

EL SERVILISMO DEL ESTADO, CULTURA DE AUTORIDAD Y LA INCOHERENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

*Dr. Manuel A. Morales**

Premisas Iniciales

Para el científico social lo importante es jugar activamente el juego¹ de las Ciencias Sociales, en vez de dedicarse a llevar la puntuación de dicho juego, o ser un simple o pasivo expectador. Por eso, a veces, le solicitamos a nuestros colegas que nos expliquen sus juegos más recientes o que nos permitan explicar el nuestro. El juego de las Ciencias Sociales es uno de producción de conocimientos. Se trata de un esfuerzo sistemático (y otras veces no tan sistemático) de filtrar ideas (teorías, visiones, ilusiones, mitos, hechos y falsedades, según el grado de validación), transformar las misma en inteligencia y generar la fuerza social necesaria para afectar las políticas y la toma de decisiones.²

Las Ideas del Ensayo

En este trabajo, producto de nuestro juego, presentamos algunas ideas acerca del servilismo del Estado, la cultura de autoridad y la incoherencia de la Administración Pública. Por servilismo entendemos lo siguiente: Configuración del aparato gubernamental en la que grupos, clases y organizaciones están obligados a trabajar mediante un sistema de normas, reglamentos y leyes para la ventaja y el beneficio de otros grupos, clases y organizaciones. Lo más importante que se desea hacer resaltar es que a partir de esta condición el Estado o el Gobierno progresivamente formula una política de "inclusión cívica". Dicha política o estrategia organizativa se describe como un proceso mediante el cual segmentos de la sociedad previamente excluidos de la membresía y la participación en las instituciones políticas y socio-económicas son incorporados en tales estructuras como

*Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, UPR, Río Piedras.

¹Johan Huizinga, *Homo Ludens*. Editorial Alianza, Buenos Aires, 1968.

²Debates sobre Psicología, Filosofía y Marxismo. Amorrorrtu Buenos Aires 1971; George H. Weber y George J. Mc Call, *Social Scientists As Advocates*. Sage Publication, 1978; Marilyn B. Brewer y Barry E. Collins, *Scientific Inquiry and the Social Sciences*. Jossey-Bass, San Francisco, 1984.

empleados asalariados o como una especie de "condición de ciudadanos". Este proceso describe la dinámica institucional que experimenta el Estado en Puerto Rico desde finales de la década de 1930 hasta la actualidad.

Argumentos que las calamidades de la sociedad civil son una consecuencia de las impotentes políticas que articula el Estado y el aparato gubernamental. Estos problemas se pueden describir como disfuncionalidades concretas, pero más que eso envuelven discrepancias marcadas entre lo que se suponía que fuera, en la década de los 40 y los 50, una revolución social (inclusión cívica) y sus consecuencias actuales.

Un resultado mayor de las políticas del Estado durante los últimos 40 años se explica a partir del surgimiento de una especie de cultura de autoridad entre los grupos y clases que han sido incorporados al Estado, subordinados y obligados a trabajar para, posteriormente, describirse como beneficiarios de la política de la inclusión cívica. Esta cultura de autoridad de aquellos que a pesar de estar incluidos en las actividades administrativas del Estado simultáneamente son subordinados del mismo, crea los fundamentos de una psicología social autoritaria y posteriormente se convierte en un obstáculo masivo para la realización de los mejores propósitos del Gobierno. En otras palabras, que la cultura de autoridad, que progresivamente reflejan los incluidos y beneficiados por el Estado, se resiste al cambio y la transformación y paradójicamente se convierte en una fuerza directa o indirecta de perpetuación del Status Quo. Se desarrolla así una relación de dependencia mutua (Estado y ciudadanos de la burocracia). El pueblo necesita del gobierno para que lo proteja y el Estado necesita de los grupos y clases para adelantar el proyecto de la supuesta modernización. El Estado y la comunidad incluida se atrapan en una relación de pasividad. Dependientes del Estado, la sociedad civil y los ciudadanos administrativos no pueden evaluar el papel del gobierno críticamente y mucho menos organizarse para adelantar intereses de grupo y ejercer presión (este es el caso de maestros, policías y de la mayoría de los empleados públicos). Dependiente del Estado o el gobierno u otro Estado y de la ciudadanía incluida (grupos y clases), el Estado criollo no puede formular y ejecutar correctamente políticas y decisiones para impulsar la igualdad.³

El servilismo del Estado, que es consecuencia de la inclusión cívica,

³Manuel Angel Morales. Administración Pública, Gobierno y Teoría de la Organización. Escuela Graduada de Administración Pública. U.P.R. 1982. "Más beneficios que limitaciones" Artículo de A. Quiñones Calderón. El Nuevo Día, lunes 19 de enero de 1987. Se trata de la decisión del gobierno de Estados Unidos de denegar un tratado comercial entre Puerto Rico y Japón.

explica la incoherencia de la Administración Pública y el surgimiento de una serie de problemas que en cierta medida es el resultado de las obras del Leviathán que nace en la década de los 40 para impulsar una supuesta igualdad.⁴ Por incoherencia de la Administración Pública se entiende que el sistema de organizaciones adolece de cohesión y cierta organización y que sus prácticas y políticas son en gran medida reactivas y externamente establecidas.

Inclusión Cívica y la Sociedad Actual

La inclusión cívica es producto del servilismo del Estado. Dicha condición apunta por lo menos a dos significados distintos, pero relacionados. En primer lugar: Se refiere a la transformación de "sujetos" en "ciudadanos". Distintos miembros de la sociedad tienen distintos grados y clases de acceso al foco de poder, autoridad, influencia y participación en las estructuras y procesos de gobierno. Esta condición progresivamente va creando la distinción entre las personas que son miembros y beneficiarios y las que no son miembros o no son beneficiarios de las estructuras que gobiernan las instituciones sociales.⁵ En segundo lugar, la inclusión cívica ocurre cuando el Estado le permite un acceso limitado a las personas en sus instituciones y esto les provee cierta capacidad para movilizar algunos recursos sin la cual su membresía en estas instituciones sería mayormente nominal (este es el caso de las instituciones del sector educativo, entre otros). Desde esta perspectiva se afinca una definición concreta de lo que significa el desarrollo social. Apunta a la capacidad del Estado de incluir a un mayor número de personas y grupos en las instituciones del Gobierno. En Puerto Rico durante los últimos 40 años hemos observado esta tendencia de inclusión cívica en sus dos sentidos y ha ocurrido tanto en las instituciones de gran escala como aquellas de un tamaño inferior. Este proceso tiene una dimensión marcadamente política y se explica a través de las reformas administrativas que han sido la orden del día durante todo este tiempo. En otras palabras, esta condición explica gran parte de la dinámica institucional del desarrollo del Estado en Puerto Rico y los cambios que han ocurrido en sus instituciones de todas clases.

La inclusión cívica tiene efectos concretos en las escala y complejidad de

⁴Manuel Angel Morales, *La Elefantiasis de la Rama Ejecutiva: Un acercamiento Empírico*. Revista de Administración Pública. Vol. XIV. Núm. 2, Marzo 1982; *El Reclutamiento Político-Administrativo*.

⁵Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (Reading: Mass.: Addison-Wesley, 1978), p. 52.

las organizaciones gubernamentales. Se generaliza así el fenómeno de la densidad institucional, según descrito por Durkheim, cuando las estructuras de decisión se hacen más grandes y complejas; cuando miembros de distintas clases y subculturas sociales llegan a constituir una membresía común en tales estructuras; y cuando personas y clases que todavía no se han adaptado a tales estructuras tienen que trabajar juntas como una ciudadanía común o singular. Entonces hay que evaluar críticamente todo este proceso, a veces llamado de reforma, que supuestamente se encamina a impulsar la igualdad...

La Inclusión Cívica y las Clases Descontentas

Toda la efervescencia de la inclusión cívica se inicia y se acompaña con una variedad amplia de expectativas y reformas sociales. La verdad del caso es que las ilusiones y las expectativas con el tiempo se tornan en decepciones... La respuesta del Estado a estas decepciones sociales ha sido siempre la misma. Mayor inclusión de grupos previamente excluidos, de lo contrario se arriesga la pérdida de apoyos claves y la proliferación de cierto cinismo y reacción social.

Una modalidad de la inclusión cívica por parte del Estado consiste en la inclusión política que se supone eliminará gradualmente la condición de intereses sociales siniestros. En este sentido la inclusión cívica y política de personas y grupos en las actividades del Estado trae consigo cambios en la configuración, estructuras o procesos del gobierno. Por ejemplo, la Administración Pública se hace mucho más heterogénea y paradójicamente mientras mayor es la inclusión de personas y grupos en el aparato del Estado, mayor es la apatía, y a veces la auto-exclusión en la formulación de política pública. Esto ocurre porque los grupos y clases menos privilegiadas no se identifican con los valores del Estado y se hacen paradójicamente tolerantes a la presencia de una especie de despotismo social. El punto que se quiere hacer resaltar es el siguiente: La inclusión cívica y política administrativa no crea más igualdad, muy por el contrario produce desigualdad y re-estratifica la vida política social.

Una condición similar es planteada por Max Weber en su artículo, *La Política como Vocación*, donde hace resaltar la presencia de las élites gobernantes en las sociedades democráticas, las organizaciones y las burocracias en su sentido formal. Se gesta así una especie de oligarquía administrativa que para todos los efectos reproduce en las organizaciones del Estado la desigualdad que está presente en la sociedad civil. Entonces, la Administración Pública se lleva a cabo por un minoría sobre una mayoría dentro del sistema político-administrativo.⁶ Se va creando una falacia democrática que establece que

⁶Renzo Sereno, *The Rulers* (New York: Praeger, 1962) y James Burnham, *The Machiavellians* (London: Putnam, 1943).

todo se hace en beneficio de la mayoría y que la mayoría del pueblo supuestamente todo se lo merece. Se quiere dar la impresión de que se han superado todas las restricciones. La desigualdad de las personas, grupos y clases hace necesario el concepto de protección igual ante la ley. Se descubre así otra contradicción: Si todos fueran iguales se haría innecesaria la igual protección ante la ley. Sin embargo, la legalización o judicialización de la administración pública se convierte en un artefacto político para superar tal contradicción. Hay otra condición que es necesario apuntar y que parece que se ha desarrollado durante la últimas tres décadas. En la medida en que la política se hace una gestión de individuos, grupos o clases particulares la dimensión de tiempo se acorta y las políticas que formula el Estado serán siempre de corto plazo.

Una manifestación de incoherencia de la administración pública estriba en el reclamo de sus representantes de que se le juzgue por sus esfuerzos, proyectos y programas y no por resultados concretos. El servilismo del Estado consiste en anunciarse como remediador de todas las deficiencias sociales.

Por otro lado, se va creando así la condición de una especie de democracia totalitaria que le permite al Estado el ejercicio desmedido de la autoridad y la re-moralización de los problemas sociales. Un Estado cuya fuente de poder es la doctrina democrática puede fomentar la libertad o la tiranía.⁷ En otras palabras, la inclusión cívica reduce el nivel y la calidad de la actividad político-administrativa. El público, pueblo y ciudadanía se va poco a poco reduciendo a una masa social y las formas de debate y deliberación se erodan también. La inclusión política y social por parte del Estado de personas y grupos está relacionada paradójicamente con la formación de intereses propios y entonces, se genera una especie de contradicción entre la estructura de los intereses propios y el interés de la comunidad. Siendo así, prolifera y aumenta la conducta de corrupción. Otra vez se empieza a desarrollar una especie de estupidez social que es inducida y que en parte se explica a partir de las diferencias drásticas que se generan entre lo que estos grupos expresan y los resultados posteriores que obtienen por vía de la llamada política de inclusión. La inclusión política va creando el fenómeno de las gangas político-administrativas y la condición de cierta proletarización intelectual.⁸ Todo esto dentro del seno de las burocracias que reflejan un diseño que por lo general es jerárquico y que apunta a una especie de desigualdad en la

⁷John P. Roche, *Shadow and Substance*. Collier Books, N.Y., 1979.

⁸A Pedro Juan Rúa le debo la aplicación de este concepto.

distribución del poder y los recursos del Estado. Estas organizaciones se llenan de aventureros comerciales que operan en un mercado político. Se marca así una serie de diferencias y consecuencias entre lo que constituye vivir de la política o vivir para la política. El Estado y sus organizaciones cumplen una finalidad muy importante al incorporar distintas personas, grupos, capas y clases en su seno y es que mantienen razonablemente unidos a componentes distintos. Nuevamente enfatizamos la corrupción política y el crimen de cuello blanco. El servilismo se caracteriza por la inclusión política de una variedad de intereses privados en contraposición a la búsqueda del interés público. El Estado se convierte en un duende que refleja pequeñas mentes.⁹

A manera de paréntesis, tomemos un caso concreto que en nuestros días está muy en boga y es el de la Reforma Educativa. Desde finales de la década del 40 hasta el presente se ha dicho en Puerto Rico que la democracia siempre ha estado relacionada con la educación. Independientemente de la polémica que genera esta proposición de origen, tal vez Deweyana, la misma se utiliza para justificar la inclusión cívica por vía de las reformas educativas. Por eso, mientras, más se reforma el sector de la educación en Puerto Rico, más es su crecimiento en términos presupuestarios, empleados y aspectos estructurales. Otra vez, se trata de la política de la inclusión. Así mismo se ha dicho que la mejor manera de lidiar con la corrupción es por vía de la educación. No obstante, queremos establecer firmemente que la inclusión educativa atraviesa por el mismo proceso de las gestiones de inclusión política. Sin embargo, esta inclusión de personas, grupos y clases por el Estado y canalizadas hacia el sector de la educación alcanza por lo menos dos objetivos contradictorios:

1. Ejecuta y adelanta las funciones e intereses que la élite político-administrativa demanda y se asegura el traspaso de una cultura o ideología social que es necesaria mantener.
2. Cumple una función popular de preparar a la gente para las vocaciones y el servicio público.¹⁰

Todo esto se justifica a partir de la ideología de la democracia y el estado de bienestar que supuestamente debe ser sensitivo y pertinente a los problemas de la vida social y colectiva, además de desarrollar la perspectiva e intereses sociales. Por eso la re-moralización de estos asuntos consiste en

⁹See Michael, *Laver The Politics of Private Desires* (Harmondsworth: Penguin Books, 1981),

¹⁰Martin Trow, "Reflections on the Transition from Mass to Universal Higher Education", *Deadus*, Winter, 1970.

argumentar que las reformas educativas se deben dar en función de una ciudadanía efectiva. Todo esto se plantea en los sectores de seguridad y vigilancia social, salud y educación y otros. Sin embargo, se desarrolla una contradicción: Se infecta la educación liberal con el germen de la iliberalidad. En términos administrativos se practica la burocracia y no la democracia. En términos educativos siempre hay que plantear la posibilidad de un currículo clandestino o escondido, toda vez que los imperantes apuntan a la preservación del Status Quo. Las escuelas y las universidades se explican estrictamente como organizaciones y se espera que satisfagan unos requisitos internos de carácter puramente administrativos. Por eso, el Estado niega las formas no tradicionales de generar e impartir el conocimiento. Siendo así, el servilismo del Estado, según se manifiesta en la educación, entre otros sectores, es producto de su diseño y sus estrategias. La contradicción que brota es la siguiente: El orden interno de la organización del Estado entra en contradicción con la filosofía y los valores sociales que pretenden perseguir este sistema. Se genera así una especie de cultura de autoridad, o sea una aceptación superficial a la sicología del superior vis a vis el subordinado. En el caso de la educación se provoca una aceptación hipócrita del estudiante a la autoridad del maestro y genera una relación en el salón de clases que se describe como proceso de ajustes mutuos. Queremos establecer que la inclusión educativa altera la consistencia de los valores morales que, paradójicamente, intentan desarrollar las organizaciones educativas. Mientras más heterogéneo es la composición del Estado más difícil se hace establecer órdenes morales en este sistema de organizaciones. En otras palabras, que la burocracia operativa del gobierno se moldea por la complejidad dinámica y las estructuras de intereses de los grupos incluidos en este diseño. Esto tiene una serie de importantes consecuencias. La vida social se caracteriza por una ética, economía política o pedagogía escondida de supervivencia y va desarrollando una base progresiva de descontento social. En otras palabras, que la inclusión político-administrativa genera grados considerables de insatisfacción social.

Elementos de la Cultura de Autoridad,¹¹

La inclusión de gente, grupos y clases en el seno del Estado hace que se produzca una comunidad a veces artificial que comparte la ideología o los valores de las instituciones, pero que es la estructura de valores de los que dominan la organización. Cabe advertir que esta inclusión se lleva a cabo

¹¹Por estas ideas estoy en deuda con Harry Eckstein, "Institutional Change and the Authority, Culture of the Poor". Mimeo. 1983.

dentro de un diseño de gran estratificación o jerarquía organizacional y que la democracia o la ciencia de la igualdad entra en conflicto con lo que estipula la fórmula burocrática que es una relación de superior o subordinado. En otras palabras, la cultura burocrática fortalece las relaciones de dominación entre los grupos incluidos en las instituciones del Estado. La cultura burocrática entonces permite el cruce de clases y la ilusión de que ocurre una reducción en las asimetrías del poder, la influencia y la autoridad en las organizaciones. No obstante, proponemos la idea de que a largo plazo se descubren serias brechas entre las expectativas iniciales que tenían los grupos y las clases y los resultados de la estrategia de inclusión. Por eso, de cuando en cuando se escuchará a algunos políticos profesionales preguntar qué fue lo que pasó... Otro juego de consecuencias son las siguientes: Según algunos grupos descubren en el tiempo su incapacidad para influir competentemente en las políticas y la toma de decisiones en las instituciones del Estado, así se irán excluyendo ellos mismos del proceso político-administrativo. En este caso se afina una dramática pasividad por parte de algunos grupos y esto se traduce en falta de iniciativa, información, experiencia y resistencia a intervenir competentemente en problemas político-administrativos. En segundo lugar, los grupos menos aventajados, pero incluidos en las organizaciones del Estado van generando una sumisión a las políticas y decisiones que adoptan los grupos dominantes dentro de las instituciones del Estado. En este sentido, tal y como advirtió Robert Michels, las figuras de autoridad serán crecientemente veneradas, pero simultáneamente separadas o aisladas de la comunidad de grupos que componen las instituciones del Estado. La pasividad o sumisión de los grupos no correlaciona con la legitimidad que se le reconoce al proceso de la Administración Pública. La aceptación de políticas, programas, proyectos y decisiones es una expresión más de la sumisión, pero no debe tomarse como un reconocimiento de la legitimidad de estos esfuerzos. Se genera así una especie de conductas de masas que son impredecibles precisamente a partir de la propia psicología de supervivencia. La autoridad en las instituciones del Estado se va haciendo progresivamente más monocrática y rígidamente jerárquica. Mientras más sofisticadamente autocrático se hace el gobierno, mayor es la propensión a la benevolencia, indiferencia, ineficiencia y fragilidad de las autoridades. De aquí que se levante la banderita de las reorganizaciones administrativas de cuando en cuando. Para todos los efectos se desarrolla un sistema administrativo casi feudal que implica beneficios mutuos y un sistema de protección y patronazgo que son la base de las maquinarias políticas. Siendo así, la mayoría de los empleados del Estado no desarrollan mucha preocupación con el interés general o el interés público. Las organizaciones gubernamentales se convierten en estructuras intermediarias entre los pobres y los grandes intereses socio-

económicos. Toda esta sociología política y administrativa genera un autoritarismo conservador.

Aunque algunos grupos y clases son incluidos en las instituciones del Estado, por otro lado desarticulan su ser del trabajo que es una forma de enajenación. Algunas expresiones psicosociales de esta condición son las siguientes: insatisfacción con trabajo; ausencia de compromiso; falta de identificación con las instituciones; interpretación del gobierno como personificación de la sociedad; fragmentación de políticas; entre otras. Esta sociología explica la incoherencia de la Administración Pública.

Conclusión

El servilismo del Estado, la cultura de autoridad y la incoherencia de la Administración Pública crean las condiciones para el desarrollo de una agenda de investigación relacionada con estos asuntos. En primer lugar, hay que investigar los antecedentes, el proceso y las consecuencias de la psicología de grupos y clases en el seno de las instituciones del Estado. Así mismo, hay que investigar la naturaleza de las relaciones de autoridad que se da en estas instituciones y que cobra expresiones considerables en el resto de la sociedad civil. También hay que inventariar la constitución de organizaciones en las que históricamente han participado los puertorriqueños. Finalmente, hay que investigar acerca de aquellas instituciones que característicamente han promovido la inclusión cívica y hay que evaluar críticamente los estilos administrativos que se dan en estas instituciones.

Para terminar, queremos enfatizar dos puntos principales. El primero es que la inclusión cívica como estrategia del Estado cambia el contenido de las relaciones en estas organizaciones, pero no su forma o diseño institucional (la naturaleza elitista de las organizaciones no cambia, pero sí la composición de estas élites). En segundo lugar, generan relaciones neofeudales en una sociedad supuestamente modernista y desarrollada y cambia el significado de la disposición para trabajar. Así mismo se re-define el concepto de racionalidad de un asunto de discusión pública acerca de los intereses sociales a otros de intereses particulares, comportamiento empresarial y adaptación a las condiciones existentes.

El punto principal con el que deseamos terminar es que la proposición de que la inclusión en las organizaciones del Estado es un medio para alcanzar la igualdad es totalmente equivocada. La inclusión no hace a los grupos y a las clases más iguales y el caso más claro que tenemos en Puerto Rico se relaciona con las promesas de la educación. La escuela y la educación formal no han constituido una ruta automática hacia la igualdad social. La década del 40 se inicia con un juego de promesas. En el 80 parece que se dice que ya no hay

nada que prometer.

Hay que impulsar evaluaciones críticas para evitar que se siga desarrollando una especie de escapismo en el sistema de pensamiento convencional acerca del Estado de Bienestar y sus estrategias comunes...

Todo lo que hemos expuesto no tiene como propósito adelantar una profecía... Se trata de hacer resaltar una serie de puntos en controversias relacionados con la administración de la libertad... La libertad no es simplemente el derecho de algunos de circular sus mercancías o intereses. Es el derecho de las personas comunes de encontrar espacio para ellos mismos... Se trata de algo más que de la inclusión cívica o política en las instituciones del Estado donde unos se consideran "mejores o superiores" a otros...