

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

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 restructuración 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 pretenciones de muchos estados capitalistas en la década de los sesenta de poder planificar el desarrollo económico y social. Es claro que tales pretenciones 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 onnisapiente, 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 *mußdling 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 antagónica.

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 afirman 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 proletarización 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.