

## ADMINISTRACION PUBLICA COMO TECNOLOGIA DEL PODER: UNA ALTERNATIVA METODOLOGICA

*Leonardo Santana Rabell\**

Una de las preocupaciones fundamentales en mi actividad como profesor de Administración Pública es discutir el problema de cómo el estudio de esta disciplina se puede convertir en un simple ejercicio abstracto, formal y fetichizado si se hace al margen del análisis del Estado moderno y de lo que éste representa para la dominación de la sociedad, especialmente su importancia decisiva en la reproducción de las relaciones sociales existentes. En este sentido, podemos argumentar que la administración como *aparato estatal* es en esencia una *tecnología*, es decir un conocimiento y una estrategia al servicio del poder que afianza las relaciones sociales de dominación capitalista mediante el desarrollo de un complejo conjunto organizacional y de la actividad -muchas veces conflictiva y contradictoria- de su agentes.<sup>1</sup> Es en suma una red de control, vigilancia y regulación cuya finalidad en última instancia es la permanencia del Estado como *forma* de las relaciones sociales de producción capitalista. Por ello considero que la administración pública no se puede estudiar como si fuera neutra o apolítica. Sus tácticas y estrategias de dominación y control han variado con el paso del tiempo, pero el contenido sigue siendo el mismo: mantener la sociedad bien controlada para asegurar el orden social y la reproducción de la vida material y espiritual de la sociedad. Desde esta perspectiva, la función de toda administración estatal, no importa la elucubración teórica que se haga sobre ella, es la vigilancia y el control a través de un sistema bien elaborado, aunque no necesariamente monolítico ni uniforme, de técnicas, tácticas de poder y "domesticación", y de unos agentes (tecnócratas, burócratas y funcionariado) que representan, imponen y comparten en ese poder. Partiendo de los supuestos anteriores, nos proponemos demostrar la importancia teórico-metodológica en conceptualizar a la administración pública como una tecnología del poder estatal y la necesidad ineludible de tomar en consideración este marco referencial para analizar, interpretar y explicar la organización, reformas,

\*Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

<sup>1</sup>*Vid.* Leonardo Santana Rabell, "Filosofía, Tecnología del Poder y Adiministración Pública" en Manuel Morales, et. al *Algunos problemas del estudios de la administración pública*, Escuela Graduada de Administración Pública, UPR; 1986, págs. 11-32.

formulación de políticas, diseños organizacionales y funcionamiento de diversas experiencias administrativas, especialmente la administración pública puertorriqueña.

### I. El Problema

Mi interés por estudiar la administración pública desde la perspectiva estatal parecería natural y hasta casi una perogrullada a cualquier profesor de administración pública o de ciencias administrativas europeo o latinoamericano. Sin embargo, esto no es así en el mundo académico norteamericano. Aquí el concepto Estado no aparece en la literatura especializada como uno de los elementos constitutivos de la administración pública, ni siquiera en los textos escritos por los académicos más progresistas y hasta "radicales" que escriben recientemente bajo la influencia teórica de los estudios organizacionales. En muchas ocasiones, el Estado se confundió con gobierno, régimen político o simplemente su contenido se desvanece dentro de la categoría más amplia del "sistema político". Este "olvido" obviamente se debe a razones ideológicas e históricas que trataremos de explicar en otra ocasión. En Europa por el contrario, los estudios sobre Administración Pública (la disciplina) se apoyan y están ligados a los procesos constitutivos del Estado-nación y los distintos procesos de desarrollo y consolidación del Estado moderno: absolutismo, liberalismo y la vertiente del "Welfare State" o Estado social de derecho.<sup>2</sup> A esta vieja tradición europea, olvidada y menospreciada por la academia norteamericana, tuve la ocasión de acercarme durante mis años de estudios y de docencia en la Universidad Nacional Autónoma de México. En sus aulas comprendí que casi toda mi formación basada en los textos norteamericanos, había sido ahistórica, formal, pragmática, instrumental, de carácter aplicativo y sobre todo positivista; carente de una orientación filosófica y crítica para visualizar la función de la administración pública en una formación social determinada. Había aprendido bastante bien la "tecnología" administrativa pero no la *ratio* de esa tecnología. Nuevos textos han surgido recientemente que critican ese pragmatismo rampante y hasta algunos dan por sentado la caducidad del positivismo para explicar la realidad social. Me refiero obviamente a las teorías críticas, interpretativas y

---

<sup>2</sup>Mariano Baena del Alcázar. *Curso de la ciencia de la administración*. Editorial Técnos, Madrid, 1985, págs. 23-59; Jacques Chevallier y Danièle Loschak. *La ciencia administrativa*. INAP, México, 1983, págs. 31-64 y Leonardo Santana Rabell. "La formación de la administración pública como objeto de conocimiento: del absolutismo al Estado Liberal" (fotocopiado, Biblioteca de la Escuela de Administración Pública, UPR, 1986).

de la acción cuyos autores comparten los postulados de la filosofía fenomenológica y de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt. Sus aportaciones son sugerentes y en muchas ocasiones demuestran y explican la manera en que se formulan las políticas y toman decisiones al interior de las organizaciones estatales; pero inexplicablemente no consideran al Estado como foco de análisis ni sus discusiones o investigaciones giran explícitamente en torno al problema del Estado en la sociedad contemporánea.<sup>3</sup>

Considero que los nuevos textos de la vertiente norteamericana son importantes y su estudio es ineludible pues ofrecen una perspectiva interesante, novedosa y crítica. Sin embargo, estos planteamientos por sí solos son insuficientes y tienen que renovarse tomando como punto de partida que la administración pública es en esencia una tecnología del poder. No me refiero desde luego a como se ha construido el objeto de estudio o la disciplina de administración pública, sino al *objeto de conocimiento*, más específicamente a las prácticas y acciones concretas que realiza el Estado para el dominio y control de la sociedad civil. Desde este nivel complementario, creo que hay que comenzar por cambiarle el nombre de la disciplina y llamarla *administración estatal*, cuya finalidad última es construir y desarrollar conocimiento para el manejo y control de la sociedad.

## II. Estado y Administración Pública

El estudio de la administración pública históricamente nace y se desarrolla con el surgimiento del Estado Moderno; fuerza que organiza el *poder* político de la sociedad, combate la dispersión y fragmentación de las viejas instituciones feudales y encauza las nuevas relaciones capitalistas de producción.<sup>4</sup> De esta manera, el Estado moderno nace con la misión de centralizar el poder soberano del monarca mediante dos magnas tecnologías: el monopolio de la violencia (coerción física) y la normatividad universal (tributación y control) sobre todo el territorio nacional (Weber). Estos elementos en su origen proveyeron las *bases materiales* para racionalizar y administrar la sociedad civil y garantizar la sobrevivencia de la incipiente economía de mercado. Para lograr estos fines el Estado necesitó (y necesita en la actualidad) un *complejo* de medios materiales, financieros y humanos y una organización administrativa;<sup>5</sup> un conocimiento, una tecnología de poder que asegure con cierta efectividad el funcionamiento de la sociedad. Esa "magna

---

<sup>3</sup>Leonardo Santana Rabell, *Filosofía...op. cit.*

<sup>4</sup>*Ibid.* Mariano Baena del Alcázar, *op. cit.*

<sup>5</sup>*Ibid.*

tecnología de poder" es el conjunto de medios, técnicas organizacionales que materializan, concretizan, vertebran la *acción estatal* por todos los poros y resquicios de la sociedad civil.

En este sentido la *disciplina* de la Administración Pública que se ha desarrollado hasta ahora, con sus diferentes ropajes y matices ideológicos es como afirma John Holloway "la ciencia a cargo de mantener a la sociedad bien controlada" y esto se ha logrado históricamente mediante la atinada combinación del *saber* con el *poder*. Cada *técnica* administrativa, cada pragmática, responde implícita o explícitamente a ese propósito. A veces su finalidad se puede percibir más crudamente como son los casos de Taylor, POSDCORB, el análisis de costo-beneficio, PPBS, ZBB, MBO, "public choice analysis", en otros el objetivo verdadero se enmascara bajo un manto "humanista" de control indirecto como son las diferentes vertientes sicologistas y los estudios sobre el comportamiento social en el taller de trabajo y otras técnicas de manipulación personales o colectivas.

Es bueno señalar aquí que las diferentes tecnologías del poder son productos históricos y cambian con el tiempo de la misma forma que se modifican las relaciones entre el Estado y la sociedad. Michel Foucault ha estudiado con cierto detenimiento el problema de la formación de la "gubernamentalidad" política en los siglos XVII y XVIII, pero desgraciadamente su muerte impidió que desarrollara "una teoría general" de como se conforman las relaciones del *saber* con el *poder* en el Estado liberal y en el llamado Estado social de derecho en nuestra época.<sup>6</sup> Son precisamente las múltiples y variadas vinculaciones entre "saber" y "poder" las que nos arrojan luz sobre la formación y consoliación del poder estatal y la administración pública. De acuerdo con Foucault dos grandes conjuntos de

---

<sup>6</sup>Michel Foucault. "Hacia una crítica de la razón política". *La cultura en México. Revista Siempre*. Núm. 1064, México (noviembre 1982), págs. III-IX. La obra de Michel Foucault es prácticamente desconocida en el mundo académico norteamericano y en nuestro país, a pesar de que en Europa, especialmente en Francia y en latinoamérica existe una especie de "moda Foucault". La importancia de este autor para analizar ciertos niveles de la administración pública no ha sido considerada en toda su complejidad. Para iniciarse en su lectura recomendamos los siguientes libros: *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI, México, 1979. *Microfísica del poder*, Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1979; *El discurso del poder*. Folios ediciones, México, 1983; *Un diálogo sobre el poder*. Alianza Editorial, Madrid, 1981; *Las palabras y las cosas*. Siglo XXI, México, 1968; *La Arqueología del saber*. 10ma. edición, Siglo XXI, México 1984. Es conveniente señalar que Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública*. Editorial Harla, México 1985 es la primera persona de quien tengamos conocimiento en vislumbrar las posibilidades de este autor para el estudio de la Administración Pública. El Dr. Guerrero hace hincapié en el aspecto de la "arqueología" (el saber) mientras que en esta ponencia yo destaco el poder (las técnicas y tácticas; i.e. *tecnología*) de dominación y domesticación de la sociedad.

saberes y tecnologías del poder se unieron originalmente para conformar el dominio del Estado moderno: a) una tecnología diplomático-militar que proveyó las bases para desarrollar y fortalecer las fuerzas del Estado, utilizando dos mecanismos fundamentales: las "alianzas estratégicas", negociaciones y compromisos con otros Estados europeos y la organización de un poderoso aparato militar y b) la formación y consolidación de un nuevo conocimiento "científico": la *ciencia de la policía*, entendida ésta como un conjunto de conocimientos, medios y técnicas para hacer crecer, desde el interior, la fuerza del Estado.

Esta prístima ciencia estatal dirigida a nutrir las fuerzas del Estado absoluto tenía la responsabilidad de vigilar todos los aspectos de la vida social. Así, se convierte en la primera gran tecnología administrativa para vigilar y controlar todos los aspectos de la vida: religión, moral, salud, vivienda, caminos, seguridad pública, artes, fábricas, servidumbre, cuidado y manutención de pobres. El fomento de la población así como el aumento de la riqueza son los ejes nodales de esta nueva tecnología. No puedo detenerme en esta discusión, pero cabe destacar que con el paso del tiempo y los cambios en las relaciones sociales de producción otras tecnologías modificaron la administración estatal. Así, la cameralística fue la variante prusiana de la policía y el derecho administrativo y las diferentes codificaciones jurídicas constituyeron las nuevas modalidades de control del Estado liberal. La ley, los reglamentos y la *racionalidad* sustituyeron la vigilancia totalitaria de la vida social y el problema de la "gubernamentalidad" asumió nuevas formas de *saberes y poderes*, uno de ellos muy bien estudiado por la literatura administrativa: el taylorismo; los otros aún no tan claramente comprendidos.

En lo que quiero llegar es a destacar que el estudio de la Administración Pública también tiene que abordar este nivel de análisis. Es decir, la Administración Pública debe estudiarse como parte de la *materialización* del Estado en la sociedad y relacionar este análisis con el problema del dominio político para asegurar el funcionamiento global del sistema económico, social y político. En este sentido, no hay teoría (conocimiento) o *técnica* de administración que sea *neutral y apolítica*. Cada cambio, reforma u organización administrativa responde a un fin político pero que en muchas ocasiones el *control*, la *disciplina* y la *autoridad* se esconden bajo el concepto supuestamente neutral de la eficiencia y la racionalidad.

### III. Algunas perspectivas teóricas sobre el Estado Capitalista

He señalado que los estudios sobre administración pública que se realizan en los Estados Unidos no consideran al Estado capitalista como foco de análisis; pero también es cierto que los autores que sí lo hacen, especialmente aquellos que se inscriben dentro o cerca de las vertientes marxistas no

profundizan sobre la importancia de la administración pública para la dominación política y por lo tanto como centro del poder estatal. A los fines de tener una visión general de la situación actual sobre los estudios acerca del Estado capitalista, me permito recoger algunas de las tendencias y aportaciones más recientes relacionadas con esta problemática. No pretendo de ninguna manera realizar un análisis exhaustivo, sólo bosquejar algunas de estas tendencias de acuerdo a diferentes clasificaciones elaboradas con anterioridad en algunos trabajos recientes sobre el tema.<sup>7</sup> Como en toda clasificación, siempre se corre el riesgo de la reificación y simplificación de una realidad que obviamente es mucho más compleja. Sin embargo, el intento se hace como un mero recurso heurístico para clasificar algunos temas o ideas que se han elaborado sobre el Estado capitalista y que podrían ser de utilidad como marco de referencia general para el estudio de la administración pública. Lamentablemente, el problema de la organización interna del Estado, de su funcionamiento específico, de la actividad de los agentes burocráticos y del funcionariado estatal que trabajan al interior del Estado todavía no ha recibido suficiente atención por los autores que intentan desentrañar las características y naturaleza del Estado capitalista.

Casi todos los autores y tendencias incluidos en esta tipología parten de la afirmación formulada originalmente por Marx de que el Estado en la sociedad capitalista es un instrumento de dominación ("epifenómeno" de las relaciones de producción y la lucha de clases) que sirve a los intereses de las clases dominantes. Empero, todavía no existe consenso sobre el *por qué, cómo* y en *qué sentido* el Estado *opera* para mantener y expandir el modo de producción capitalista y cuál es la participación específica de Estado en el proceso de acumulación. A nuestro juicio, las tendencias teóricas más importantes que se pueden abstraer son las siguientes:<sup>8</sup>

### El Estado como instrumento de dominación de clase

El objetivo de los autores ubicados en esta tendencia (Miliband, Domhoff, Sweezy, entre otros) es demostrar las inconsistencias y elucubraciones de las

<sup>7</sup>Los trabajos analizados para esta discusión son: David Gold, Clarence Y. H. Lo y E.O. Wright. "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista" en Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos. *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*. Siglo XXI, México, 1978, págs. 23-61; Bob Jessop. "Teorías recientes sobre el Estado capitalista", *Críticas de la economía política*. Núms. 16-17. Ediciones El Caballito, México, 1980, págs. 181-222; John Holloway. "Debates marxistas sobre el Estado en Alemania occidental y en la Gran Bretaña" en *Ibid.*, págs. 223-250. María Amparo Casás. "En torno al debate marxista del Estado, CIDE, México, 1982 y Francisco Valdés. *Acerca del Estado*. CIDE, México, 1983.

<sup>8</sup>La literatura sobre la cual se basa esta clasificación está señalada en *Ibid.*

explicaciones provenientes del pluralismo liberal en el sentido de que el Estado sirve a la realización de intereses particulares (de clase) y no a supuestos intereses universales y abstractos de la "gran familia" que supuestamente orientan a las sociedades democrático-liberales. Esta inversión de la concepción hegeliana del Estado comenzó, como todos sabemos, con Marx, pero la preocupación de los autores modernos es demostrar empírica y fehacientemente la existencia de una clase capitalista cuyos intereses económicos son propulsados directamente por la "clase gobernante". Así, se trata de determinar los vínculos personales e institucionales entre las cúspides del poder político y los diferentes sectores de la burguesía, y demostrar además como los intereses de esas clases son traducidos en la formulación de políticas y decisiones administrativas. La evidencia aportada por estos autores es contundente y sin lugar a dudas demuestran la existencia de una "elite del poder" que por sus nexos e influencias controlan directa o indirectamente las políticas estatales. Creo que la mistificación que de esta realidad hacen los modelos pluralistas y "sistémicos" se ha demostrado más allá de toda duda. Empero, el triunfo deja algunas lagunas y deficiencias en el análisis. Por ejemplo, el hecho de la demostración empírica y la identificación de una clase dominante y gobernante a base de sus nexos y asociaciones políticas e ideológicas no es suficiente para explicar la relación específica de esta clase con la acumulación de capital y la circulación de mercancías. Tampoco explica la existencia de fracciones o coaliciones dentro de la clase dominante con intereses conflictivos y contradictorios que impiden la formulación de políticas homogéneas o monolíticas. Me parece que a este enfoque se le hace difícil explicar con claridad situaciones coyunturales en las que el Estado adquiere un grado de autonomía y formula políticas que a corto plazo parecen estar opuestas a ciertos sectores del capital. Finalmente, la "metáfora" del instrumento de dominación de clase es muy simple y reduccionista pues supone que el Estado-instrumento es *neutral* y fácilmente manipulable por cualquier clase o fuerza social. Creo sinceramente que la relación entre Estado y economía en las sociedades capitalistas contemporáneas es mucho más compleja que las explicaciones anteriores.

Otra forma de reduccionismo economicista más reciente y que también comparten una visión instrumentalista son los economistas británicos conocidos como los "neo-ricardianos" y los "fundamentalistas."<sup>9</sup> Los primeros son meros positivistas insertados en la explicación marxista. Su interés es analizar la dimensión económica del Estado separando casi

---

<sup>9</sup>Vid. J. Holloway. "Debates marxistas..." *op. cit.*, págs. 229-231.

mecánicamente la esfera política y la económica. Esta dicotomía los conduce al grave error teórico de analizar el proceso de trabajo como uno exclusivamente técnico-económico y a relacionar la distribución del ingreso con el precio del trabajo como determinado en la esfera de la circulación. El aspecto político de este proceso se esfuma y la lucha de clase parece limitarse a problemas tales como la asignación de impuestos y la distribución del gasto público entre capital y trabajo.<sup>10</sup> Las teorías sobre el capitalismo monopolista de Estado -que no discutiremos aquí- en muchos aspectos le sirve de apoyo a esta tendencia. Por otro lado, los llamados "fundamentalistas" utilizan la categoría de capital como el punto de partida para el análisis del Estado, pero este se reduce a un simple instrumento que utiliza la burguesía contra la militancia de los obreros.

Como es fácil observar en los enfoques provenientes del "debate británico" se ignora que el Estado no es un simple instrumento manipulado por las clases dominantes y que tampoco se puede explicar como un "epifenómeno" de las relaciones de producción o de la estructura económica.

## 2. El Estado como factor de cohesión o teoría estructuralista del Estado

Esta tendencia está vinculada a los primeros trabajos de Nicos Poulantzas, especialmente es su obra *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*.<sup>11</sup> En esencia, Poulantzas intenta demostrar que el Estado capitalista no se puede explicar por la mera relación o presencia de representantes de las clases dominantes en los círculos de decisión del aparato estatal. Esto en realidad es un *efecto*, nunca la causa de la naturaleza capitalista del Estado. En el mundo de producción capitalista el Estado asume la función de ser el *factor de cohesión* los distintos niveles y estructuras de una formación social. A este le corresponde buscar la cohesión del conjunto y el equilibrio global del sistema de producción. Además, el Estado es la estructura en que se condensan las contradicciones de las diversas fuerzas y clases sociales que luchan entre sí por ejercer su hegemonía social, constituyendo un "bloque en el poder" que mantiene su dominio sólo mediante luchas y pugnas internas sean abiertas o solapadas. En este sentido el Estado actúa como factor de unidad de las clases dominantes y de *desorganización* política de las clases dominadas. Las contradicciones inherentes del capitalismo pueden provocar una posible unidad de la clase obrera y la desunión de la burguesía por la competencia que existe entre sus diversos intereses para la apropiación del excedente económico. En vías de

---

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>Siglo XXI, México, 1969. Ver también Francisco Valdés. *Acerca del Estado*, op. cit.

contrarrestar estas amenazas y garantizar la reproducción de la sociedad capitalista en su sentido global, el Estado desempeña un papel de mediador y por ello constituye el factor de cohesión para que las amenazas apuntadas de unidad de la clase obrera y fragmentación de las diferentes fracciones de la burguesía no se concreten. A los fines de cumplir con esta función esencial es necesario que el Estado opere con cierta *autonomía* de las clases dominantes y que también obtenga apoyo y aceptación de las clases dominadas. Por ello es que en algunas circunstancias y para salvaguardar la reproducción del sistema, el Estado puede defender algunos intereses de las clases dominadas, las cuales en ocasiones se materializan en reformas políticas y programas sociales.

Los enfoques poulatizianos son muy valiosos y aportan nuevas categorías para estudiar y explicar la importancia de "la política" y lo "político" en el capitalismo avanzado. Sin embargo, sus posiciones estructuralistas y "políticas" se han criticado por ser demasiado abstractas y a veces hasta formalistas. Asimismo, se ha señalado que carecen de suficientes elementos concretos para especificar con claridad el funcionamiento del Estado como factor de cohesión.<sup>12</sup> La insuficiente referencia empírica de como se realiza esta función es un escollo que se tendría que superar para demostrar el origen, la naturaleza y actividad de los aparatos estatales, incluidos obviamente la administración pública. Esta misma situación hace difícil de ubicar y entender la naturaleza clasista del Estado, pues las contradicciones en la acumulación de capital se minimizan en el análisis para puntualizar con mayor vehemencia la "autonomía relativa" de la política y su importancia en las formaciones capitalistas avanzadas. Es justo reconocer sin embargo, que algunos de estos señalamientos han quedado superados en su obra póstuma *Estado, poder y socialismo*.<sup>13</sup> En la cual Poulantzas le da mayor importancia al estudio del Estado enfocando en su *materialidad* con respecto a las relaciones de producción y la división social del trabajo.

### 3. Los enfoques sobre la mistificación del Estado y su hegemonía

Influenciadas por la teoría crítica alemana y de algunas nociones gramscianas se ha desarrollado una tendencia cuyo objeto de estudio son los procesos y mecanismos que históricamente ha utilizado el Estado capitalista para presentarse como el epítome del "interés general", mantenedor del consenso y la hegemonía social. La preocupación teórica de estos autores es como se produce esta "mistificación" y cuáles son los procesos internos que

---

<sup>12</sup>Así lo señalan Holloway, Jessop y David Gold, et. al, *op. cit.* Ver nota número 7 *supra*.

<sup>13</sup>Nicos Poulantzas, *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI México.

generan el consenso y la hegemonía social. Es decir, cuáles son los mecanismos que utiliza el Estado para la dominación social, específicamente entre las clases dominadas. Entre los autores que comparten inquietudes sobre este problema podemos mencionar a Jürgen Habermas y Claus Offe.<sup>14</sup> El planteamiento general es más o menos el siguiente: con la crisis de la sociedad capitalista liberal que se evidenció intensamente durante la crisis de los años treinta, surge el llamado Estado social de derecho que pretende ser una alternativa a la crisis social mediante la elaboración de una serie de medidas dirigidas a la pacificación y resolución de los conflictos sociales. Así, paradójicamente, la sociedad civil sólo podrá existir mediante la ampliación del Estado. El Estado social cumple pues una función de equilibrio y sobrevivencia para garantizar la permanencia de la sociedad. La crisis y el "derrumbe" de la sociedad producto de las contradicciones objetivas entre capital y trabajo es paliado por la intervención del Estado. De modo que esta nueva forma estatal asume la función de desarrollar y mantener los mecanismos imprescindibles para garantizar la acumulación. En definitiva, sigue siendo un Estado de clase, pero se presenta como la agente responsable de la cohesión que puede evitar el cataclismo del sistema social. El Estado social de derecho se presenta como un servidor de toda la comunidad y con ello desdibuja su carácter de clase. Este proceso de mistificación y alienación es realizado por las distintas instituciones del Estado que a través de la ideología, la conciencia y la hegemonía logran el consenso político necesario para perpetuar la explotación en el terreno de las relaciones de producción.

Las discusiones elaboradas por la Escuela de Frankfurt son ricas en este sentido y nos sugieren avenidas novedosas para discutir los procesos de alienación y explotación en las sociedades industrializadas. Así pues, el humanismo y en gran parte el voluntarismo constituyen elementos a considerar en las luchas de liberación y en los procesos por desenmascarar la mistificación del Estado y la enajenación colectiva.

De acuerdo con Claus Offe lo que particulariza al Estado capitalista actual es que: 1) está excluido de la organización de la producción capitalista por lo que sólo de manera indirecta influye en el proceso de acumulación; 2) su supervivencia y funcionamiento dependen de una serie de ingresos que se

---

<sup>14</sup>Nos referimos a Jürgen Habermas. *La reconstrucción del materialismo histórico*. Taurus, Madrid, 1976. Claus Offe, "La abolición del control del mercado y el problema de legitimidad" en H. R. Sonntag y H. Valecillos, *op. cit.* 62-87; ver también Luis Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, INAP, México, 1982 (Serie: Teoría de la Administración Pública, Núm. 3). Para una discusión bastante completa sobre la escuela de Frankfurt véase: Martin Jay. *La imaginación dialéctica: una historia de la Escuela de Frankfurt*. Taurus, Madrid, 1984.

producen fuera de su control inmediato; 3) su reponsabilidad es la de crear y mantener las condiciones necesarias para la acumulación del capital y 4) puede funcionar en nombre del capital sólo si es capaz de conciliar las necesidades del capital con el interés nacional y asegurar el respaldo popular para esas medidas.<sup>15</sup> Para lograr la dirección de la sociedad el Estado utiliza una serie de "mecanismos selectivos" estructurales, ideológicos y represivos que en su conjunto constituyen la organización interna del Estado. Estos mecanismo selectivos están dirigidos a: 1) excluir del sistema mediante un proceso de "selección negativa" a todos aquellos agentes y políticos contrarios a los intereses capitalistas, 2) seleccionar y favorecer las políticas que apoyan los intereses del capital en su conjunto por medio de la asignación de recursos e inversión directa en bienes y servicios y 3) mediante un proceso que el autor designa como de "selección enmascarante" el Estado se muestra neutral y mitifica toda determinación de clase o su actividad.<sup>16</sup> Cuando estos "mecanismos selectivos" funcionan con eficiencia es casi imposible demostrar empíricamente la naturaleza de clase del Estado. Sin embargo, Offe alega que en situaciones de crisis social estos mecanismos comienzan a resquebrajarse y el Estado se ve obligado a apoyarse más en la representación de las clases dominadas por lo cual aparece más claramente el carácter clasista del Estado. Como penetrar estos mecanismos, específicamente las estructuras internas del Estado, nos permitiría demostrar con mayor rigurosidad la naturaleza clasista y no neutral del Estado social de derecho. Este tipo de Estado es en suma un nuevo ropaje del Estado capitalista.

Las aportaciones de Clauss Offe nos parecen muy interesantes particularmente para el estudio de la administración pública, dado que su foco de atención son las estructuras internas en el proceso de formulación y decisión de políticas estatales, sin embargo, hasta ahora no se ha producido suficiente evidencia empírica de como funcionan realmente estos "mecanismos selectivos"; tampoco Offe le otorga mayor importancia a las luchas de clase y a las contradicciones entre capital y trabajo para intentar construir una teoría específica de lo político.

Otra tendencia novedosa y prometedora está conformándose desde la perspectiva neogramsciana. Aquí el análisis de Estado es indispensable para entender el proceso de unificación de la burguesía y la organización de su dominación política e ideológica. Para ello es imprescindible el estudio de la *hegemonía* y como el bloque dominante asegura el apoyo de las clases

---

<sup>15</sup>C. Offe, *op. cit.*; Jessop, *op. cit.*; J. Holloway "Debates marxistas..." *op. cit.*

<sup>16</sup>Clauss Offe. "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad" en H. R. Sonntag y H. Valecillos, *op. cit.*, págs. 62-87.

dominadas.<sup>17</sup> El elemento fundamental que algunos autores le ven al instrumental teórico proveniente de Gramsci es que permite elaborar un marco conceptual (bloque histórico, hegemonía, consenso ideológico, intelectual orgánico, etc.) para estudiar las sociedades capitalistas no sólo desde el capitalismo considerado como un puro modo de producción. Lamentablemente esta fuerza, en muchas ocasiones, se ha convertido en su mayor limitación pues el poco entusiasmo demostrado por la estructura económica ha resultado en una visión parcializada y asimétrica de las relaciones sociales y las luchas políticas.

#### 4. El Estado como "capitalista colectivo ideal" o la derivación del Estado de la categoría capital.

Esta tendencia conocida generalmente como "escuela de la lógica del capital" se origina y desarrolla en la Universidad Libre de Berlín. Los autores más representativos, aunque con apreciaciones un tanto distintas son Elmar Altvater y J. Hirsch. No entraremos en el debate interno de esta escuela,<sup>18</sup> pero en general los tratadistas ubicados dentro de la "lógica del capital" derivan la *forma* general y el funcionamiento del Estado del modo puro de producción capitalista y sus condiciones de existencia. La idea central que articula esta postura es que la separación del Estado y la sociedad que efectivamente caracteriza a las sociedades capitalistas son producto de la naturaleza misma de la producción generalizada de mercancías. Esta separación es necesaria porque "una institución que no esté inmediatamente subordinada a las fuerzas del mercado es requerida para proveer aquellos requisitos generales de la acumulación de capital como un todo que son inapropiados o imposibles de asegurar por parte de cualquier capital particular que compite. Así, en la medida en que no es un capitalista concreto, sino una institución política definida que corresponde a las necesidades comunes del capital, el Estado es un capitalista colectivo ideal".<sup>19</sup> Por lo tanto la *forma* Estado en el modo de producción capitalista se *deriva* de la necesidad de una institución separada de las relaciones entre capitales individuales que compitan entre sí. Un Estado autonomizado por encima de estas disputas entre los capitales y capacitado para mantener el interés general se hace necesario, como *condición* ineludible para la reproducción del capital. De acuerdo con Altvater existen cuatro áreas esenciales que de ninguna manera

---

<sup>18</sup>E. Altvater. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en H. R. Sonntag y H. Valecillos, *op. cit.*, págs. 88-133. También J. Holloway "Debates...", *op. cit.*, págs. 231 y S.S. y B. Jessop, *op. cit.*, págs. 198-203.

<sup>19</sup>B. Jessop, *op. cit.*, pág. 199.

pueden ser realizadas por los capitalistas particulares y por lo tanto se necesita la "intervención" activa del Estado para garantizar su reproducción como un todo. Estas áreas -que en realidad son las condiciones generales que provee el Estado para asegurar las relaciones de producción capitalista- son las siguientes:<sup>20</sup> 1) el Estado crea las condiciones *materiales generales* para la producción, 2) provee un sistema legal que determina las condiciones bajo las cuales ocurren las relaciones entre los sujetos en la sociedad capitalista, 3) el Estado regula los conflictos entre trabajos y capitalistas y de ser necesario disciplina a los primeros por medios políticos y coercitivos, y 4) el Estado garantiza y promueve la expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial. En suma, el Estado se comporta como un "capitalista colectivo ideal" al proveer el sistema legal, monetario y disciplinario que garantiza la producción e intercambio de mercancías y acumulación de capital. En la eventualidad de una amenaza seria contra los intereses del capital en general, el Estado interviene contra cualquier amenaza sea de la clase obrera o de una fracción de la clase capitalista.

Este enfoque provee un marco de referencia necesario para explicar las complejidades del funcionamiento del Estado en la sociedad capitalista. No obstante puede caer fácilmente en un reduccionismo economicista mucho más complejo que el "epifenomenalismo" explicado anteriormente, pues explica y reduce todo lo que sucede en la sociedad a las necesidades de acumulación de capital. Para esta escuela, la historia y las instituciones políticas quedan reducidas a un "efecto de lógica de autorrealización del capital".<sup>21</sup> Esto obviamente representa una asimetría dado que desatiende la función política del Estado en la sociedad.

Hasta aquí, este breve esquema de algunas de las tendencias teóricas más importantes sobre el Estado capitalista. Como se puede observar, no existe un cuerpo teórico unificado acerca del Estado. Las implicaciones son heterogéneas y algunas contradictorias entre sí, no obstante hay acuerdo en cuanto a que el Estado no es neutral ni representa los intereses generales de la comunidad. El Estado capitalista es un Estado-clase y por ello la preocupación de todas las tendencias señaladas en desentrañar la naturaleza capitalista del Estado, las relaciones de producción en que se sustenta y sus efectos en la lucha de clases. Cada día existe mayor acuerdo en que la reproducción de las condiciones de acumulación dependen en mayor medida del Estado y su intervención activa en estos procesos es esencial para garantizar el mantenimiento y cohesión de la formación social. De ahí que el

---

<sup>20</sup>E. Altvater, *op. cit.*, págs. 94-105.

<sup>21</sup>B. Josseph, *op. cit.*, págs. 198-203.

Estado se conceptualice como un "sistema complejo de dominación política" necesario e indispensable para la reproducción general de la vida material y espiritual de la sociedad.

Por mi parte, y siguiendo a John Holloway, considero que el Estado es una *forma* no autónoma de las relaciones de producción que expresa una relación de dominación política.<sup>22</sup> Esta *forma estatal* se materializa a través del desarrollo institucional-organizacional del Estado y la actividad de sus agentes. De ahí que se pueda hablar con rigor de una "doble dimensión del Estado: la *forma estatal* que expresa las relaciones de dominación capitalista y que de ninguna manera es autónoma de las relaciones de producción; y los *aparatos estatales*, constituidos por ese conjunto de instituciones, agencias, mecanismos, tecnologías y sus agentes, que en su mayor parte constituyen lo que generalmente conocemos como *administración pública*. Esta compleja y a veces tenebrosa red administrativa e institucional de control y vigilancia sólo se puede analizar en toda su magnitud y complejidad dentro de la *forma estatal*, es decir, de las relaciones capitalistas de producción. De otra manera el ejercicio sería abstracto y carente de todo sentido histórico-social.

Lo anterior nos obliga a buscar nuevas maneras para analizar la administración pública como parte del proceso de separación entre política y economía que asume toda formación capitalista; ¿qué significado político y económico tiene la organización interna del Estado? ¿Cuál es la actividad de sus agentes al interior de las estructuras estatales? Estas son algunas de las interrogantes que la disciplina debe tratar de contestar. Es asombroso que tal discusión se encuentre ausente en los textos norteamericanos sobre administración pública. De ahí que la disciplina haya aportado muy poco a la comprensión de la naturaleza y funcionamiento del Estado-Aparato que paradójicamente es su objeto de conocimiento.

La administración estatal se encuentra atravesada por contradicciones, conflictos e intereses que no surgen del interior del Estado sino de la misma *sociedad*, especialmente de la crisis del capitalismo. Es por eso que los modelos racionalistas de toma de decisiones y la epistemología positivista que caracteriza gran parte de la literatura sobre administración pública, ya no satisfacen y aceleradamente pierden legitimidad en su pretendida explicación de la sociedad. Las decisiones y acciones administrativas no pueden ser completamente racionales porque el Estado actual no *posee un grado suficiente de unidad y cohesión*. Lo que existe al interior de la estructura y mecanismos de decisión estatal es competencia, conflictos y luchas. De ahí, siguiendo a Holloway, considero que el desarrollo de la administración

---

<sup>22</sup>J. Holloway, "Debates..." *op. cit.*, págs. 246-249.

pública no es el resultado de una intervención racional e ilustrada sino el producto de los conflictos permanentes entre los diferentes intereses y coaliciones que existen al interior de la administración estatal.<sup>23</sup> Es por ello que algunos autores norteamericanos no vinculados con el positivismo han desarrollado nuevas conceptualizaciones para entender el funcionamiento de las organizaciones estatales. Así los conceptos de *ambigüedad, negociación, supervivencia, coaliciones, corrosión, consenso, poder*, etc. adquieren un lugar preponderante para el análisis; y lo adquieren no por una moda pasajera, sino por las exigencias de una realidad objetiva; pero que todavía, a mi juicio no alcanzan a comprender en su verdadera naturaleza y significación.

Holloway ha argumentado que el desarrollo de los diferentes, saberes, formas y prácticas administrativas, técnicas gerenciales, diseños organizacionales y otros modelos de gestión están interrelacionados directamente a las necesidades de acumulación y legitimación del sistema social imperante. Nos muestra como las teorías racionalizadoras sobre la toma de decisiones al interior de la administración pública, así como los diferentes análisis de política pública surgen al calor de la crisis del Estado y la sociedad. En cada ocasión que surge una crisis social se inventa una nueva tecnología, un nuevo saber con la esperanza de que las reformas en los diseños organizacionales pueden resolver permanentemente la crisis del capital.<sup>24</sup> Desde el famoso POSDCORB del Nuevo Trato hasta las actuales conceptualizaciones neoliberales y francamente reaccionarias del "public choice" la finalidad es la misma, aunque la forma cambie: la utopía de crear nuevos diseños y reformas administrativas que resuelvan con efectividad y eficiencia la crisis de la sociedad. Sin embargo, estos análisis "olvidan" que los conflictos y las crisis sociales surgen de la naturaleza misma de la sociedad. Los modelos neocartesianos dejaron de armonizar con la conflictiva realidad social del capitalismo contemporáneo.

#### IV. Organización Interna del Estado y la Tecnología del Poder

Hasta ahora hemos discutido la necesidad de estudiar la administración pública desde la perspectiva estatal y su articulación institucional-organizacional con la sociedad (economía). La gran falacia de los enfoques dominantes consiste en concebir a la administración pública exclusivamente como "servidora" de la sociedad, omitiendo su carácter de dominio político como parte fundamental de la estructura de poder del Estado. De manera que la *acción estatal*, materializada por el conjunto de organizaciones,

---

<sup>23</sup>Véase a J. Holloway, *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública*, INAP, México, 1982.

<sup>24</sup>*Ibid.*

instituciones y decisiones que conforman la administración pública no puede analizarse exclusivamente como si esa actividad fuera neutral, instrumental e independiente de lo que es su carácter natural y específico, es decir, la dominación política de las clases dominantes y su relación con el conjunto de la sociedad. Como vimos las diferentes tendencias actuales sobre el Estado capitalista nos ofrecen variadas conceptualizaciones sobre su naturaleza y características; sin embargo, muy poco abundan sobre la administración estatal en su dimensión como la organización interna de la administración y de la actividad de sus agentes en su función política y en la cotidianidad de la rutina administrativa.

Este proceso es largo y complejo, iniciándose desde el momento mismo en que nace el Estado capitalista moderno. La característica más fundamental que asume esta *forma estatal* es la conversión del individuo en ciudadano. Es bien sabido que el capitalismo dadas las nuevas formas y relaciones de producción que establece, destruye la antigua estructura socio-política del feudalismo y desvincula cada día más lo político de lo civil, la esfera pública de la esfera privada. La sociedad civil se convierte en el escenario donde se desenvuelve el individuo, con sus derechos e intereses particulares que les son inherentes. Por otro lado, el Estado al desprenderse de la sociedad para representar los intereses generales de la nación, asume las funciones públicas, opuestas a las actividades particulares realizadas por los individuos en la sociedad civil. Así, el individuo adquiere una doble existencia. En la sociedad posee una vida individual, cuyo escenario es la supervivencia económica enmarcada en las relaciones egoístas y conflictivas entre trabajo y capital. Por el contrario, en el Estado el individuo adquiere una vida genérica, se convierte en ciudadano; en un ente universal ajeno de su vida material concreta.

En la primera existencia, como individuo particular reina la desigualdad real de las relaciones económicas; en la segunda como ciudadano impera la igualdad aparente de los derechos universales que en poco afectan su realidad material. Esta separación entre Estado y sociedad civil implica a su vez la distinción entre vida pública y privada impensable en otras formas históricas de organización social. Precisamente dicha separación es la clave y fundamento histórico para el replanteamiento del estudio de la Administración Pública.<sup>25</sup>

Este proceso se reproduce y opera bajo distintas formas y uno de sus efectos es la fragmentación de las luchas de clase. John Holloway y Nicos

---

<sup>25</sup>Leonardo Santana Rabell. "Tendencias recientes en el replanteamiento del estudio de la administración pública: perspectivas latinoamericanas", *Revista de Administración Pública*, UPR, Vol. XVIII, Núm. 2 (marzo, 1985), págs. 13-51.

Poulantzas han argumentado que las prácticas del derecho, la representación y la administración del Estado capitalista tiene el efecto de individualizar,, fragmentar las luchas al tratarlas como si fueran demandas de una masa de individuos.<sup>26</sup> Para la administración, los miembros de las distintas clases son ciudadanos iguales y categorizados, codificados de mil maneras de acuerdo con un criterio administrativo y en virtud de su relación con las agencias gubernamentales. Jamás se les agrupa por su clase social y sí como contribuyentes, votantes, cuponeros, inquilinos, estudiantes, menores, evasores, etc. Para la administración pública el individuo se convierte en "público" o "cliente". Sus luchas son transformadas en demandas o peticiones que son procesadas, diluidas por el aparato estatal. En este sentido, la organización interna del Estado no puede ser tratada como si fuera una cuestión técnica de administración pública. Más bien es un problema de organización política, de dominación, de control, de vigilancia y fragmentación de las luchas; en una palabra, la "administración" de los conflictos inherentes al capitalismo. Tampoco este es un proceso eminentemente racional pues el interior del Estado se manifiesta la fragmentación de la clase dominante y de alguna manera se reproducen estas contradicciones y conflictos en el proceso decisional. ¿Qué sucede al interior de las estructuras administrativas del Estado? ¿Cómo se manifiesta cotidianamente estos conflictos? ¿Cómo se expresan o canalizan estos conflictos en reformas de las estructuras administrativas? ¿Cuál es el significado *político* de las reformas administrativas, contributivas, educativas, penales, electorales, etc.? ¿Qué teoría administrativa justifica o oscurece la realidad de este fenómeno? Estas son las preguntas que un estudioso de la administración pública como tecnología del poder estatal debe intentar contestar con seriedad y rigurosidad.

El gran filósofo francés Michel Foucault ha demostrado la importancia de este tipo de análisis y sugiere vías complementarias para estudiar la formación histórica de las técnicas y tácticas del poder.<sup>27</sup> Sin embargo, para este autor estas tecnologías de control y redefinición de las demandas no se *concentran* exclusivamente en las estructuras jurídico-políticas ni en la racionalidad de los reglamentos y las formas burocráticas. La compleja red del poder funciona desde abajo, en la misma sociedad y sus agentes reales. El poder entonces no está *concentrado exclusivamente* en la burguesía o en la clase dominante, más bien se encuentra esparcido por todos los poros de la sociedad civil y en todas sus instituciones: familia, iglesias, clínicas,

---

<sup>26</sup>J. Holloway, *Fundamentos...op. cit.*; N. Poulantzas, *Estado, poder...op. cit.*

<sup>27</sup>Discuto este problema en Leonardo Santana Rabell. "Filosofía..." *op. cit.*

hospitales, escuelas, prisiones, asilos y naturalmente en la administración pública. De acuerdo con este autor el poder es "polimorfo" pues no se finca absolutamente en la ley, ni en las reglas sino en el saber y en las técnicas y tácticas sociales de vigilancia y control. Con el paso del tiempo estos mecanismos de control se han convertido en *invisibles, diminutos, detallados*, pero muy efectivos para el mantenimiento del orden y la perpetuación del poder. Es aquí donde cobra importancia un nivel de análisis fascinante e inexplorado hasta ahora: el de la *cotidianidad de la vida en la administración pública* o el estudio de la administración como aparato permanente de "domesticación" y dominio de nuestra vida y existencia en las oficinas (organizaciones) públicas.

El *detalle técnico*, la rutina de la administración pública tiene un gran significado político porque compartimenta, fragmenta los problemas sociales de tal forma que nunca llegan a ser formulados políticamente. La administración en este sentido constituye una "microfísica del poder" que en la vida cotidiana, en la "rutina poco emocionante y anónima", el poder se va ejerciendo para disciplinar a los miembros de la sociedad. La disciplina consiste de métodos que permiten el control minucioso del cuerpo para garantizar la sujeción constante de sus fuerzas e imponer una relación de docilidad-utilidad.<sup>28</sup> Esta forma de dominación que surge durante los siglos XVII y XIX es diferente a la esclavitud, pues no se fundamenta en la aprobación del cuerpo por no ser una relación "masiva" de dominación. En esencia la disciplina es la formación de un *vínculo* que hace a las personas obedientes y útiles por la manipulación calculada de su comportamiento. Foucault asegura que la minucia, el detalle, la sujeción del cuerpo y el alma han llevado desde la época clásica hasta nuestros días a una racionalidad-calculabilidad de los seres humanos que se expresan en el control social.

El procedimiento histórico para lograr esta disciplina de los cuerpos y las almas de los individuos ha seguido unas etapas muy definidas que en nuestros días, con el uso de la informática y los complejos sistemas de comunicación, llegan a controlar y vigilan hasta la más mínima acción no sólo de las personas sino de países enteros.<sup>29</sup>

Este sistema de disciplina y encauzamiento se inició en primer término con el dominio de la *distribución de los individuos en el espacio*. Aquí fueron importantes la *clausura*, la *división del espacio* en zonas funcionales y con ello el establecimiento de *rangos, clases y jerarquías*. En segundo lugar, la disciplina se logró históricamente mediante el control de las actividades.

---

<sup>28</sup>M. Foucault. *Vigilar y Castigar*, op. cit. pág. 141.

<sup>29</sup>Eric Laurent. *El Chip y los Gigantes*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid 1985.

Aquí no sólo es importante la distribución y la clausura sino el control del tiempo y ritmo de su actividad. El individuo es obligado a realizar ciertas tareas de manera repetitiva con exactitud y eficiencia. El taylorismo y el fordismo, con la ciencia de los tiempos y movimientos, son ejemplos de esta disciplina en los talleres. El cronómetro se convierte en la expresión máxima de la eficiencia y control de la actividad de los obreros. Pero no basta con el control del tiempo y la actividad; es necesario la programación exacta entre la tarea y su ejecución, es decir, lograr la *exacta* entre el gesto y la actitud global del cuerpo. Una sola señal de la persona que ejerce el poder (supervisor) es suficiente para desarrollar una actitud global del cuerpo que se domina.

En tercer lugar, es necesario la *organización* que es la perfección programada y transmitida del conocimiento acumulado. Por medio de la organización del conocimiento se elaboran manuales, se codifican directrices y se adiestran a supervisores en las técnicas y las tácticas de la disciplina. El manual y el instructor son indispensables en esta etapa. Finalmente se llega a la etapa de la *composición de fuerzas*. La disciplina se convierte así en el arte de no sólo distribuir los cuerpos sino de componer fuerzas para obtener un aparato eficaz, eficiente y programado de vigilancia y control. A este nivel, la actividad del individuo se encuentra perfectamente programada y controlada. Esta etapa de *demonstración* se logra cuando las órdenes de un sistema de mando ni siquiera tienen que ser formuladas o explicadas, son tan *precisas y efectivas* que sin el mayor esfuerzo provocan el comportamiento deseado. Es una relación de respuesta automática, basta una señal para que se reaccione a la orden recibida y se obtenga el comportamiento esperado. Llegamos así al “buen encauzamiento” que consiste en “enderezar conductas” que se alejan de las normas y procedimientos establecidos. La sanción que normaliza, la gratificación que refuerza y la jerarquía que vigila condiciona el comportamiento y producen los resultados previamente calculados.<sup>30</sup>

Hemos mencionado que de acuerdo con Foucault la tecnología del poder cambia de forma y de “estilo gerencial”, pero el objetivo último (la *disciplina, el buen encauzamiento*) se mantiene intacto. Dos “imágenes” distintas sirven para sostener esta afirmación. La primera es la horrible ejecución del regicida (o “parricida” por haber matado al padre-rey) Robert-Francois Damiens en el siglo XVIII:

Damiens fue condenado el 2 de marzo de 1757 a “publica retractación ante la puerta principal de la Iglesia de París”, a donde debía ser

---

<sup>30</sup>M. Foucault. *op. cit.* págs. 145-174 y 175-198.

“llevado y conducido en una carreta, desnudo, en camisa, con un hacha de cera encendida de dos libras de peso en la mano”: después en dicha carreta a la plaza de Greve y sobre un cadalso que allí habrá sido levantado (deberán serle) atenaceadas las tetillas, brazos, muslos y pantorrillas, y su mano derecha, asido en ésta el cuchillo con que cometió dicho parricidio, quemada con fuego de azufre, y sobre las partes atenaceadas se le verterá plomo derretido, aceite hirviendo, pez resina ardiente, cera y azufre fundidos juntamente, y a continuación, su cuerpo estirado y desmembrado por cuatro caballos y sus miembros y tronco consumidos en el fuego, reducidos a cenizas y sus cenizas arrojadas al viento”...<sup>31</sup>

El castigo por su crimen es brutal, directo y espectacular. Hay en el castigo una manifestación clara de la presencia del poder personal del rey y su autoridad absoluta. El castigo es visible y se entiende como suplicio, espiación, destrucción física del cuerpo de la víctima.

La segunda “imagen” es la del *Panóptico*, proyecto de prisión ideal elaborado por el filósofo inglés Jeremías Bentham cuya característica principal es la construcción, dentro de un edificio circular, de una torre central desde la cual un guardia puede ver claramente a cada confinado sin ser visto:

...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 cara 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 pueden percibir desde la torre recortándose perfectamente sobre la luz, las pequeñas siluetas cautivas en las celdas de la periferia. Tantos pequeños teatros como celdas, en los que cada actor está solo, perfectamente individualizado y constantemente visible. El dispositivo panóptico dispone unas unidades y reconocer al punto. En suma, se invierte el principio del calabozo; o más bien de sus tres funciones - encerrar, privar de luz y ocultar-; no se conserva más que la primera y se suprimen las otras dos. La plena luz y la mirada de un vigilante captan mejor que la sombra, que en último término protegía. La visibilidad es una trampa.

---

<sup>31</sup>*Ibid.*, págs. 11.

Con esta "arquitectura disciplinaria" el castigo no es violento, no se necesita la coerción directa del suplicio ni menos la destrucción del cuerpo para controlar al penado porque a todas horas y en cualquier parte de su celda él sabe que está vigilando por un *supervisor invisible*. La autoridad se hace invisible. Estamos pues, ante la presencia de una transformación radical en el modelo de ejercer el poder. La táctica es el cálculo, el control detallado del cuerpo del prisionero y someterlo a un "poder inverificable". Así funciona la nueva tecnología del poder, no sólo en las prisiones sino también y como hemos señalado, en las escuelas, universidades, ejércitos y sobre todo en la administración pública. El objetivo es la formación de una "sociedad disciplinaria" que *ordene*, codifique las multiplicidades humanas. Los criterios para esta táctica de poder son: (1) hacerlo lo menos costoso para que sea eficaz y productivo, (2) utilizar la mayor discreción e invisibilidad para evitar la resistencia y los efectos políticos adversos que pudieron ocasionar y (3) lograr la mayor *intensidad* de sus efectos; es decir lograr que los mecanismos disciplinarios se extiendan a todos los poros de la sociedad de manera que se aumente la docilidad y la utilidad de todos los elementos del sistema.

Es mi convicción, aunque Foucault no explora esta ángulo, que la administración estatal crea una serie de técnicas y tácticas complejas y muy adelantadas, detalladas, aparentemente neutrales que "domesticar", disciplinan poco a poco al "servidor público" sin que éste se de cuenta de ello. Como ejemplo podemos señalar a *grosso modo* los horarios y la "clausura" por ocho horas; las jerarquías oficiales, el rango y la división de tareas; los exámenes de reclutamiento y ascensos; la clasificación de puestos; el lenguaje oficial; las "relaciones humanas"; la codificación e "información computarizada"; el número de seguro social; los "rituales" burocráticos; los procedimientos y formas administrativas; etc. Al igual que el prisionero del Panóptico al fin y al cabo terminamos poco a poco acostumbrándonos a la *vigilancia invisible* y a someternos a la voluntad del poder y al Estado.

Lo que quiero decir en síntesis, es que cuando hablamos de administración pública nos referimos a algo concreto que es la administración estatal, entendida ésta como la administración de la sociedad; que este tipo de administración ha tenido históricamente un mismo objetivo y es el de mantener *controlada* la sociedad para garantizar su supervivencia. En este sentido, la administración pública es una *tecnología del poder* cuyas expresiones han variado conforme cambia la sociedad; pero en esencia su finalidad es la misma: la disciplina, el poder y la autoridad que de mil maneras se extiende por todos los espacios y meandros de la sociedad civil. Los

<sup>32</sup>*Ibid.*, págs. 203-204

elementos generales de la obra foucaultiana sobre la "genealogía" y la microfísica del poder pueden ser de gran interés para el estudiosos de la administración pública, pues ubica el problema en otro nivel muy poco estudiado. Su preocupación como vimos no es la estructura jurídico-política del Estado, tampoco los grandes "aparatos ideológicos" que este contiene. Su nivel de análisis son las variadas y detalladas formas de sometimiento, los dispositivos, los operadores materiales, la dominación cotidiana, la disciplina, la "domesticación" de la voluntad; que se utilizan cotidianamente en nuestra sociedad para aceptar e internalizar la dominación. Los planteamientos sobre el análisis del poder hasta aquí enunciados, y siguiendo a Gilles Deleuze, se pueden resumir de la siguiente manera:<sup>33</sup>

- 1) no investigarlo meramente en su localización central (como poder del estado en sentido restringido); 2) no contentarse con señalar quien detenta el poder, sino sobre todo *cómo se ejerce*; 3) el poder no se posee como un bien... es una relación desigual que se ejerce: circula, funciona en cadena reticular y transversalmente; 4) el análisis debe seguir sus mismas vías de constitución de abajo hacia arriba, y el poder global no es más que el efecto terminal de todos los enfrentamientos minúsculos continuamente mantenidos; 5) en torno a esos poderes no se forman ideologías (el poder no actúa sólo represiva o ideológicamente sino produciendo lo real) *pero sí saberes*; 6) las relaciones de poder no son exteriores a los procesos económicos, a las relaciones de conocimiento, etcétera, dado que son inmanentes a ellas; no son una "superestructura" sino una materialidad directamente productora; 7) las relaciones de poder son a la vez intencionales y no subjetivas; 8) por eso no hay que dirigir el análisis hacia el edificio jurídico ni hacia los llamados aparatos de estado y las ideologías que conllevan, centrándolo sí en los operadores materiales de la dominación y las formas locales de sometimiento; 9) *donde hay poder hay resistencia*.

A pesar de que se puede criticar fuertemente este enfoque por dejar de lado el análisis de clases, las relaciones de producción (especialmente la lucha entre capital y trabajo) y de *subestimar* la capacidad y el papel de la coerción física y la dominación política del estado para mantener el orden, la acumulación de capital y la reproducción del régimen imperante,<sup>34</sup> es un nivel de análisis diferente, interesante y de particular pertinencia para el estudio de

<sup>33</sup>Citado por Oscar Terán en "Presentación de Foucault" en *El discurso del poder, op. cit.*, pág. 47.

<sup>34</sup>J. Holloway, *Fundamentos...op. cit.*

la administración pública. No estoy abogando porque se dejen de atender otros ángulos o niveles de investigación igualmente valiosos. Definitivamente esta no es ni debe ser la agenda exclusiva de investigación, sino una dimensión de análisis adicional, muy estimulante y que puede servir para completar las alternativas teóricas referentes al Estado capitalista que discutimos anteriormente.

### III. Algunas implicaciones para el estudio de la administración pública en Puerto Rico.

El objetivo de esta ponencia ha sido explicar algunos elementos que a mi juicio son imprescindibles para estudiar la administración pública como tecnología del poder estatal. La finalidad de esta discusión es aportar algunos elementos que sirvan para aumentar el conocimiento sobre la administración y lo que esta significa dentro de una formación social capitalista. No se pretende a este nivel de análisis elaborar esquemas o diseñar estrategias tendientes a mejorar el funcionamiento de los aparatos estatales; el planteamiento es *explicativo* y pretende destacar aquellos aspectos que sistemáticamente los autores tradicionales de la administración han dejado en el tintero. Esta posición teórico-metodológica no descarta el esfuerzo que la disciplina está obligada a realizar en otros niveles de análisis y que obviamente debe continuar recibiendo. Empero, la perspectiva que propongo como el *nivel más general* para cualquier investigación sobre administración pública, ha sido olvidada o insuficientemente elaborada. Si queremos obtener conocimiento riguroso sobre las estructuras administrativas del Estado y de la actividad de sus agentes esta perspectiva debe comenzar a discutirse con seriedad.

De manera resumida las implicaciones que estos planteamientos tendrían para el estudio de la administración pública en Puerto Rico serían las siguientes:

1. Concentrar mayor atención en la *forma estatal* y menos en la elaboración de modelos gestiológicos de carácter ahistóricos. Desde esta perspectiva, el foco de atención debe estar dirigido a como la forma-Estado se materializa en un conjunto organizacional complejo y diversificado y cuál es la actividad de la burocracia estatal y el funcionamiento político al interior de los aparatos estatales. Antes que nada, tendríamos que comenzar a contestar interrogantes como las siguientes: ¿Cuál es la forma que asume el Estado en la formación social puertorriqueña? ¿Cómo se define la forma estatal en una situación colonial? ¿Cuál es el grado de autonomía de los aparatos estatales y sus agentes para formular y ejecutar políticas económicas? El análisis del Estado y su relación con la sociedad (economía), las clases sociales y sus luchas son aspectos ineludibles para entender con mayor rigor la

administración pública en nuestro país. Sin estos elementos el estudio de las estructuras administrativas quedaría como un ejercicio futil, carente de contenido real y concreto.

2. El estudio de la administración pública en Puerto Rico se ha limitado a estudiar las estructuras y funciones del aparato administrativo local. Esto es insuficiente e inadecuado. No basta con conocer la llamada "rama ejecutiva" del ELA. Es necesario determinar el efecto específico y la subordinación de los aparatos estatales coloniales a la compleja y cada vez más activa estructura federal. La creciente intervención directa de estas agencias en el control, regulación y vigilancia de la administración local plantea serios problemas sobre la autonomía relativa de los aparatos estatales para lograr alguna hegemonía en los asuntos internos del país. La hipertrofia de las agencias y mecanismos de vigilancia federal no sólo plantea problemas de subordinación, limitaciones jurisdiccionales y dualidad con respecto a la formulación más o menos coherente de políticas económicas y administrativas sino en la dominación de la vida cotidiana. ¿Cuáles son las tensiones de esta dualidad de aparatos estatales y sus efectos específicos en problemas de racionalidad política y administrativa? ¿Cuáles son los mecanismos de control y vigilancia de esta creciente estructura administrativa que pone bajo sindicatura y monitoría a agencias locales? Creo que cualquier intento de estudiar la administración pública en Puerto Rico tiene que plantearse este problema pues las pretensiones de lograr mayor hegemonía local mediante el control de los aparatos estatales parece que se está desvaneciendo con la creciente intervención directa de las agencias federales en todos los espacios de nuestra sociedad.

3. Hay que darle mayor atención al significado político de la organización interna de la administración pública. Al presente se han realizado algunos estudios sobre la organización y funcionamiento del poder ejecutivo, pero el interés principal es hacia el fortalecimiento y mejoramiento de ese poder. Los problemas que se estudian están relacionados con la eficiencia, dirección y control en las operaciones del gobierno o el crecimiento y complejidad de las estructuras administrativas. Esto es importante, sin embargo, hay que profundizar sobre el *significado político* de las reorganizaciones, especialmente del crecimiento del sector público, las tendencias de la intervención del Estado en la economía y el tipo de aparatos que se crean. A que "demandas" responden estos organismos, por qué se perpetúan y cómo fragmentan, diluyen o "administran" los problemas y las luchas de los diferentes sectores sociales. Igualmente, es urgente descubrir las verdaderas intenciones de las reformas y los cambios que se plantean: reforma contributiva, educativa, administrativa, urbana, etc.

4. La cotidianidad del trabajo en las oficinas públicas es otro aspecto no analizado en los estudios sobre nuestra administración pública. Las formas, procedimientos, división del trabajo, la rutina diaria, las aspiraciones, el aburrimiento, los descontentos, las opiniones y las luchas de la burocracia estatal son aspectos muy poco estudiados. Igualmente, merecen mayor atención el estudio político de los diseños arquitectónicos de los edificios, la distribución del espacio, la ubicación de los escritorios y cubículos. Todo esto tiene un sentido desde el punto de vista de la "microfísica" del poder que hasta ahora ha pasado desapercibido. Las pugnas interburocráticas y en que medida se puede hablar de "sabotaje administrativo" como expresión de lucha y descontento.

De la misma manera es ineludible auscultar con mayor precisión el comportamiento político de la burocracia estatal así como los procesos de "domesticación" que diariamente se utilizan al interior de las oficinas como parte de la tecnología del poder. En suma, se propone estudiar lo que sucede *dentro* de los aparatos estatales y el comportamiento de la burocracia desde su doble perspectiva como modelo de la organización y como categoría social específica.

5. La historia de los aparatos administrativos que conforman la administración pública puertorriqueña merece mayor atención. En Puerto Rico se carece de un estudio riguroso sobre nuestras instituciones administrativas y los que existen apenas rebasan la mera descripción genética de los eventos. Las formas de organización político-administrativa y las relaciones entre el Estado y sociedad varía con el tiempo y su naturaleza es distinta y dinámica. Es imperativo, por tanto, comenzar el estudio de como se forman esos centros de poder y sus relaciones con las clases y luchas sociales. La historia de nuestras instituciones político-administrativas está por hacerse y los documentos esperan en el Archivo General de Puerto Rico.

En conclusión, me parece que las discusiones y debates sobre el Estado capitalista que se han desarrollado recientemente, siguiendo el cuestionamiento de Marx al mito del Estado servidor de intereses generales, así como las iluminadoras aportaciones de Foucault sobre la "microfísica" del poder y los procesos de domesticación que convierten a los individuos en seres cada vez más dóciles y útiles para el sistema hay que integrarlos a los estudios sobre nuestra administración pública.

Creo que es necesario modificar las palabrejas y las "metáforas" huecas a que nos tiene acostumbrado la epistemología positivista y el racionalismo pragmático y comenzar a plantear nuevos problemas e intentar otras proposiciones.