergentes de cada uno o de ciertos componentes del bloque en el poder: grandes terratenientes (caso de numerosas formaciones sociales dominadas y dependientes), capital no monopolista (y tal o cual fracción del mismo: comercial, industrial, bancario), capital monopolista (y tal o cual fracción de éste: capital monopolista de predominio bancario o industrial), burguesía internacionalizada o burguesía interior" (1979, pp. 159-160).

De aquí se desprende que "hay que abandonar así, definitivamente, una visión del Estado como dispositivo unitario de arriba abajo, fundado en una distribución jerárquica homogénea de los centros de poder, en escalonamiento uniforme, a partir del vértice de la pirámide hacia la base" (1979, p. 160). Refiriéndose a la burocracia estatal, Poulantzas dice:

"Mucho más que con un cuerpo de funcionarios y de personal estatal unitario y cimentado en torno a una voluntad política unívoca, hay que haberse las con feudos, clanes y facciones diversas, en una palabra, con una multitud de micropolíticas diversificadas" (1979, p. 163).

Los tradicionales conceptos weberianos sobre la unidad de la burocracia estatal, tan a menudo reproducidas en las premisas marxistas, tienen poca relación con la realidad del estado en una sociedad antagonica.

En sus análisis posteriores Hirsch, a su vez bajo la influencia de Poulantzas, también analiza la unidad y la fragmentación del estado en tér-

minos del papel del estado en el establecimiento de la unidad del bloque en el poder. Además, introduce a la discusión la distinción entre tres tipos de aparatos del estado: los aparatos represivos del estado (no sólo la policía y el ejército, también todo el estado legal u oficial que dispone, en última instancia, de la fuerza represiva legítima), los aparatos ideológicos del estado (los que reproducen la ideología dominante, tales como las escuelas, las universidades, las iglesias, etcétera), y los aparatos integrativos de masas (que organizan los intereses de las clases dominadas al grado necesario para establecer un consenso ideológico, tales como los sindicatos, los partidos obreros reformistas, etcétera). Según Hirsch, cada tipo de aparato se caracteriza por un grado determinado de unidad. A diferencia de los aparatos ideológicos y de los integrativos de masas (los cuales sólo pueden funcionar con eficacia si tienen un alto grado de autonomía y heterogeneidad), los aparatos represivos (los cuales conciernen sobre todo a la administración pública) deben ser relativamente homogéneos, "ya que la dominación de clase siempre se basa, en última instancia, en un aparato de coerción física" (Hirsch, 1978, p. 116). Esto, claro está, no niega la existencia de contradicciones dentro del aparato del estado, sino que sencillamente subraya el hecho que el aparato del estado, en el caso oficial más tradicional, es más homogéneo que los llamados aparatos "ideológicos" o "integrativos de masas".

Tomando en cuenta esta última idea de Hirsch podemos concluir que la administración del estado no puede ser analizada como un bloque monolítico. Se encuentra atravesada por contradicciones y conflictos, los cuales no surgen en última instancia del interior del aparato del estado, sino de la naturaleza antagónica de la sociedad capitalista. Por tanto, no se pueden erradicar las contradicciones y los conflictos mediante una reforma administrativa. Sin embargo, tal reforma sí puede llegar a alterar las reglas del juego del conflicto de manera tal que llegue a favorecer un partido determinado; el conflicto administrativo es inherente a la naturaleza misma del estado capitalista. Si el estado se encuentra inherentemente fragmentado y atravesado por el conflicto, ¿qué es lo que constituye su unidad? ¿Acaso posee el estado capitalista unidad alguna? o ¿es esta supuesta unidad sólo una ficción ideológica?

Como hemos visto, este problema es una de las preocupaciones centrales de Poulantzas, en tanto que le interesa argumentar contra la visión de que es posible que la clase obrera tome sólo una parte del apar-

to del estado aislado del resto. Sin embargo, su solución no es completamente clara. Su respuesta a este problema es en esencia institucional. Tanto en *El Poder Político y las Clases Sociales* y en *Estado, Poder y Socialismo*, reiteradamente sostiene la idea de la unidad institucional o "unidad del aparato" del estado. Esta unidad se establece "mediante un proceso complejo... mediante toda una cadena de subordinaciones de ciertos aparatos a otros, y mediante la dominación de un aparato o rama del Estado (el ejército, un partido político, un ministerio, etcétera) aquel que cristalice por excelencia los intereses de la fracción hegemónica sobre otras ramas o aparatos, centros de resistencia de otras fracciones del bloque en el poder" (1979, p. 165). Aunque esta afirmación parezca razonable, no hay ningún índice claro que señale porqué debiera ser necesariamente así. La argumentación de Poulantzas sobre este punto importante no va más allá del nivel de la afirmación.

Para Hirsch, el problema de la unidad del estado se presenta de forma distinta. Como vimos, su punto de partida es la naturaleza de la relación entre el estado y el capital; una de sus preocupaciones es combatir el punto de vista funcional-marxista que considera que el estado realiza los intereses del capital de forma automática. Al analizar las implicaciones que tiene la separación del estado con respecto al capital (una separación dentro de la unidad), muestra que (en parte debido a la fragmentación inherente del estado) no podemos dar por sentado que el estado siempre realizará los intereses del capital. El problema de la unidad del estado se presenta, en primera instancia, como: ¿de qué forma realiza el estado los intereses del capital-en-general? En otras palabras, ¿qué es lo que le da a las acciones del estado la coherencia y unidad necesarias para realizar los intereses del capital en general?

La respuesta que da Hirsch se desprende de su análisis de la separación del estado con respecto al proceso inmediato de acumulación. Como ya hemos visto, una de las implicaciones de esta separación es que no se puede presuponer que el estado realiza los intereses del capital de manera simple y nada problemática. Al contrario, existen muchos obstáculos estructurales que impiden la inequívoca realización de los intereses del capital-en-general: la incapacidad del estado para desarrollar políticas generales a largo plazo, la necesidad de tomar en cuenta las demandas de las clases dominadas, y el poder de los capitales individuales y de los grupos de capitales para imponer sus propios intereses espe-

cíficos sobre el estado en detrimento de los intereses del capital como un todo.

Por tanto, el estado realiza los intereses del capital como un todo sólo de forma muy contradictoria, y en esencia a través de un proceso de reacción *ad hoc* a las presiones políticas que surgen de los desórdenes en la acumulación. El estado asegura el proceso de acumulación de capital a través de su permanente reacción a las presiones que surgen de los desórdenes de este proceso. Pero proceso no es automático ni continuo; al contrario, es esencialmente mediante las crisis que se imponen las modificaciones principales sobre las políticas del estado para alinearlas a los requisitos de la acumulación de capital.

Todo esto no implica que no exista unidad institucional dentro del estado. Al contrario, aun en sus primeros escritos, Hirsch pone el acento sobre el papel del gasto estatal y del presupuesto en el establecimiento de una unidad institucional práctica en lo que de lo contrario sería un "caos organizativo de exclusivismo departamental" (1974, p. 243). Sin embargo, sí quiere decir que la coherencia y la unidad de la acción del estado debe ser lograda no sólo (ni siquiera principalmente) a través de una serie de reacciones a un proceso de acumulación de capital unificado en última instancia. El estado consigue la unidad no sólo mediante su propia estructura, sino también a través de la unidad del contexto dentro del cual opera. O, como afirmaran Blanke, Jürgens y Kastendiek al referirse a las políticas del estado:

"La conexión interna de estas políticas, su lógica, se encuentra fuera de su unidad formal, —el estado—; se encuentra en el movimiento del capital". (1978, p. 138).

Para concluir, es evidente que la estructura interna del estado, su cohesión o fragmentación relativas, no es sólo una cuestión fundamental para cualquier visión marxista de la administración pública, sino también de gran importancia para la teoría del estado en general. En particular la conclusión de que el estado se encuentra atravesado por contradicciones internas implica que es incapaz de organizar el desarrollo capitalista, y que el estado mismo está igualmente sujeto a las crisis. Al mismo tiempo, la unidad básica del estado (en gran medida conseguida a través de medios no institucionales) implica que la concepción pluralista del

estado es falsa; el estado es capitalista en virtud a su relación con el proceso de acumulación, y no es posible tomar una parte del aparato del estado y aislarlo de esta relación.

Más allá de estas cuestiones generales de la teoría del estado, es evidente que las discusiones sobre la unidad y la fragmentación del estado tienen implicaciones importantes para cualquier estudio sobre el conflicto administrativo y la reforma administrativa. El conflicto administrativo no es el resultado de una "mala administración", sino que es parte integral de la organización del estado: los antagonismos de la sociedad necesariamente se reproducen al interior del estado. Por tanto, la reforma administrativa no puede ser sencillamente una cuestión de eficiencia; siempre tiene implicaciones sobre el curso del conflicto social en general. Sin embargo, en el estudio de la reforma administrativa y el conflicto administrativo, me parece un grave error (que tiende a justificarse con las ambigüedades de los escritos de Poulantzas) suponer una relación rígida entre secciones o fracciones específicas del capital y aparatos del estado específicos. No debe olvidarse que el capital es muy oportunista en su relación con los aparatos del estado concretos (y con los estados-nación concretos, también), y tampoco que el capital se encuentra en movimiento constante, por lo que los capitales individuales o los grupos de capitales no se pueden considerar entidades fijas. Es importante relacionar la reforma administrativa no sólo con los intereses de un capital específico o con los de fracciones de capital, sino con el movimiento del capital como un todo y con el curso de la lucha de clases. Regresaremos a esta última concepción en el capítulo siguiente.

8. La Administración Pública y la Descomposición de la Clase Obrera

En este capítulo se abordará la cuestión de la administración y la reforma administrativa desde otro ángulo. En el capítulo anterior, se consideró la cuestión de la fragmentación y la unidad del estado; vimos que los análisis relacionan la fragmentación del estado fundamentalmente con la naturaleza fragmentada de la clase capitalista. En las discusiones de este tema casi no se menciona a la lucha de clases. En este capítulo quisiera explorar las implicaciones para la crítica de la administración pública de una posición diferente dentro de la teoría marxista: el trabajo de los autonomistas italianos.

Lo que distingue esta escuela tanto de Hirsch (cuyo análisis parte del capital) como de Poulantzas (quien parte de la esfera política) es que de forma absolutamente consciente colocan la lucha de la clase obrera en el centro de su análisis. Ya hemos citado a Tronti en este sentido, pero vale la pena repetir esa idea aquí:

“Nosotros también hemos trabajado con un concepto que pone el desarrollo capitalista en primer lugar, y los obreros en segundo lugar. Esto es un error. Y ahora tenemos que girar el problema en su cabeza, revertir la polaridad, y empezar otra vez desde el principio: y el principio es la lucha de clase de la clase obrera” (1964/1979, p. 1).

Por tanto, al ver el desarrollo histórico, los autonomistas no se concentran en las formas cambiantes de la acumulación de capital, sino en la lucha de la clase obrera. Siendo más precisos, interpretan las formas cambiantes de la acumulación como una faceta del flujo permanente de la lucha de clases. Interpretan el desarrollo capitalista en términos de la lucha permanente alrededor de la composición, descomposición y recomposición de la clase obrera.

Así, por ejemplo, el curso del desarrollo en los países capitalistas avanzados desde principios del siglo, puede verse en términos de la constante reorganización de la composición de la clase obrera. A principios de siglo, la fuerza de la clase obrera se basaba en la posición del obrero calificado; esta composición específica de la clase obrera se expresaba en el tipo de demandas hechas en este periodo (la demanda por el control obrero, expresado con mayor fuerza por el movimiento consejista posterior a la primera guerra mundial) y en la ideología del trabajo del movimiento obrero. La respuesta del capital fue atacar esta composición específica de la clase obrera para introducir técnicas nuevas diseñadas con el fin de descomponer a la clase obrera y romper el poder del obrero calificado a través de la apropiación de sus conocimientos y habilidades y de retomar el control del proceso de trabajo: el taylorismo y el fordismo.

El desquebrajamiento del poder de los obreros calificados lleva, sin embargo, a una *recomposición* de la clase obrera sobre una nueva base, en tanto obrero-masa. Las luchas que surgen sobre esta nueva base son cualitativamente diferentes de las luchas anteriores. La masa, el obrero

no calificado, no obtiene ninguna satisfacción del trabajo (ni siquiera potencialmente), en consecuencia su lucha se dirige no al control del proceso de trabajo, sino en contra del trabajo como tal. En palabras de Tronti, la lucha del obrero-masa es una lucha de rechazo, un gran "NO" de la clase obrera (cfr. Tronti, 1965/1979).

En esta perspectiva, se considera al keynesianismo (y a la expansión del estado asociada al keynesianismo) como la respuesta del capital a las luchas del nuevo obrero-masa. El genio de Keynes consiste en haberse dado cuenta de que la dominación capitalista no podía mantenerse frente al asalto del obrero-masa con la simple técnica anterior de introducir nuevas formas de control de la dirección dentro de la fábrica. Keynes admitió que era necesario reconocer la nueva fuerza de la clase obrera masificada, además de encontrar una vía para hacer que funcionase como fuerza motriz del capitalismo. Esto sólo era posible a través del estado. Por tanto, sólo se podían contener las luchas del obrero-masa mediante un traslado decisivo de la dominación del capital en la fábrica hasta el estado. Se extiende la disciplina de la fábrica a lo largo de la sociedad, y el estado deviene el foco de la dominación del capital.

La extensión keynesiana del dominio capitalista para evitar y contener las luchas del obrero-masa lleva a su vez a una nueva recomposición de la clase obrera. La socialización del dominio capitalista produce la socialización del obrero-masa, una transición del obrero-masa al obrero social. Tanto la explotación como la lucha contra la explotación se extienden al conjunto de la sociedad. El gasto del estado (en tanto "gasto-salarial de la Fábrica-Estado") (Negri, 1975/1977, p. 234) se convierte en uno de los terrenos fundamentales de la lucha de clases, sin tener en ningún momento una importancia secundaria con respecto a las luchas dentro de las fábricas. A través de estas luchas se redefine y recompone la clase obrera en tanto obrero social, un sujeto revolucionario nuevo.

Dejando de lado las interpretaciones detalladas de esta concepción, se ve que es posible interpretar el curso del desarrollo capitalista en términos del flujo constante de la descomposición y recomposición de la clase obrera. Este tipo de análisis no sólo se puede aplicar a la gran escala del desarrollo social, sino también al análisis de luchas concretas. Así, al analizar las luchas dentro de una fábrica en concreto, es posible ver como la administración constantemente introduce técnicas nuevas

o maquinaria nueva o una nueva estructura salarial para fragmentar a la fuerza de trabajo o para minar la posición de elementos clave en su interior; por el otro lado, los obreros constantemente encuentran formas de reagruparse, nuevas formas de fortalecer sus posiciones de fuerza dentro de la fábrica. Hay un flujo de lucha constante que se concentra en la descomposición/recomposición de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, es claro (como señalan los autonomistas) que esta lucha no tiene lugar sólo dentro de la fábrica. El estado juega un papel cada vez más importante en la lucha total del capital por la sobrevivencia. La expansión del capital implica la expansión de las áreas del control capitalista coordinado y también la expansión de las áreas de lucha social contra el capital. En años recientes, nuevas formas de lucha han crecido alrededor del estado —luchas en torno a la salud, la educación, el transporte, la vivienda, etcétera—. Estas luchas no deben ser consideradas secundarias con respecto a las luchas en las fábricas, más bien son la expresión de una composición distinta de la clase obrera. Si vemos a la clase obrera no sólo como un grupo de gente, sino en términos cualitativos, como un polo de una relación de dominación-y-resistencia, entonces es claro que la clase obrera se redefine (o recompone) cuando la relación misma se redefine. Al mismo tiempo, es claro que el polo capitalista también se redefine cuando el estado entra a jugar un papel cada vez más importante. El estado juega un papel cada vez mayor en el control de la sociedad, en la lucha por contener y descomponer a la clase obrera.

Pero, ¿cómo es que el estado juega este papel? y ¿cuál es el papel de la administración pública? Casi todos los estudios sobre el proceso de descomposición/recomposición se han centrado en la fábrica, mostrando como se pueden ver las estrategias administrativas en términos de dirigirse a fragmentar o minar la fuerza de trabajo. ¿Se puede hablar del estado en los mismos términos? ¿Se puede ver el papel de la administración pública como esencialmente el mismo que el de la administración empresarial? ¿Se puede decir que la administración pública es básicamente la administración de la sociedad y opera fundamentalmente sobre los mismos principios que la administración de la fábrica?

La implicación de los escritos de los autonomistas, al referirse a la "fábrica-estado" y a la extensión de la disciplina de la fábrica a toda la

sociedad, es que no hay diferencia básica entre la administración pública (en tanto administración de la sociedad) y la administración empresarial. Esta conclusión no es explícita en sus escritos, aunque es evidentemente una conclusión lógica de sus análisis. ¿Es ésta una forma útil de abordar el análisis de la administración pública?

Lo primero que hay que hacer notar es que, aun no siendo absolutamente correcta, esta perspectiva es muy útil e importante. Su importancia radica en el hecho que nos fuerza a ubicar la lucha de la clase obrera en el centro de nuestro análisis. Para entender el significado de la reforma administrativa, o de las formas administrativas en general, debemos verlas no sólo desde el punto de vista del capital, sino también —y sobre todo— desde abajo.

Volviendo la vista a las divisiones internas dentro del estado, vemos que es importante relacionarlas no sólo a la naturaleza fragmentada del capital, sino también examinarlas en términos de su impacto sobre la clase obrera en lucha. Entonces, es claro que las fisuras del estado se proyectan sobre las luchas de la sociedad. Como se vio en el capítulo cinco, las fisuras del estado implican una cierta definición y caracterización de la realidad social que, inevitablemente, tiende a canalizar las luchas en ciertas direcciones; por ejemplo, el hecho que la vivienda y la salud sean tratadas por determinadas partes del aparato del estado, tendrá casi inevitablemente un impacto sobre los vínculos establecidos en la práctica entre las luchas por la vivienda y las luchas por la salud. Las fisuras del estado implican, por tanto, fragmentar o descomponer la lucha de clases sobre ciertos lineamientos. En consecuencia, los cambios en la organización interna del estado siempre implicarán un proceso de redefinición de la realidad social y de imposición de nuevas definiciones sobre las luchas sociales. Esto pareciera sugerir que las reformas administrativas debieran interpretarse de la misma manera que los cambios en la administración empresarial; es decir, como puntos críticos en la lucha del capital por descomponer a la clase obrera.

Podemos explicar esta cuestión en términos mas concretos, relacionándola a las luchas por el presupuesto del estado que han tenido gran importancia en muchos países capitalistas en los últimos años. La expansión del gasto del estado fue una característica central de la estrategia

keynesiana para integrar al obrero-masa. Sin embargo, como ya se ha visto, esta expansión de los gastos del estado llevó a una redefinición de la relación capital-trabajo, al desarrollo de una forma de lucha de clases y a la recomposición de la clase obrera como obrero social. La fuerza de la clase obrera recompuesta puede verse no sólo en la virulencia de las luchas no fabriles de fines de la década de los sesenta y principios de los setenta, sino también en el rápido crecimiento de los gastos del estado en muchos países durante el mismo periodo, a la vez que el capital luchaba por contener estas luchas. La reformulación keynesiana de la relación capital-trabajo implicó que el gasto del estado tomara un papel crucial en el conflicto de clases.

En consecuencia, los cortes en el gasto del estado han jugado un papel central en el ataque del capital contra la clase obrera en los últimos años. En la lucha del capital no sólo ha tenido su importancia el anuncio de las reducciones cuantitativas del gasto del estado, sino también los métodos administrativos diseñados para poner en práctica los cortes del gasto y para fragmentar la oposición de la clase obrera a estos cortes. Un tema importante en la mayoría de los países capitalistas en años recientes, el proceso de reforma administrativa, en todas partes ha estado ligado a la tentativa de contener el aumento del gasto del estado (o incluso a reducirlo). O, si vemos el aumento del gasto del estado como expresión de la fortaleza del obrero social, podemos afirmar que la reforma administrativa ha jugado un papel central en la lucha del capital por desquebrajar la fuerza del obrero social.

Por ejemplo, en Gran Bretaña, la creciente preocupación por el nivel del gasto del estado llevó a la introducción de nuevas técnicas administrativas (como el análisis de costo-beneficio, el PPBS, etcétera) que, hasta cierto punto, tuvieron el efecto de aislar las decisiones del gasto del estado de la presión popular. Cuando el ataque al gasto del estado se hizo más violento (a partir de 1976) y se adoptaron políticas monetaristas, la implementación de los cortes en el gasto fue en gran medida posible debido a la introducción de nuevas técnicas financieras (límites en el dinero circulante) que tuvieron por efecto aislar cualquier parte del estado que se opusiese a los cortes del gasto, además de haber sido efectivo en aislar las diferentes luchas en el país. Por lo menos en cuanto se refiere a Gran Bretaña, el monetarismo ha sido sobre todo una estrategia administrativa, y como tal, extremadamente efectiva.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de las reformas administrativas en las últimas décadas han estado muy vinculadas al control del gasto del estado, y relacionando la tendencia creciente del gasto público con la fortaleza de la clase obrera, entonces es claro que el análisis de la descomposición/recomposición del obrero social debiera abrir caminos muy fructíferos para el análisis de la reforma administrativa.

En primer lugar, la analogía entre la administración empresarial y la administración pública, en tanto administración de la sociedad, es extremadamente útil. Sin embargo, existen distinciones importantes entre ambas formas de dominación. La distinción principal se relaciona a la argumentación hecha en la parte anterior de la investigación. Las técnicas de dominación del estado difieren en mucho de las de la fábrica e incluso en algunos casos se basan precisamente en el hecho de que el estado no es una fábrica. La administración empresarial es la administración de los obreros, la administración del estado es la administración de las "personas". La esencia de la administración de las "personas" radica en componerlas/descomponerlas de forma tal que oscurezca su existencia como obreros. Como ya se ha visto, la administración pública se basa en el principio de definir a los obreros como "ciudadanos" y, de allí, su descomposición según lineamientos funcionales o territoriales. Si bien es correcto ubicar a la administración pública dentro del contexto de las luchas alrededor de la descomposición/recomposición de la clase obrera, también es importante reconocer que las modalidades de esta intervención en esta lucha no son iguales a las de la fábrica.

Claro está que hay otras diferencias entre la administración del estado y la administración de la fábrica. La intensidad del control, el grado de disciplina exigido, la naturaleza y los motivos de la vigilancia, todos ellos difieren. Con esto no se quiere negar la naturaleza cada vez más coercitiva del estado, pero es importante mantener nítidas las diferencias significativas en el análisis de las formas del control burgués.

Sin embargo, y a pesar de estas reservas, definitivamente me parece que el análisis de la administración y de la reforma administrativa en términos de la descomposición/recomposición de la clase obrera nos podría llevar un paso adelante en el proceso de darle vida a la crítica política de la administración pública.

9. *La Administración Pública y el Patriarcado*

En el capítulo precedente se sugería que la expansión del estado y el consiguiente papel fundamental de la administración pública en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas debía relacionarse al cambiante modelo de dominación de clase y a la cambiante composición de la clase obrera. El papel del estado (y de la administración pública) y las formas de lucha de la clase obrera, no pueden separarse de forma rígida: existen en un estado de permanente tensión recíproca.

Al hablar de la composición de la clase obrera, no se hizo mención de su composición sexual. Sin embargo, ésta es ciertamente una cuestión de fundamental importancia. El cambio de la naturaleza de la relación de dominación-y-de-lucha —que los autonomistas designan como un cambio del obrero-masa al obrero social— tiene implicaciones importantes para el papel de la mujer. La extensión intensificada de la relación de dominación-y-de-lucha que implica la expansión del estado, también implica que las mujeres se han visto integradas más estrechamente en esta relación. En las luchas por la salud, la vivienda, el transporte, la educación, etcétera, las mujeres tienden a jugar un papel relativamente más importante que en las formas más tradicionales de lucha centradas en la fábrica.

Está claro que esto no implica que las mujeres no hayan jugado siempre un papel importante en la lucha de clases; tampoco implica que las mujeres sean ahora, cuantitativamente, una parte más importante de la clase obrera. Si por clase se entiende no un agrupamiento cuantitativo, sino una relación cualitativa, como uno de los polos de una relación de explotación y de lucha, entonces es evidente que la posición relativa de las mujeres dentro de la clase obrera ha cambiado. En primer lugar, en casi la mayoría de los países capitalistas, la proporción de mujeres empleadas (y la proporción de la fuerza de trabajo constituida por mujeres) ha aumentado de forma constante; esto quiere decir que cada vez más mujeres están directamente involucradas en las luchas en torno al proceso inmediato de producción. En segundo lugar, las mujeres no empleadas, hoy día entran en contacto mucho más directo con el estado y los tentáculos en expansión de su administración; consiguientemente, tienen una experiencia más directa de las tensiones, frustraciones y luchas que implica tal contacto. Sería una exageración, aunque si bien

una exageración útil, sugerir que en vez de referirnos a la transición del obrero-masa al obrero social, nos refiriésemos a la transición hacia la obrera social.

Si éste fuera el caso, se sigue que es cada vez más importante para el capital mantener las estructuras de la dominación sexual o patriarcal que atraviesan a la clase obrera (y, a su vez, se hace cada vez más vital que los socialistas cuestionen estas estructuras). Por tanto, si queremos apreciar el papel del estado en la descomposición o fragmentación de la clase obrera, un elemento fundamental debe ser el análisis de la forma en que el estado contribuye a la reproducción de los modelos existentes de relaciones patriarcales. Aunque está claro que el estado no crea la subordinación de las mujeres a los hombres, sí pone mucho de su parte para perpetuar y consolidar esa subordinación.

En particular, existen tres temas que han surgido de las discusiones feministas sobre el estado que parecen importantes para el desarrollo de una visión crítica de la administración pública.

El primero, y el más obvio, es la forma en que se inscriben las discriminaciones contra la mujer en la legislación y/o la práctica administrativa del estado. Es obvio que las discriminaciones concretas varían de país en país. Ejemplos de tales discriminaciones podrían incluir el requisito que las mujeres renuncien a puestos públicos en caso de casarse; las regulaciones de impuestos diferenciales, basadas en la suposición que el hombre es responsable de la mantención de su esposa e hijos (más no *viceversa*); las restricciones al acceso de las mujeres a los beneficios de asistencia social, basadas en la misma suposición, un ejemplo notorio es la práctica de las agencias de asistencia social en Gran Bretaña, las cuales de noche espían a las mujeres que solicitan ayuda para asegurar que no viven con un hombre, el cual sería entonces responsable de sostener a la mujer (obviamente tal vigilancia sobre los hombres no existe); y varios tipos de discriminación informal en contra de las mujeres que se dan en la práctica de las agencias de asistencia y empleo. Se podrían extender estos ejemplos para incluir las múltiples formas en que el estado interviene para prevenir el control de las mujeres sobre su propia fertilidad (restricciones en la disponibilidad de anticonceptivos; restricciones al aborto; maltrato administrativo a las mujeres en busca de abortar o de la esterilización, aun cuando éstos sean legales, etcétera). Sin embargo,

lo que interesa no son los ejemplos mismos, sino el hecho que tales prácticas discriminatorias existen de forma generalizada en todos los estados capitalistas.

De los ejemplos citados se puede desprender que la mayoría de las discriminaciones no son meramente arbitrarias, sino que surgen de ciertas premisas referidas a la relación "normal" o "correcta" entre las mujeres y los hombres, y a la relación correcta entre la mujer adulta y el hombre adulto, por un lado, y de éstos con los niños, por el otro. Por tanto, estas discriminaciones se relacionan estrechamente al segundo tema que ha surgido en las discusiones feministas sobre el estado: el estado y la familia se encuentran estrechamente entrelazados.

La familia juega un papel fundamental en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas. Por un lado, el trabajo hecho en casa (fundamentalmente por las mujeres) es la base material para la reproducción física de la fuerza de trabajo (tanto la reproducción diaria del trabajador adulto como la crianza de los niños que algún día tomarán su lugar en la fuerza de trabajo). Por el otro lado, también le corresponde a la familia proporcionar una forma social dentro de la cual se entrene a los jóvenes para ajustarse a las realidades de la sociedad capitalista; dentro de la familia se aprende a obedecer a la autoridad y a las normas dominantes sustentadas por la autoridad; dentro de la familia se pueden privatizar, de forma efectiva, tanto la violencia como el enojo, se voltean contra la mujer y los niños, antes que contra la clase dominante; dentro de la familia se puede contener y domesticar el deseo; dentro de la familia la contención y subordinación efectivas de una mitad de la clase obrera se puede imponer a través de la otra mitad. En múltiples formas la reproducción de un capitalismo más o menos estable no sería concebible sin la existencia de la familia.

El problema del capitalismo es que su desarrollo mismo mina progresivamente a aquellas estructuras de la familia que son esenciales para su propia existencia. La movilidad permanente de la fuerza de trabajo necesaria al desarrollo desigual inherente al capitalismo y que encuentra su expresión más obvia en el rápido crecimiento de las ciudades, en las permanentes migraciones desde el campo y en el proceso constante de demolición y redesarrollo que sucede dentro de las ciudades, lleva a la erosión constante de las estructuras comunitarias de la familia y de la

familia en sentido amplio. La familia nuclear, cada vez más aislada, no puede desempeñar muchas de las funciones tradicionalmente atribuidas a la familia: cuidar a los viejos, chicos, enfermos, desempleados. Esta erosión progresiva de las tradicionales estructuras de apoyo social lleva al estado a asumir algunas de estas funciones, a través de la provisión del seguro de desempleo, cuidado médico, seguro social, educación, jardinerías, etcétera. Está claro que el grado en que se ha desarrollado esta tendencia varía, en gran medida, de un país a otro: generalmente es más pronunciada en los países capitalistas más "avanzados", en donde la erosión de las estructuras tradicionales de apoyo es mayor. Es obvio que hay muchos factores que moldean el desarrollo del lado asistencialista del estado, pero uno de los más importantes es el grado en que la familia puede o no desempeñar sus funciones tradicionales. El desarrollo de la familia y el estado se encuentra mutuamente condicionado.

Hay cierto dilema inherente a la intervención del estado en estas áreas. Por un lado, se ve cada vez más forzado a asumir muchas de las funciones que la familia ya no puede llenar. Por el otro, la viabilidad continua de la familia sigue siendo vital para la estabilidad del capitalismo. Por tanto, es esencial que el estado intervenga de forma tal que apoye a la familia más que minarla aún más. La conciencia de este problema se puede expresar en la formulación de políticas específicas diseñadas para apoyar a la familia y en la creación de departamentos con la responsabilidad específica de tal tarea (como el DIF en México). Pero aun cuando éste no sea el caso explícito, la totalidad de la estructura de los servicios sociales y de los beneficios de la asistencia social se basa en la existencia de la familia y en el supuesto de que en ciertas áreas el papel del estado es secundario con respecto al de la familia, y su tarea principal es apoyar la familia.

Me parece que ésta es un área de investigación importante para una concepción crítica de la administración pública. ¿Hasta qué punto es que las estructuras administrativas se entrelazan con las estructuras familiares existentes y les dan apoyo? ¿Cuáles son las implicaciones para la estabilidad social en general y para la posición de la mujer en particular?

El tercer tema que surge de las discusiones feministas no está tan claramente definido, aunque tiene implicaciones de largo alcance. Ha

sido característico de los movimientos de mujeres el desarrollar rasgos organizativos específicos. Estos varían al nivel del detalle de país en país, pero incluyen: la adopción de estructuras organizativas flexibles (por ejemplo, rechazan la forma de partido: los grupos de feministas se consideran parte de un movimiento común, no parte de un embrión de partido); el rechazo de las estructuras formales de liderazgo y dirección; el fomento de la participación activa de todos/as aquellos/as que asistan a sus reuniones; el consiguiente rechazo de las reuniones estructuradas de manera formal, etcétera. Estas prácticas han surgido de la conciencia (casi no teorizada) de que las formas de organización tradicionales (incluyendo, por supuesto, las formas tradicionales de organización socialista) reflejan y confirman a la vez los modelos de dominación del hombre sobre la mujer; es decir, es mucho más probable que los hombres se sientan a gusto al usar tales estructuras tradicionales, es más probable que sean ellos quienes hagan uso de la palabra en las reuniones, que asuman papeles de liderazgo en las organizaciones, etcétera. Y esto no sólo se debe a las limitaciones en el tiempo de las mujeres (crianza de los niños, cuidado de la casa, etcétera), sino también a que las estructuras mismas son patriarcales. Por tanto, afirman las feministas, las formas tradicionales de organización se estructuran en torno a las características específicamente masculinas: la competencia y la agresividad; funcionan en base al supuesto que los participantes luchan y deben luchar por el liderazgo e intimidar a aquellos/as (en particular a las mujeres) que no operan sobre esta base.

La mayoría de estas críticas han sido hechas al cuestionar las formas tradicionales de organización socialista. Sin embargo, bien se podrían aplicar de igual forma (o incluso de forma más clara aún) a las formas de organización del estado. Las reuniones públicas, los comités, toda la estructura de interacción entre el estado y el público, se caracterizan por una pompa, una formalidad, una jerarquía y un lenguaje que desalientan la participación activa de todos menos los más activos y con mayor capacidad de expresión. Esta es seguramente una de las bases materiales que explican el bajo grado de involucramiento activo por parte de las mujeres en la política burguesa o en los altos niveles de la administración del estado.

Esta crítica de las estructuras organizativas tradicionales no parece haber sido teorizada por completo. Sin embargo, en especial si se le

ubica en el contexto de un análisis histórico de la posición relativa de los hombres y mujeres, en vez de relacionarle a una noción de las características inherentes a ambos sexos, plantea preguntas de extremo interés para una crítica de la administración pública. ¿De qué manera es que las prácticas administrativas del estado se inclinan no sólo en contra de la clase obrera en general, sino en contra de las mujeres en particular? ¿Cómo se inscribe esta discriminación en contra de las mujeres en las estructuras concretas del estado? ¿Cuáles son las implicaciones de esta crítica para la praxis socialista y feminista?

10. La Administración Pública y la Disciplina

En términos generales, el problema de desarrollar una concepción crítica de la administración pública es el problema de tomar una práctica administrativa que parece obvia, neutra y libre de contenido político, y mostrar que no son las excepciones de esta práctica las que son políticamente relevantes, sino que es el detalle técnico de la rutina el que tiene un gran significado político. Uno de los méritos de los análisis feministas, discutidos en el capítulo anterior, es que han llamado la atención a los detalles de la organización y de la vida cotidiana que en apariencia son obvios e insignificantes, además de haber demostrado que estos detalles reflejan y confirman ciertas relaciones de poder entre los hombres y las mujeres.

Sin embargo, nuestro análisis del detalle no debe reducirse al caso específico de la opresión de la mujer. Al observar, en términos generales las formas en que las estructuras administrativas dividen y fragmentan a la clase obrera, es importante ir más allá de las grandes divisiones administrativas (como las existentes entre la salud y la vivienda, para retomar el ejemplo anterior) y su impacto sobre las luchas políticas más o menos conscientes. También es importante enfocar los aspectos de la práctica administrativa que son menos espectaculares, más minuciosos: el diseño de las formas, el proceso de guardar expedientes, la distribución física de las oficinas públicas, los procesos de rutina para tratar los problemas individuales, etcétera. Seguramente el aspecto más típico de la administración pública es la rutina, el enfrentamiento cotidiano a problemas tan "ordinarios", tan "individuales", tan segmentados que ni siquiera los directamente implicados les asignan un significado político. La administración es sobre todo la rutina, el ejercicio no espectacular de

un poder que parece negar su propia existencia. De forma característica, la administración no es tanto lo que fragmenta las luchas políticas, sino más bien lo que compartimenta los problemas sociales de tal forma que nunca llegan a ser formulados políticamente. La administración, en otras palabras, es un ejemplo perfecto de lo que Foucault llama la *microfísica del poder*.

El análisis de Foucault de las formas cambiantes del poder, sin ser un análisis marxista, es muy sugerente para comprender las rutinas de la administración pública. En sus análisis, caracteriza el poder en la sociedad moderna precisamente por el hecho que su ejercicio es una rutina, poco emocionante y anónima. Ve a la sociedad moderna como una sociedad "disciplinada", completamente penetrada por el ejercicio detallado del poder. En tanto que esto plantea problemas importantes para la discusión de la administración pública, vale la pena detenerse en este razonamiento, en especial el expuesto en su obra *Vigilar y Castigar*.

En esta obra Foucault maneja dos imágenes centrales. La primera es la ejecución de un regicida en 1757: el castigo es horrible, violento, público, espectacular, una manifestación vívida del poder personal del rey. La segunda imagen, situada poco más de medio siglo después, es el diseño del Panóptico, la prisión perfecta ideada por Bentham.

"Conocido es su principio: en la periferia, una construcción en forma de anillo; en el centro, una torre, ésta, con anchas ventanas que se abren en la casa interior del anillo. La construcción periférica está dividida en celdas, cada una de las cuales atraviesa toda la anchura de la construcción. Tienen dos ventanas, una que da al interior, correspondiente a las ventanas de la torre, y la otra, que da al exterior, permite que la luz atraviese la celda de una parte a otra. Basta entonces situar un vigilante en la torre central y encerrar en cada celda a un loco, un enfermo, un condenado, un obrero o un escolar. Por el efecto de la contraluz, se puede percibir desde la torre, recortándose perfectamente sobre la luz, las pequeñas siluetas cautivas en las celdas de la periferia. Tanto pequeños teatros como celdas, en los que cada actor está sólo, perfectamente individualizado y constantemente visible". (p. 203).

En este último caso, el castigo no es violento; no se necesita la violencia directa ya que el cuerpo del criminal está bajo control total, totalmente visible a todas horas al supervisor invisible. En el caso del regicida, hay contacto entre el hombre condenado, el ejecutor y el público, hay una destrucción teatral del regicida, lo cual restaura el poder visible

y glorioso del monarca. En el Panóptico, el prisionero se encuentra totalmente aislado del público y de los demás prisioneros; la autoridad es invisible. En ambos casos, el ejercicio del poder es físico, se expresa en el cuerpo del criminal. En ambos casos se planifica cuidadosamente y en detalle el ejercicio del poder. Pero el control detallado del cuerpo es diferente en cada caso. El Panóptico es la figura de una nueva política del cuerpo, una nueva micro-física del poder.

Ambas imágenes simbolizan no sólo un cambio en la forma del castigo, sino también una transformación de todo el modo de ejercer el poder. Foucault averigua el origen de esta transformación y muestra que los cambios deben ser entendidos, no en términos de los conceptos tradicionales de la humanización y de la civilización, sino como el resultado del cálculo de los controles diminutos de los movimientos del cuerpo. El desarrollo de la nueva política del cuerpo, o de las nuevas "disciplinas" como las llama Foucault, es algo que surgió en el curso de los siglos XVII y XVIII, no sólo en las prisiones, también en las escuelas, los hospitales, los ejércitos y las fábricas. Una gama de técnicas detalladas surgió para domesticar nuestros cuerpos, para hacerlos dóciles y disponer de ellos en el espacio de forma tal que se vuelvan inocuos.

Foucault analiza algunas de estas técnicas en detalle. Muestra, por ejemplo, como durante este periodo surge un "arte de las distribuciones", o sea, técnicas para la distribución ordenada de los individuos en el espacio: mediante el encierro (de los alumnos en la escuela, de los prisioneros en la cárcel, de los enfermos en el hospital, etcétera); mediante la partición (de los salones en la escuela, pavellones en el hospital, etcétera); mediante la organización de un espacio serial (como en los salones de clase, las prisiones, etcétera). También se refiere a las nuevas técnicas para controlar la actividad (por ejemplo, mediante la imposición de horarios), y para "la organización de las génesis" mediante la regulación de cuáles pasos preliminares deben ser tomados antes de poder desempeñar otros actos (por ejemplo, debe terminarse la escuela primaria antes de poder iniciar la secundaria).

No es necesario continuar multiplicando los ejemplos. Lo importante es que Foucault toma toda una serie de detalles que normalmente damos por descontados —la existencia de pavellones en los hospitales, la disposición jerárquica de los escritorios en el salón de clases, el control

de la actividad a través de horarios y exámenes, etcétera— y muestra que no son fenómenos que hayan existido siempre. Al contrario, surgieron durante un periodo determinado como parte de un conjunto de técnicas de poder nuevas. Juntas constituyen lo que él llama un régimen disciplinario.

Estas técnicas de poder no se restringen a las instituciones tales como las escuelas y las prisiones. Según Foucault, han conseguido penetrar la sociedad de forma gradual. El prisionero del Panóptico de Bentham se acostumbra tanto a la vigilancia permanente que se comienza a comportar de forma ordenada y disciplinada incluso cuando se encuentra fuera de prisión, y seguirá comportándose así incluso si ya no existiese la prisión. Los elementos peligrosos de las sociedades anteriores se ven remplazados por un orden predecible y por la disciplina. Se remplaza la muchedumbre, la plebe, por un conjunto de individuos separados.

¿A dónde nos lleva el análisis de Foucault en términos de un análisis de la administración pública? En primer lugar, se puede hacer una serie de críticas a este análisis; particularmente, el no ser un análisis de clases. Aunque se analizan las nuevas técnicas en tanto técnicas para el ejercicio del poder, nunca se esclarece la resistencia al desarrollo de estas nuevas formas de poder, tampoco se analiza la unidad subyacente de los actos de resistencia aparentemente aislados. Por esto surge un cuadro sombrío: en una sociedad penetrada por la disciplina a tal grado, no puede haber mucho espacio para la lucha ni para la esperanza. La otra crítica que se le pudiera hacer a Foucault, es que el exceso de énfasis sobre la disciplina lleva a una subestimación del papel de la violencia abierta en la mantención del orden.

Sin embargo, y haciendo de lado estas críticas, me parece que se pueden obtener muchas enseñanzas de Foucault para desarrollar un enfoque más crítico a la administración pública. Aunque Foucault exagera la tendencia, sigue siendo cierto que la dominación capitalista se caracteriza por la amenaza latente de la violencia abierta y que la regulación detallada del estado y otras instituciones está en el centro de este proceso. Aunque Foucault casi no se refiere a la administración pública en general (en contraposición a los ejemplos concretos que da de la práctica del ejército, los hospitales, las escuelas, las prisiones, etcétera), está claro que la administración del estado es de una relevancia fundamental

para este proceso, a través del cual se regulan los conflictos y se les fragmenta en partículas tan pequeñas que desaparecen de la vista.

La imagen del Panóptico, en el cual el dominador es invisible aunque los objetos de su dominio son totalmente visibles, es obviamente una representación física del funcionamiento de una burocracia eficiente. El burócrata invisible y anónimo puede vigilar y controlar sin ser visto. Pero este control no es en absoluto natural, sino que se obtiene mediante ciertas prácticas (llenar formularios, archivar, el diseño físico de los edificios públicos con áreas de recepción separadas del lugar en el que se toman las decisiones, etcétera), las cuales tienen toda una historia por detrás, una historia de formación dentro de ciertas disciplinas, de enseñanza para usar un cierto lenguaje, para tratar ciertas barreras (puertas, escritorios, etcétera) como si fuesen físicamente inviolables. El control no violento de una persona por sobre otras (sea un profesor en clase, un doctor en el hospital, un burócrata lidiando con un "cliente") no puede ser dado por descontado; detrás de esta actitud hay toda una historia de experiencias, condicionamientos, del uso del lenguaje, de estructuramiento del ambiente físico. Entender tanto las técnicas a través de las cuales se mantiene el control social, como el papel de la administración del estado, es una de las principales tareas de un enfoque crítico a la administración pública.

¿Cómo se contiene el desorden en una sociedad de clases? ¿Cuál es el papel de la administración pública en este proceso? ¿Qué técnicas se emplean y cómo se desarrollan? ¿Cómo es que se convierte el descontento político en frustraciones individuales? y ¿Por qué no estallan estas frustraciones en una violencia declarada más amenudo? ¿Qué papel juegan la estructura arquitectónica de los edificios públicos, la disposición física de las oficinas y las áreas de recepción, las distinciones que se hacen entre las diferentes formas, el uso del lenguaje oficial, etcétera? ¿Qué papel juega el estado en la distribución de los individuos en el espacio o en la organización de nuestras actividades de forma seriada? ¿Cómo se logra fragmentar, individualizar y despolitizar a aquellos que entran en contacto con el sistema administrativo, y qué se puede hacer para contrarrestar este efecto? Si la administración juega un papel fundamental en disciplinar la sociedad, éste es el tipo de preguntas que debemos comenzar a hacer en el estudio de la administración pública.

11. *La Administración Pública y el Proceso de Trabajo*

En un intento por comprender las estructuras y las divisiones internas del estado, hasta ahora nos hemos centrado en la relación entre la administración pública y el conflicto social en la sociedad. Hemos visto varias formas en que se pueden ubicar las estructuras internas del estado en el contexto del papel general del estado en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas. El aparato del estado se encuentra atravesado por el conflicto social y sus formas organizativas son parte integral de ese conflicto.

Este análisis trae implícito una crítica a una premisa no externada existente en gran parte de la literatura sobre la administración pública; la presuposición de que la organización administrativa es un sistema cerrado. En consecuencia, se discute la eficiencia, el presupuesto, la toma de decisiones, la comunicación, etcétera, como si el estado existiese como una organización aislada del resto del mundo. Como se ha visto, los libros de texto de la administración pública se abocan sobre todo a las estructuras internas del estado, las cuales tienden a discutir sin referencia alguna a los conflictos sociales que inevitablemente reflejan.

Sin embargo, al colocar el énfasis sobre la liga entre las estructuras "internas" del estado y los conflictos "externos", también es importante considerar la existencia de contradicciones específicas al interior del estado. Uno de los intereses fundamentales de la teoría administrativa (y de la teoría de la organización, en general) ha sido alcanzar la eficiencia interna máxima, en el sentido de asegurar que todos los miembros de la organización luchan por implementar las metas de la organización. En el caso de las organizaciones del estado, esta cuestión puede implicar el manejo de grandes cantidades de empleados y el asegurarse de que subordinen sus propios intereses a los de la organización, aun cuando puedan ser contrarios. ¿Cómo desarrollar un enfoque crítico a este aspecto de la administración pública?

Un punto de partida importante para enfocar esta cuestión está dado por las recientes discusiones sobre el proceso de trabajo en la fábrica. Esta discusión —que recibió un impulso considerable con la publicación del libro de Braverman, *Trabajo y Capital Monopolista*— se ha concentrado en las luchas en torno al proceso de producción, un área que por

mucho tiempo había sido ignorada por los marxistas. Para el capital, un aspecto central de estas luchas es el desarrollo permanente de nuevas técnicas administrativas como un medio para vencer la resistencia de los obreros. El desarrollo de técnicas administrativas (y, por tanto, de la teoría administrativa) no es un proceso de desarrollo racional hacia una eficiencia cada vez mayor, como pretende hacerse pasar, sino más bien, es un aspecto de la lucha del capital por encontrar nuevas formas de imponer su dominio sobre los obreros. No es un producto de la razón, sino el resultado de una lucha por la dominación. Como muestra Braverman, el genio de Frederick Taylor —el padre de la ‘administración científica’— radica precisamente en el hecho de que tenía una concepción muy clara de lo que estaba haciendo: los obreros y el capital tienen intereses mutuamente antagónicos y corresponde a la administración (y a la teoría administrativa) imponer los intereses del capital sobre los obreros. La teoría administrativa es, pues, un aspecto importante de la lucha del capital por aumentar el grado de explotación de los obreros al máximo.

Es posible diferenciar la teoría de la administración de empresas, en sentido estricto, o sea como las teorías que se abocan a la organización y el control del proceso de trabajo en la fábrica y la oficina, de la teoría administrativa en sentido amplio, refiriéndose a las teorías que pretenden obtener una estructura más eficiente o racional para una organización como un todo. Sin embargo, está claro que hay una relación estrecha entre ambas: por ejemplo, Fayol, a quien normalmente se le ve como uno de los fundadores de la teoría administrativa, no sólo fue contemporáneo de Taylor, también compartió una historia similar, en tanto gerente exitoso de una industria privada.

El problema para una crítica a la administración pública es el siguiente: las discusiones recientes sobre el proceso de trabajo han mostrado que la teoría de la administración de empresas es una teoría sobre cómo maximizar la eficiencia del control del capital sobre el proceso de producción; es una teoría de la dominación. Sin embargo, estas discusiones se han centrado sobre la fábrica (o, en pocos casos, las oficinas) y sobre la organización del proceso de trabajo mismo (la forma en que se producen los automóviles, en que operan las máquinas, en que se organiza el trabajo secretarial, etcétera). La administración pública, no obstante, ha estado más entrelazada con las teorías administrativas, o sea, con las teorías más generales que abordan la estructura organizativa, las

ventajas o desventajas de la descentralización, los problemas de la jerarquía, de la comunicación, del reclutamiento, su estructura como carrera profesional, etcétera. El problema es si se puede extender la crítica de la teoría de la administración de empresas a las teorías administrativas; ¿Son éstas también teorías de la dominación? ¿Acaso la naturaleza del antagonismo entre el estado y los trabajadores del estado es similar al antagonismo entre la gerencia y los obreros en la fábrica?

Es imposible dar una respuesta completa a esta pregunta en el presente trabajo. En ausencia de un análisis desarrollado en este campo, sólo procederemos a hacer algunos comentarios. Primero, si se analizan los escritos de los teóricos clásicos de la administración, es evidente que su interés es maximizar el poder y la autoridad del jefe de la organización. Por ejemplo, la teoría de Fayol es una teoría que fue conscientemente elaborada para los jefes de la organización. Esto es aún más claro en sus catorce principios generales de la administración, que tuvieron gran influencia sobre la teoría administrativa en sus inicios: la división del trabajo; la autoridad; la disciplina; la unidad de mando; la unidad de dirección; la subordinación de los intereses particulares al interés general; la remuneración; la centralización; la jerarquía; el orden; la equidad; la estabilidad del personal; la iniciativa; la unión del personal. Aunque en la obra de Fayol hay indicaciones de vez en vez que afirman que una buena administración necesita vencer los intereses que se le oponen, nunca llega —explícitamente— al nivel de consciencia que tenía Taylor sobre la naturaleza antagónica de las relaciones al interior de una organización. Refiriéndose a su sexto principio (la subordinación del interés particular al interés general) dice como sigue, por ejemplo:

“Este principio recuerda que, en una empresa, el interés de un agente, o un grupo de agentes, no debe prevalecer contra el interés de la empresa; que el interés de la familia debe predominar sobre la de uno de sus miembros; que el interés del Estado debe anteponerse al de un ciudadano o de un grupo de ciudadanos. Parece que tal prescripción no debería necesitar ser recordada. Pero la ignorancia, la ambición, el egoísmo, la pereza, las flaquezas y todas las pasiones humanas tienden a hacer que se pierda de vista el interés general en provecho del interés particular. Es una lucha continua que hay que sostener”. (p. 165).

Desde la segunda guerra mundial, las teorías clásicas de la administración han recibido muchas críticas. La crítica de los principios generales de la administración de los teóricos clásicos fue iniciada por el libro de Herbert Simon, *El Comportamiento Administrativo*, que estableció

la pauta para mucho de lo que fue escrito sobre la administración posteriormente. Es importante hacer notar, sin embargo, que Simon no critica los objetivos de los teóricos clásicos (maximizar el poder de los jefes), sino que sólo se refiere a la crudeza de los medios a través de los cuales buscaban alcanzar este objetivo. Según Simon, los principios generales de la administración no eran más que generalizaciones en mutua contradicción. Era necesario desarrollar formas más efectivas y científicas de conseguir las metas organizativas, haciendo uso de las nuevas ideas de las "ciencias conductistas" (en especial la psicología). Se dice que el objetivo es llegar a alcanzar una toma de decisiones racional, pero, en vez de definir la 'racionalidad' de acuerdo a criterios externos, se usan los objetivos de la organización:

"El concepto "conducta racional", como aquí se usa, se refiere a la racionalidad cuando tal conducta se evalúa en término de los objetivos de la organización amplia; ya que... la diferencia entre el sentido de los objetivos de los individuos y el de la organización general es uno de esos elementos no-racionales con los cuales la teoría debe lidiar". (p. 41).

Así se definen como no-racionales los objetivos e intereses contradictorios, y, por tanto, el problema de la administración se reduce a estructurar la organización, de forma tal, que esos elementos no-racionales sean integrados exitosamente. Es en este contexto que tiene lugar la discusión sobre la autoridad, el trabajo en equipo, la comunicación, etcétera.

Aunque no es posible seguir desarrollando este razonamiento, se puede concluir —de lo arriba visto sobre estos dos autores de considerable influencia en la producción teórica posterior— que la teoría administrativa se ocupa de desarrollar estructuras de dominación efectivas para garantizar que todos los empleados de una organización pongan en práctica las decisiones de los jefes. Igualmente, se puede señalar que nadie ha tenido la claridad de Taylor con respecto a la naturaleza de los antagonismos en las organizaciones. ¿Acaso se deberá esto al hecho que ambos autores se refieren a antagonismos cuya naturaleza es cualitativamente distinta?

La mayor parte de la ambigüedad en este campo surge del hecho que estos autores intentan construir teorías generales igualmente aplicables a las organizaciones públicas y privadas, además de no distinguir

claramente entre los trabajadores manuales y los gerentes de bajo nivel. Así, cuando Fayol se refiere a la subordinación de los intereses particulares al interés general, no está del todo claro si se refiere a los obreros o a los gerentes de bajo nivel. Este nivel generalizador impide cualquier análisis claro de los antagonismos implicados y de la naturaleza de la resistencia "no-racional" a la imposición de los objetivos de la organización. Está claro que los conflictos entre los ejecutivos de bajo nivel y los de alto nivel varían considerablemente de los conflictos entre gerentes y obreros.

Haciendo a un lado la situación de la industria privada (y de las empresas del estado, en donde las relaciones sociales no difieren en mucho de la industria privada), aún persiste el siguiente problema: ¿Cuál es la naturaleza del antagonismo entre el estado-como-patrón y los trabajadores del estado? ¿Es acaso el mismo tipo de relación que la que existe entre la empresa privada y sus trabajadores? o ¿Difieren de forma significativa? Es importante encontrar una respuesta a esta pregunta si queremos comprender la naturaleza de las estructuras de dirección y control al interior del estado. Sin entrar a la cuestión de la proletarianización de las clases medias, es necesario analizar el proceso de trabajo al interior del estado, las formas en que está cambiando este proceso y las implicaciones que tienen estos cambios para las demandas, la combatividad y organización de los trabajadores del estado. Sólo entonces se podrá hablar con mayor precisión de la posición de los trabajadores del estado y del significado de los antagonismos que la administración interna que el estado pretende vencer. No es posible, nuevamente, responder por completo a estas preguntas aquí, aunque sí caben una serie de comentarios.

Primero, está el hecho que el estado no está sujeto directamente a la ley del valor. No es una empresa privada, ni se encuentra al borde de la bancarrota y la liquidación. El trabajo de los trabajadores del estado normalmente no implica la producción para un mercado. Por tanto, el impacto de la ley del valor no se siente directamente en el proceso de trabajo de los trabajadores del estado. La imposición de una técnica administrativa nueva al interior del estado normalmente es el producto de una respuesta política consciente a presiones económicas y políticas, más que una respuesta inmediata a las presiones del mercado. Seguramente ésta es la razón principal por la cual los debates recientes sobre

la teoría del valor designan al trabajo en el estado como "improductivo": el proceso de trabajo en el estado difiere del proceso de trabajo en la industria en aspectos significativos. Por tanto, los antagonismos en el estado se podrán sentir de forma menos aguda que en la industria privada.

Con las reservas arriba mencionadas, está claro que la ley del valor sí tiene un impacto indirecto sobre el proceso de trabajo al interior del estado. Sobre todo en época de crisis, las presiones económicas y políticas sí llegan a imponer nuevas normas de eficiencia para alinear al estado con la industria privada (aunque siempre haya problemas considerables para implementar tales medidas).

No obstante, al interior del estado, tal cual sucede en la industria privada, está claro que se tiene que distinguir entre los diferentes tipos de trabajadores. En general, y manteniendo las reservas anotadas, la posición del trabajador manual quizá no difiera en mucho de la del obrero manual de la industria privada. También al interior del estado se da el uso generalizado de técnicas tayloristas.

La situación de los trabajadores no-manuales del estado es mucho más difícil de apreciar, especialmente cuando no ocupan puestos de dirección. Nos encontramos aquí en el nudo del problema de cómo analizar la posición de clase de las llamadas "clases medias", si deben ser vistas como parte de la pequeña burguesía, o como parte del proletariado, o en vías de proletarizarse. Es imposible entrar a este debate aquí. Lo que está claro es que para entender su posición, se deben entender sus condiciones de trabajo y los cambios que atraviesan tales condiciones. Las condiciones de trabajo de muchos trabajadores del estado de "clase media" han cambiado mucho en años recientes, y es probable que sufran cambios aún más importantes bajo el impacto de la crisis y la introducción de nuevas técnicas en las oficinas. Una tendencia que se vincula estrechamente a este fenómeno es la creciente organización de este tipo de trabajadores en sindicatos y su creciente combatividad en muchas partes del mundo.

De este capítulo han surgido más preguntas que respuestas. Sin embargo, no debe olvidarse que uno de los aspectos centrales para el desarrollo de un enfoque crítico a la administración pública debe ser el aná-

lisis de la relación entre las estructuras administrativas y la gestión de la fuerza de trabajo del estado mismo. El creciente número de análisis sobre el proceso de trabajo en las fábricas, las luchas que surgen de estos procesos de trabajo y las estrategias usadas por la dirección de la empresa para contrarrestar estas luchas deben ser completadas por estudios similares del proceso de trabajo al interior del estado.

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES



Para terminar esta investigación habría que reiterar la afirmación hecha al inicio. El objetivo no ha sido presentar una reseña especializada de la crítica marxista ortodoxa a la administración pública. Al contrario, debido a que la teoría marxista ha desatendido el área de la administración pública, el objetivo fundamental de este trabajo es estimular la discusión, plantear preguntas más que entregar respuestas.

Si se puede hablar de un sólo tema subyacente a las discusiones de los diferentes enfoques tratados en estas páginas, éste sería la idea de que no existe parte alguna del estado que sea neutra. El estado no se puede dividir en dos: una parte política y opresiva, y otra administrativa y neutra. El estado es un estado de clase, no sólo por lo que hace sino también por la forma en que lo hace; no sólo por su actividad, sino en virtud de la forma organizativa de ésta. La naturaleza capitalista del estado se expresa en cada detalle de su organización.

El principal problema para desarrollar un enfoque crítico de la administración pública es, por tanto, penetrar la superficie aparentemente neutra y técnica de la organización administrativa y mostrar que la administración del estado es una parte integral de la lucha de clases. Por tanto, no se trata sencillamente de criticar los casos de mala administración, la crítica debe dirigirse a lo normal, más aún, al funcionamiento óptimo de la administración.

Lo nodal de este trabajo ha sido sugerir lineamientos para elaborar tal crítica. En la segunda parte (lo que sigue a la introducción) examinamos lo que me parece debe ser la característica básica de la organiza-

ción administrativa: el hecho que el estado se relaciona con los individuos en tanto ciudadanos. A pesar que esto pueda parecer no sólo natural y obvio, sino también políticamente neutro, e incluso, progresista, argüimos que el concepto de ciudadanía se funda en la separación de lo económico y lo político, y que esta separación (y, por tanto, la idea misma de ciudadanía) se encuentra en el centro de la dominación capitalista. El tratar a los individuos como ciudadanos atomizados e iguales implica una práctica que mina y se opone a la organización política clasi-

En la siguiente parte del trabajo examinamos otra característica básica de la organización del estado: el hecho que se encuentra caracterizada por una división interna del trabajo. El problema es ver cómo podemos interpretar las divisiones internas del estado no como resultado de una toma de decisiones racional sino como parte integrante del proceso de lucha de clases. Este tema se desarrolló, no como un razonamiento único y fundado, sino tomando diferentes enfoques teóricos del estado y sugiriendo que cada uno de ellos necesitaba desarrollarse más si se quiere llegar a una comprensión más rica de las implicaciones políticas de las formas administrativas y del cambio administrativo. Esta forma de tratar el tema nos llevó en diferentes direcciones, no estrictamente relacionadas una con la otra. Después de haber subrayado la importancia de un enfoque histórico al tema y de haber intentado sugerir diferentes formas en que el desarrollo de las formas administrativas se puede relacionar a la acumulación de capital, nos referimos a la discusión sobre la fragmentación y la unidad del estado (en especial en Poulantzas y Hirsch), y a las implicaciones de estos análisis para la interpretación del conflicto administrativo como conflicto político. Uno de los problemas de estos análisis es que no se tiende a considerar a la lucha de la clase obrera en las discusiones sobre los cambios y conflictos al interior del estado. Para desarrollar un enfoque que ubique la lucha de la clase obrera en el centro del análisis, podría ser útil sacar las implicaciones de las teorías de los autonomistas italianos y analizar la administración en términos de una lucha constante por fragmentar y descomponer a la clase obrera. Si nos centramos sobre este aspecto de la administración pública —o sea, si tratamos de ver a la administración pública desde abajo, desde el punto de vista de la lucha— entonces una parte importante de los análisis debe abordar la forma en que el estado reproduce las divisiones sexuales dentro de la clase obrera. Por tanto, es importante

retomar las críticas feministas del estado y las formas organizativas, y examinar su relevancia para las estructuras administrativas. Es importante ver el significado político de la administración no sólo en términos del conflicto político declarado, sino también en términos de la mollienda administrativa cotidiana que reduce los problemas sociales a partículas tan pequeñas que parecen no tener ningún significado político. En este sentido es que cobra gran relevancia la obra de Foucault con sus análisis del funcionamiento del poder a través de la estructuración minuciosa del detalle.

Finalmente, en el último capítulo, se vió la importancia de entender los acuerdos y conflictos administrativos no sólo como parte del conflicto en la sociedad en general, sino también, y en forma más específica, como un aspecto de la relación antagónica entre el estado y los trabajadores del estado; para entender esta relación mejor, es importante la elaboración teórica fundada en las ideas surgidas de las recientes discusiones sobre el proceso de trabajo.

Esta discusión sobre las diferentes vías para llegar a una crítica de la administración pública no pretende ser exhaustiva. Hay otras cuestiones que han surgido en las discusiones marxistas sobre el estado que han tenido lugar recientemente que bien podrían haber sido retomadas; el planteamiento de Offe, por ejemplo, de entender el carácter específicamente capitalista del proceso de filtración administrativa. Sin embargo, el objetivo no ha sido dar una visión exhaustiva de la literatura del tema, sino desarrollar ciertos temas que pueden estimular una discusión mucho más fructífera, una discusión que pusiera a la administración pública de cabeza para revelar lo que es en realidad: una forma de la dominación clasista.

Es por esta misma razón que este trabajo no pretende desarrollar un razonamiento único y coherente. Hasta cierto punto el enfoque ha sido deliberadamente ecléctico, convencido de que a esta altura del no-desarrollo de una crítica de la administración pública, seguir diferentes lineamientos relacionados, más no estrechamente integrados, es la mejor forma de avanzar. Se han propuesto estos enfoques diferentes con la esperanza de que no sólo estimulen a la reflexión sino también a elaborar estudios críticos de casos concretos de la práctica administrativa.

BIBLIOGRAFIA

P. Anderson. *Lineages of the Absolutist State*, New Left Books, Londres, 1974.

P. Anderson. *El Estado Absolutista*, Siglo XXI, México, 1979.

B. Banke, U. Jürgens, H. Kastendiek. "On the Derivation of the Capitalist State" en J. Holloway y S. Piccioto, *State and Capital: A Marxist Debate*, 1978.

H. Braverman. *Labour and Monopoly Capital*, Monthly Review Press, New York, 1975.

H. Braverman. *Trabajo y Capital Monopolista*, Ed. Nuestro Tiempo, 1980.

C. Cockburn. *The Local State*, Pluto, Londres, 1977.

H. Fayol. *Administración Industrial y General*, Ed. Herrero Hermanos, 1969.

M. Foucault. *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI, México, 1980.

N. Ginsburg. *Class, Capital and Social Policy*, Macmillan, Londres, 1971.

O. Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, INAP, México, 1980.

O. Hintze. *The Historical Essays of Otto Hintze*, Nueva York, 1902/1975.

J. Hirsch. *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals*, Suhrkamp, Frankfurt, 1974.

J. Holloway. "El Estado y la Lucha Cotidiana", en *Cuadernos Políticos* No. 24, Ed. ERA, abril-junio, 1980.

J. Holloway, S. Picciotto. *State and Capital: A Marxist Debate*, Edward Arnold, Londres, 1978.

V.I. Lenin. *Estado y Revolución*, en *Obras Escogidas en doce tomos*, t. VII, Ed. Progreso, Moscú, 1977.

G. Poggi. *The Development of the Modern State*, Hutchinson, Londres, 1978.

N. Poulantzas. *Estado, Poder y Socialismo*, siglo XXI, México, 1979.

S. Rowbotham, et al. *Beyond the Fragments*, Pluto, Londres, 1979.

I. Sharkansky. *Administración Pública*, Editores Asociados, México, 1971.

H. Simon. *El Comportamiento Administrativo*, Ed. Aguilar, Madrid, 1970.

M. Tronti. "The Strategy of the Refusal" en *CSE/Red Notes, Working Class Autonomy and the Crisis*, Londres, 1979.

M. Tronti. "Lenin in England", en *CSE/Red Notes, Working Class Autonomy and the Crisis*, Londres, 1979.

E. Wilson. *Women and the Welfare State*, Tavistock, Londres, 1977.

Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública de John Holloway se terminó de imprimir el día 2 de Junio de 1982 en los talleres de Negativos Multicolor, S. A. de C. V., en República de Colombia No. 6, México 1, D. F., Tel: 526-29-06. El diseño y cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Difusión del INAP. El tiraje fue de 2,000 ejemplares.

