

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES GENERALES

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

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?