



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: A todos y a cada uno: la gubernamentalidad neoliberal en la administración estatal

Autores (en el caso de tesis y directores):

Sebastián Botticelli

Patricia Digilio, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2014

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



SEBASTIÁN BOTTICELLI

**A TODOS Y A CADA UNO:
LA GUBERNAMENTALIDAD NEOLIBERAL
EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL**

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

DIRECTORA: DRA. PATRICIA DIGILIO

**BUENOS AIRES
2014**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PROGRAMA DE DOCTORADO**

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

Doctorando: Prof. Sebastián Botticelli

Directora: Dra. Patricia Digilio

A TODOS Y A CADA UNO:

LA GUBERNAMENTALIDAD NEOLIBERAL EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

RESUMEN

Las discusiones que se proponen pensar nuestra actualidad se desarrollan muchas veces desde una perspectiva histórico-temporal que busca establecer continuidades y detectar rupturas respecto de etapas anteriores. En estas controversias, el neoliberalismo es señalado como una de las características más eminentes de las últimas décadas. Sin embargo, una aproximación esquemática permite constatar que dentro del amplio campo de las investigaciones que se abocan a tratar los *problemas relacionados con el neoliberalismo* –sus causas y sus consecuencias, sus formas de persistencia o su eventual agotamiento–, los desarrollos que intentan pensar al *neoliberalismo como problema* –sus diferentes modos de aparición, sus comienzos, sus mutaciones y sus características efectivas– componen un subgrupo ciertamente acotado. Atendiendo a esta dificultad, la presente tesis se propone componer una caracterización del neoliberalismo que constituya un aporte específico a estos debates desde la perspectiva de la Filosofía Social.

En vistas de este objetivo, se considerarán los desarrollos que Michel Foucault presentara durante la segunda mitad de la década del '70. En esos trabajos, Foucault esboza una genealogía del pensamiento liberal y neoliberal motivada por la vigencia que para él revestían los problemas imbricados en el surgimiento del Liberalismo moderno. La presente indagación apuesta por la fecundidad que pudieran contener estos desarrollos foucaultianos para pensar los problemas que, más de treinta años después –si bien con connotaciones muy diferentes– siguen siéndonos contemporáneos.

En sus trabajos de los años 1975 y 1976, Foucault introduce conceptos como los de biopoder, anatomopolítica y biopolítica. Estas formulaciones son presentadas como una clave interpretativa que permitiría dar cuenta de la racionalidad que desde fines del siglo XVII busca implicar los

aspectos biológicos de la vida humana en los procesos sociales, políticos y productivos a partir del gobierno o gestión de la vida y lo viviente. Pero estas categorías –todavía vinculadas con la forma de comprender las relaciones de saber y poder en un sentido bélico-regulativo– comportan una serie de limitaciones en lo que respecta a la posibilidad de pensar el problema de la política al interior del campo de las acciones humanas. La posterior aparición del concepto de gubernamentalidad en los cursos de los años 1978 y 1979 puede comprenderse como una forma de superación de aquellos problemas hermenéuticos. Desde esta perspectiva complementaria, los dispositivos del biopoder ya no agotan el conjunto de las estrategias de gobierno que aparecen en Europa entre los siglos XVII y XIX. De allí que Foucault pase a examinar de qué modo asuntos tales como la salud, la higiene, la longevidad y la natalidad quedan integrados a una impronta más amplia donde se pone en juego la racionalidad política propia de la modernidad, que es aquella que se presenta como la preocupación por “el buen gobierno del Estado”. Estas indagaciones llevan a Foucault a revisar las formas de libertad estipuladas por el liberalismo del siglo XVIII, y las derivaciones y transformaciones de estas ideas que conducen al neoliberalismo del siglo XX. Estos aportes preliminares –que Foucault no alcanza a profundizar– permiten pensar al liberalismo en su vinculación con una serie de elementos como la naciente lógica del Estado moderno, la instauración del capitalismo, la limitación de la autoridad del soberano y las nuevas formas de organización que comienzan a asumir las relaciones de gobierno.

Estos aportes foucaultianos ofrecen una serie de referencias que apuntan a la disciplina administrativa y que permiten comprenderla como un ámbito en el que se teorizan y se prescriben prácticas concretas que hacen a la cuestión del gobierno en general y a las funciones, estructuras y atribuciones del Estado en particular. Los análisis que giran en torno a la aparición de la Doctrina de la Razón de Estado y sus tecnologías correlativas estipuladas por la Teoría de la Policía muestran cómo el problema del gobierno adquiere un carácter administrativo desde el advenimiento de la modernidad, carácter que se mantiene aún luego de la aparición del Liberalismo comprendido como una tecnología de poder que busca reconfigurar las lógicas de intervención estatal.

La consideración problemática de estos desarrollos habilita la formulación de los siguientes interrogantes: ¿Qué derivaciones pueden deslindarse de la noción de “administrar la vida” que aparece referida en estos análisis? ¿Qué características pueden adjudicárseles a los instrumentos administrativos de intervención sobre la vida humana que aparecen en Europa entre los siglos XVII y XIX? ¿Qué elementos operaron en el surgimiento de esas tecnologías y lógicas administrativas? ¿Cuáles son las implicancias de la consolidación de la administración como disciplina indispensable para el funcionamiento y consecución de los objetivos del Estado? Asimismo, teniendo en cuenta la vinculación esbozada por el propio Foucault entre la consolidación del bio-

poder, la erección del Estado moderno y la aparición del liberalismo, cabe examinar qué consecuencias políticas pueden ponerse en relación con el carácter eminentemente administrativo que asume la gubernamentalidad moderna. La revisión de este carácter permite trazar una línea de indagación que, sobre la base de un conjunto de continuidades y rupturas, se extiende hasta los desarrollos del neoliberalismo del siglo XX.

A partir de la consideración de estos elementos, la presente tesis se propone mostrar las implicancias y consecuencias de la presencia del pensamiento administrativo en la configuración de las improntas liberal y neoliberal, en particular, en lo que respecta a su manifestación en los diversos procesos de reforma de la órbita administrativo-estatal.

Para tratar estas cuestiones, se adopta la perspectiva de la Filosofía Social. Esto implica la inscripción en aquella tradición de pensamiento que, diferenciándose de los planteos normativo-jurídicos, se propone analizar la fundamentación, la organización y la valoración de prácticas e instituciones a partir de la indagación de los procesos de configuración de las diferentes racionalidades que producen la dimensión social de la vida humana. En este sentido, se examinarán los fundamentos y los presupuestos de las corrientes de pensamiento administrativo más relevantes en lo que respecta a la organización de las dinámicas estatales. Esto se llevará a cabo a partir de un tratamiento que combina la lectura crítica y la elaboración conceptual con el rastreo de continuidades, desplazamientos y transformaciones. Se revisará un universo compuesto por cuatro grupos textuales: una selección de obras escritas entre los siglos XVII y XIX que la historia oficial de la disciplina administrativa reivindica como fundacionales, una selección de publicaciones comúnmente identificadas con la tradición neoliberal del siglo XX, un conjunto de *papers* y disposiciones emanados de organismos crediticios internacionales durante las últimas décadas, y un recorte de bibliografía administrativa actualmente circulante en ámbitos académicos y de formación profesional. En busca de mantener la mayor precisión posible respecto del uso de ciertos términos y su correlación conceptual, las citas de referencia se manejarán en los idiomas originales –francés e inglés en la mayoría de los casos–.

Se aspira a que los resultados de esta indagación permitan sustentar una caracterización del neoliberalismo que colabore con la posibilidad de comprenderlo ya no como una estrategia planificada que se propone socavar los lazos sociales sino como una tecnología gubernamental que busca organizar la relación entre gobernantes y gobernados extendiendo los principios de la competencia y de la maximización del rendimiento a todas las esferas de la vida social, reordenándolas y atravesándolas con dispositivos específicos de evaluación y control.

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PROGRAMA DE DOCTORADO**

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

Doctorando: Prof. Sebastián Botticelli

Directora: Dra. Patricia Digilio

**TO ALL AND EACH:
NEOLIBERAL GOVERNMENTALITY IN STATE ADMINISTRATION**

ABSTRACT

The discussions that aim to think our current time often develop from a historical perspective that seeks to establish continuities and ruptures compared to previous stages. In these controversies, neoliberalism is noted as one of the most prominent features of recent decades. However, a schematic approach reveals that within the broad field of research dedicated to address *problems related to neoliberalism* –its causes and consequences, its forms of persistence and eventual extinction–, the developments that attempt to think *neoliberalism as a problem* –its different modes of appearance, its beginnings, its mutations and its specific characteristics– comprise a certainly bounded subgroup. In response to this difficulty, the present thesis aims to compose a characterization of neoliberalism in order to constitute a specific contribution to these debates from the perspective of Social Philosophy.

Pursuing this goal, we will consider the contributions presented by Michel Foucault during the second half of the 70's. In these works, Foucault outlines a genealogy of liberal and neoliberal thinking motivated by the current importance of the problems embedded in the rise of modern liberalism. This inquiry bets on the fecundity that these foucauldian developments might contain related to the task of finding a way to think these problems that, over thirty years later –although with very different connotations– remain contemporaries.

In his works of 1975 and 1976, Foucault introduces concepts like biopower, anatomopolitics and biopolitics. These formulations are presented as an interpretive key that would account for the rationality that since the late seventeenth century seeks to involve the biological aspects of human life in social, political and productive processes through the government or management

of the life and the living. But these categories –still linked with the comprehension of the relationships of knowledge and power in a military-regulatory significance– involve a number of limitations in respect to the possibility of thinking about the problem of politics within the field of human actions. The subsequent emergence of the concept of governmentality in the courses of 1978 and 1979 can be understood as a way of overcoming those hermeneutical problems. From this complementary perspective, biopower devices no longer deplete a set of government strategies that appear in Europe between the seventeenth and nineteenth centuries. Hence, Foucault goes on to examine how certain issues –such as health, hygiene, longevity and birth mode– are integrated into a wider tendency where it comes involved the very political rationality of modernity, which is the one that is presented as the concern for “the governance of the state”. These inquiries lead Foucault to review the forms of freedom stipulated by the liberalism of the eighteenth century, and the derivations and transformations of these ideas into the twentieth century neoliberalism. These preliminary contributions –not sufficiently explored by Foucault– allow us to think liberalism in connection to a number of elements as the emerging logic of the modern state, the establishment of capitalism, the limits of sovereign’s authority and the new forms of organization that government relations begin to take.

These foucauldian contributions provide a number of references that point to administrative discipline and allow to understand it as a scope which produces theories and concrete practices intimately related to the problem of government in general and the functions, structures and powers of the State in particular. The analysis that revolve around the appearance of the Doctrine of Reason of State and its correlative technologies stipulated by the Theory of Police show how the problem of the government acquires an administrative nature since the advent of modernity, character that is still going on after the appearance of Liberalism understood as a technology of power that seeks to reconfigure the logic of state intervention.

The problematic consideration of these developments allow the formulation of the following questions: What derivations can be defined from the notion of “administering life” referenced in these analysis? Which features can be awarded to administrative intervention instruments on human lives in Europe between the seventeenth and nineteenth centuries? What elements operated in the emergence of these technologies and administrative logics? Also, considering the linkage outlined by Foucault himself between the consolidation of biopower, the erection of the modern state and the emergence of liberalism, we should take into account what politic implications can be compared with the essentially administrative nature which assumes modern governmentality. The revision of this characteristic allows us to link our inquiry to the developments of the twentieth century neoliberalism over the bases of a set of continuities and ruptures.

Considering these elements, this work aims to show the implications and consequences of the administrative thinking presence in the shaping of the liberal and neoliberal tendencies, particularly in regard to its influence in the various processes of reform within the administrative-state orbit.

To address these issues, we adopt the perspective of Social Philosophy. This implies enrollment in the tradition of thought that, differing from the normative-legal point of view, aims to explore the founding, organization and evaluation of practices and institutions investigating the configuration processes of the different rationalities that produce the social dimension of human life. In that sense, we will inquire the fundamentals and current assumptions of most relevant lines of administrative thinking concerning the organization of the state's dynamics. The treatment will combine critical reading and conceptual elaboration with the tracing of continuities, shifts and transformations. We will review a textual universe composed of four groups: a selection of works published between the seventeenth and nineteenth centuries, pointed as foundational contributions in the history of the administrative discipline, a selection of literature commonly identified with the neoliberal tradition of the twentieth century, a set of papers and provisions issued by international organizations in recent decades and a selection of administrative publications currently circulating in academic areas. Our work will attempt to maintain as accurate as possible on the use of certain terms and conceptual correlation, reference citations will be handled in the original languages –French and English in most cases–.

It is hoped that the results of this research would support a characterization of neoliberalism that collaborates with the possibility to understand it no longer as a planned strategy dedicated to undermine social ties but as a governmental technology that seeks to organize the relationship between rulers and ruled spreading the principle of competition and the principle of maximizing performance in all areas of social life, going through them with specific devices of assessment and control.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	15
INTRODUCCIÓN - EL NEOLIBERALISMO Y LA PREGUNTA POR LA ACTUALIDAD.....	19
PRIMERA PARTE: REPENSAR EL NEOLIBERALISMO DESDE UNA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL.....	29
CAPÍTULO I - REPENSAR EL NEOLIBERALISMO: PROBLEMA Y NECESIDAD.....	31
I.1. Breve enumeración de las transformaciones recientes en la producción capitalista (una narración posible).....	31
<i>I.1.1. Primera línea interpretativa: el fin del modelo del Estado de Bienestar y la precarización de las relaciones sociales.....</i>	<i>38</i>
<i>I.1.2. Segunda línea interpretativa: las tesis sobre el “fin del trabajo”.....</i>	<i>39</i>
<i>I.1.3. Tercera línea interpretativa: la subsunción total de la vida al capital.....</i>	<i>40</i>
<i>I.1.4. Coincidencias y diferencias: el neoliberalismo como referencia (demasiado) general.....</i>	<i>42</i>
I.2. Las discusiones sobre la actualidad argentina y latinoamericana en relación con la impronta neoliberal: Continuismo vs. Posneoliberalismo.....	45
<i>I.2.1. Continuismo.....</i>	<i>46</i>
<i>I.2.2. Posneoliberalismo.....</i>	<i>48</i>
<i>I.2.3. La distinción Estado-sociedad: supuesto a problematizar.....</i>	<i>52</i>
I.3. La revisión crítica de la disciplina administrativa como entrada para la indagación.....	55
<i>I.3.1. Antecedentes que proponen aproximaciones críticas a la disciplina administrativa.....</i>	<i>59</i>
<i>I.3.2. Las indagaciones foucaultianas como antecedente: estudios sobre la gubernamentalidad.....</i>	<i>62</i>
<i>I.3.3. La pregunta y el problema.....</i>	<i>65</i>
CAPÍTULO II - REFLEXIONES EN TORNO AL TRATAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN COMPRENDIDA COMO DISCIPLINA.....	67
II.1. En diálogo con el pensamiento foucaultiano.....	67
<i>II.1.1. Revisitando la división en etapas.....</i>	<i>68</i>
<i>II.1.2. Arqueología: del ser del lenguaje a las prácticas discursivas.....</i>	<i>70</i>

II.1.3. <i>Genealogía: la búsqueda del Herkunft</i>	75
II.2. Arqueología y genealogía en correlato: historia y producción de subjetividad	77
II.2.1. <i>La crítica de Habermas</i>	77
II.2.2. <i>Las prácticas discursivas</i>	79
II.2.3. <i>Dispositivo, episteme, disciplina</i>	81
II.2.4. <i>De la historia de las prácticas a la práctica de la historia: configuraciones de la racionalidad</i>	85
II.2.5. <i>La producción de subjetividad</i>	88
II.3. La reflexión crítica bajo el modelo de la flecha apuntada hacia el corazón del presente	90
II.3.1. <i>Tensando el arco: la parte de la historia y la parte actual</i>	94
II.3.2. <i>La flecha y sus trayectorias: episteme y política</i>	95
II.4. El pensamiento foucaultiano como itinerario	98
II.4.1. <i>Pautas para el tratamiento de los desarrollos de la disciplina administrativa</i>	102
CAPÍTULO III - IMPLICANCIAS POLÍTICAS DE LA GUBERNAMENTALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	105
III.1. Componiendo la perspectiva desnaturalizadora: tras los pasos de Foucault	106
III.1.1. <i>El biopoder expresado en sus tendencias: anatomopolítica y biopolítica</i>	108
III.1.2. <i>De la genealogía de la biopolítica a las indagaciones sobre la gubernamentalidad</i>	114
III.1.3. <i>Primera respuesta al problema del gobierno: Razón de Estado y Teoría de la Policía</i> ...	117
III.1.4. <i>Segunda respuesta moderna al problema del gobierno: surgimiento del liberalismo</i>	123
III.1.5. <i>La distinción Estado-sociedad como rasgo distintivo de la gubernamentalidad liberal: homo juridicus vs. homo oeconomicus</i>	127
III.1.6. <i>Aproximaciones foucaultianas al liberalismo y al neoliberalismo</i>	133
III.2. Administración y política: el carácter administrativo de las nuevas relaciones sociales	136
III.2.1. <i>Policy, Politics, Police: de las dificultades de la traducción a la indistinción conceptual</i>	137
III.2.2. <i>El carácter administrativo de la dinámica estatal</i>	140

SEGUNDA PARTE: LA ADMINISTRACIÓN, GOBIERNO DE LA VIDA SOCIAL.....	145
CAPÍTULO IV - EL SABER ADMINISTRATIVO: TRANSVERSAL, TÉCNOLÓGICO Y NEUTRAL.....	147
IV.1. Concepciones de la Administración.....	147
<i>IV.1.1. El doble criterio de la eficacia y la eficiencia como horizonte primero y último.....</i>	<i>149</i>
<i>IV.1.2. Interrogantes que surgen a partir de esta primera caracterización.....</i>	<i>152</i>
IV.2. La Historia Oficial.....	153
<i>IV.2.1. La administración, lo propio de las sociedades humanas.....</i>	<i>153</i>
<i>IV.2.2. La administración como saber transversal: del control de la producción fabril a la organización de la producción inmaterial.....</i>	<i>155</i>
<i>IV.2.3. Contra la Historia Oficial: la contextualización de los conceptos.....</i>	<i>160</i>
<i>IV.2.4. Administración estatal y administración privada: tres perspectivas para una distinción problemática.....</i>	<i>163</i>
IV.3. Estatus epistemológico de la administración.....	168
<i>IV.3.1. La administración como ciencia social: el modelo de la ingeniería social.....</i>	<i>172</i>
IV.4 Implicancias de la pretensión de cientificidad de la administración.....	178
<i>IV.4.1. Planteo de nuevos interrogantes.....</i>	<i>180</i>
CAPÍTULO V - SURGIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN MODERNA: DE LAS TECNOLOGÍAS DE GOBIERNO AL GOBIERNO DE LAS TECNOLOGÍAS.....	181
V.1. Los vestigios foucaultianos.....	182
V.2. El surgimiento de la administración moderna – Primera etapa: del planteo de la utopía a las posibilidades de la ciencia.....	184
<i>V.2.1. Teoría de la policía en el seno de las monarquías absolutas: Louis Turquet y Nicolas Delamare.....</i>	<i>184</i>
<i>V.2.2. Johannes Heinrich Gottlob von Justi y la Ciencia de la Policía.....</i>	<i>186</i>
V.3. El surgimiento de la administración moderna – Segunda etapa: Economía Política y Administración Pública.....	194
<i>V.3.1. Policía y gobierno en el pensamiento de Adam Smith: la administración del orden social espontáneo.....</i>	<i>195</i>

V.3.2. Charles-Jean Baptiste Bonnin y el nacimiento de la Administración Pública en la Francia postnapoleónica.....	202
V.4. El surgimiento de la administración moderna – Tercera etapa: de las ciencias sociales a la ingeniería industrial.....	210
V.4.1. Henri de Saint-Simon: administración, industria y la nueva utopía de una sociedad sin Estado.....	210
V.4.2. Thomas Woodrow Wilson: la administración como garantía de la democracia.....	214
V.5. Consideraciones parciales: otra narración posible.....	220
V.5.1. La reformulación liberal de las funciones administrativas del Estado.....	222
V.5.2. La administración como respuesta al problema gubernamental.....	225
V.5.3. De las tecnologías de gobierno al gobierno de las tecnología.....	225
CAPÍTULO VI - LA APELACIÓN A “LA LIBERTAD” COMO CRÍTICA A LAS ESTRUCTURAS DEL ESTADO DE BIENESTAR: ADMINISTRACIÓN Y COMPETENCIA..	229
VI.1. El pensamiento administrativo en el Estado de Bienestar.....	229
VI.1.1. Revisitando la dicotomía politics-administration.....	232
VI.1.2. Luther Gulick: administración y política en el New Deal.....	233
VI.1.3. Dwight Waldo: la necesidad de un nuevo paradigma.....	237
VI.2. Críticas al Estado de Bienestar: de Viena a Chicago.....	240
VI.2.1. Ludwig von Mises: la democracia del profit-seeking.....	242
VI.2.2. Friedrich August von Hayek: libertad o servidumbre.....	249
VI.2.3. Milton Friedman: dispersar el poder para garantizar la libertad.....	255
VI.3. Consideraciones parciales: hacia la empresarización de la vida.....	260
VI.3.1. Neoliberalismo y administración: eficacia y eficiencia en las críticas al Welfare.....	262
VI.3.2. Profit seeking y competencia en la sociedad de la forma-empresa.....	263
VI.3.3. Mercado y sociedad: objetos de una intervención continua.....	264
CAPÍTULO VII - LA IMPRONTA NEOLIBERAL EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO: HACIA UNA NUEVA RACIONALIDAD GUBERNAMENTAL.....	267
VII.1. De la Administración Pública al Management Público: hacia un nuevo paradigma administrativo.....	267

<i>VII.1.1. Enunciados y argumentos que buscaron dar cuenta de la supuesta “crisis del modelo del Estado de Bienestar”</i>	268
<i>VII.1.2. La influencia del New Public Management en la configuración del Estado-empresa.</i>	270
VII.2. Los documentos editados por los organismos internacionales	274
<i>VII.2.1. El ciudadano-cliente y el fin del monopolio estatal</i>	275
<i>VII.2.2. Las “recomendaciones” de Washington: ajuste del gasto público</i>	278
<i>VII.2.3. Un Estado efectivo para una sociedad sustentable</i>	280
VII.3. Los textos de difusión masiva: manuales para “la nueva revolución”	284
<i>VII.3.1. Principios operativos para “reinventar el gobierno”</i>	285
<i>VII.3.2. ¿Qué tipo de Estado necesita una “sociedad libre”?</i>	292
<i>VII.3.3. La capacidad transformadora de las tecnologías del NPM</i>	295
VII.4. Consideraciones parciales: problematizando los supuestos del NPM	297
<i>VII.4.1. Acontecimientos y persistencias: hacia un nuevo Estado managerial</i>	299
<i>VII.4.2. Revisando la definición del Estado mínimo: gobernar a través del mercado</i>	302
<u>TERCERA PARTE: CONSIDERACIONES FINALES</u>	305
CAPÍTULO VIII - LA IMPRONTA NEOLIBERAL: GOBIERNO DE TODOS Y DE CADA UNO	307
VIII.1. La dicotomía <i>politics – administration</i>: la administración como saber político	307
VIII.2. La distinción Estado-sociedad en tiempos del nuevo managerialismo	313
VIII.3. América Latina, “ese espejo que deforma”	317
VIII.4. La impronta neoliberal: a todos y a cada uno	320
VIII.5. El plan y sus resultados: recuperando el horizonte de indeterminación	323
BIBILIGRAFÍA UTILIZADA	327

AGRADECIMIENTOS

De entre todas las muchas páginas que componen la presente tesis, esta primera queda destinada a cuestiones de orden personal que probablemente sólo interesen a quien escribe, quizás también a algunas de las personas abajo mencionadas. Su inclusión podría considerarse accesorio pues su vínculo con los objetivos planteados seguramente resulte difícil de componer. Sin embargo, cabe recordar que aun cuando a este escrito corresponda la firma de un único nombre –el nombre del “autor”–, se trata del resultado de una producción que, como todas las producciones humanas, reviste un carácter indefectiblemente colectivo. Desde estas consideraciones, se apela a la amabilidad del lector y se lo exhorta a aceptar la siguiente afirmación: las menciones que ocupan los párrafos que aparecen debajo resultan tan imprescindibles como indispensables.

Los Contadores Públicos Mabel Corsini y Eduardo Botticelli han hecho posible la continuidad de una historia cuyas causas y azares sólo podrían ser reconstruidas de manera exhaustiva por la mente de alguna divinidad. Su comienzo quizás haya tenido lugar durante la década de 1930, en el Teatro Colón de Buenos Aires, más precisamente en alguna de las plateas más alejadas del escenario. Allí, Helio Botticelli –que ocupaba esa localidad en carácter de aplaudidor contratado–, supo dejarse impresionar por la obra que se estaba representando. Helio sabría cultivar durante toda su vida el interés que en él se despertó ese día, y también sabría transmitir ese interés a su hijo Eduardo. Si pudiera medirse en tamaño, a ellos –a Mabel y a Eduardo– iría destinado el agradecimiento más grande.

La Licenciada Marina Busico aportó una enorme cantidad de los elementos que tuvieron que combinarse para que este escrito pudiera existir. Entre esos elementos se cuenta una enseñanza tan difícil como fundamental: el valor del esfuerzo. También se cuentan el acompañamiento y la paciencia, la mirada severa y el orgullo silencioso, las aspiraciones compartidas, las mañanas y las noches; el aprendizaje del amor como construcción cotidiana.

Sofía Zuleta y Juan Cruz Zuleta colaboraron con luz y con alegría, materiales indispensables para que los trabajos arduos no se conviertan en labores penosas. Sus sonrisas y sus abrazos funcionaron muchas veces como abrigo y como salvaguarda. Su presencia dio lo que al cerezo trae la primavera.

Hace ya algunos años, el Doctor Jaime Peire aportó un espaldarazo que resultó fundamental para la finalización de la carrera de grado, un voto de confianza que tuvo como principal mérito

el de haber sido dispensado en el momento justo. Los efectos de ese gesto se replican hasta el presente.

El Ingeniero Agrónomo Carlos Mundt dio a aquel gesto del Doctor Peire una continuidad que ya está próxima a cumplir su primera década. Durante ese tiempo, el Ingeniero Mundt supo ser un marco de referencia para el crecimiento y un ejemplo de trabajo. Sus consideraciones siempre auspiciosas funcionaron como una muy particular y muy efectiva forma de aliento.

Desde los primeros borradores hasta esta redacción definitiva, el Doctor Nicolás Pagura contribuyó con sus lecturas atentas y sus sugerencias certeras, elementos que ayudaron a configurar una amistad que comenzó antes del proceso de esta tesis y que habrá de extenderse más allá.

La Doctora Marcela Zangaro propuso observaciones amables sobre los planteos preliminares que funcionaron como base de la presente indagación.

El Licenciado Ariel Eirín aportó el diseño gráfico bajo el que aparece este texto. Su asistencia fraternal y desinteresada representa el respaldo incondicional de ese colectivo inevitable que componen Los Mismos de Siempre.

No puede quedar sin mención el apoyo recibido de parte de la Universidad de Buenos Aires, institución que aportó al tesista no sólo su formación de grado, gratuita y de calidad, sino que además –como si aquello no hubiese sido suficiente– otorgó una beca doctoral que permitió concretar los estudios que configuran este escrito.

Por último, la Doctora Patricia Digilio colaboró con el gesto fundamental de tomar a su cargo la tarea de dirigir esta indagación. Sin su generosidad y su orientación, esta tesis no hubiera sido posible. Su influencia llevó a este desarrollo a aceptar los desafíos y los riesgos que implica transitar el camino que lleva desde la actividad de reflexionar sobre cuestiones políticas hasta la acción de pensar políticamente.

*«y lo asustó la sospecha tardía de que es la vida,
más que la muerte,
la que no tiene límites».*

Gabriel García Márquez

Esta tesis está dedicada al recuerdo imborrable de Mario Heler.

INTRODUCCIÓN

EL NEOLIBERALISMO Y LA PREGUNTA POR LA ACTUALIDAD

Una afirmación como punto de partida: desde hace décadas, el neoliberalismo aparece como tópico central en los debates que buscan dar cuenta de las condiciones de la actualidad. Resulta difícil poner en duda el contenido de esta primera sentencia. Sin embargo, aún desde su carácter general, en ella se esboza una relación que debe despertar nuestro interés: aquella que se establece entre la labor del pensamiento crítico, la dimensión temporal y el neoliberalismo, este último en su doble sentido: como objeto de estudio y como clave interpretativa.

Pensar lo actual no es igual a pensar lo pasado, aun cuando lo primero no pueda prescindir de lo segundo. Pensar lo actual tampoco equivale a pensar lo presente aunque ambas tareas se asemejen. El presente es la representación del mundo que nos permite actuar. La actualidad es el lugar de la emergencia y la irrupción. Lo actual surge en el interior del presente y lo irrumpe.

Pensar lo actual en relación con el neoliberalismo obliga a revisar esa referencia que parece persistir, incólume, a lo largo de un tiempo signado por profundísimos cambios y transformaciones. Cabe preguntar si nuestra actualidad sigue siendo aquella de comienzos de los años '70, cuando aparecían las primeras voces que denunciaban a esa tendencia que luego recibiría el nombre de 'neoliberalismo' como la característica hegemónica de la etapa que se iniciaba. Cabe preguntar, también, si sigue siendo nuestra actualidad aquella de los años '90, cuando las diferentes voces que ocupaban lugares significativos dentro del ámbito del pensamiento crítico mostraban un alto grado de consonancia en torno a la necesidad de enfrentar el discurso monolítico que postulaba el "fin de la historia". Cabe preguntar, en otras palabras, en qué momento ha comenzado nuestro presente.

La sensación incómoda que encierran estos interrogantes hace necesario revisar la caracterización del neoliberalismo en pos de comprender las formas que su articulación y su manifestación asumen en nuestra actualidad. Esta sensación se refuerza al constatar que, dentro del amplio campo de las investigaciones que abordan *los problemas relacionados con el neoliberalismo* – sus causas y sus consecuencias–, los desarrollos que intentan pensar al *neoliberalismo como problema* –es decir, el problema de dar cuenta del neoliberalismo, sus supuestos, sus características y sus implicancias– componen un subconjunto particular. La presente indagación pretende configurar un aporte a los debates que se registran dentro de este último subconjunto.

Esta tarea exige tomar distancia de la ambición de aquellas inferencias que, al intentar superar las crisis del pensamiento producidas por el agotamiento de esquemas categoriales, terminan

generando el efecto contrario al que se proponen: reenmarcan la discusión dentro de nuevos criterios totalizadores (el neoliberalismo, la globalización, el postindustrialismo, la postmodernidad, etc.) cristalizando un horizonte de interpretación ahistoricista y universalizante que produce resultados peligrosamente parecidos a aquellos que se pretende superar. Las investigaciones que comprenden al neoliberalismo desde una lógica sustancialista, es decir, como un universal que se despliega con independencia de las prácticas que lo hacen posible, siempre tendrán buena parte de sus resultados definidos de antemano: si se le otorgan al mismo tiempo las características de una causa eficiente y de una causa final, el neoliberalismo funcionará como explicación de todo acontecer. Desde esta perspectiva nunca se podrán ponderar las instancias particulares que fueron conformando la racionalidad neoliberal en cada contexto específico –tanto en lo que hace a su surgimiento como en lo que respecta a sus formas de avance, sus eventuales retrocesos, sus mutaciones históricas–. De ahí que su eventual continuidad o su posible superación sólo puedan plantearse y rastrearse en términos taxativos y absolutos. Y eso implica un riesgo que la labor crítica no debería permitirse.

Para pensar al neoliberalismo en relación con la actualidad y a nuestra actualidad en relación con aquél es necesario considerar la posibilidad de que, en su devenir, nuestro mundo contemporáneo haya alcanzado a desplazarse más allá de las interpretaciones que hasta hace no mucho tiempo parecían dar cuenta de él. En ese sentido, el ejercicio que esta tesis se plantea reviste un carácter tanto epistémico como político. Epistémico porque la capacidad hermenéutica y la potencia propositiva de los conceptos y las categorías a los que estamos acostumbrados deben ser puestas a prueba. Y político porque esa revisión abarca indefectiblemente las valoraciones y las prácticas que nos identifican: si la reproducción acrítica de paradigmas teóricos considerados válidos a la hora de explicar momentos anteriores obtura la posibilidad de dar cuenta de las novedades que nuestra actualidad pudiera llegar a contener, queda igualmente obturada la capacidad de pensar nuevas formas de compromiso y de gestar nuevos campos de acción.

No se trata, por lo tanto, de derivar el neoliberalismo de una concepción general del capitalismo, como si fuera la emanación de un universal abstracto. Tampoco se trata de establecer ni de encontrar una definición correcta o verdadera del neoliberalismo –aunque en algún punto resulte imprescindible proponer enunciados que aporten precisión–. Antes bien, se trata de abordarlo en tanto correlato de una serie de criterios y de prácticas que deben ser comprendidas en su singularidad histórica. Para ello se deberá transitar un camino que en algún sentido resultará contrario a los más habituales: será necesario evitar cualquier afirmación apriorística en torno a la existencia del neoliberalismo para poder revisar algunas de sus manifestaciones con el fin de hacerlo aparecer en sus características particulares.

Teniendo en cuenta estas reflexiones, el presente escrito referirá inicialmente como “impronta neoliberal” aquello que se propone indagar. La elección de este término que connota significados no unívocos responde a la intención de no sustancializar aquello que se busca comprender en su dimensión operativa. Al mismo tiempo, cabe destacar que el término ‘impronta’ aparece asociado a una cierta línea de pensamiento y, en tanto tal, se constituye como un concepto en el campo de una teoría determinada.¹ La elección este término remite a autores como Friedrich Nietzsche (inactualidad),² Henri Bergson (duración del tiempo vivido),³ Georges Dumézil (huella conservada desde el pasado)⁴ o Michel Foucault (marca de la historia).⁵ En este sentido, indagar la configuración de la “impronta neoliberal” implicará considerar el modo en el que el neoliberalismo inscribe sus características en la superficie de nuestra actualidad.⁶

En vistas de este propósito, la presente tesis adopta la perspectiva de la Filosofía Social buscando inscribirse en la tradición de problemas que tienen por epicentro la conceptualización de la dimensión social de la vida humana.⁷ Un enfoque tal se propone examinar los procesos mediante los cuales se fueron configurando las diferentes formas de racionalidad que producen hoy nuestras dinámicas sociales, diferenciándose de aquellas críticas que se despliegan en un sentido normativo o ético-jurídico –tarea que correspondería a la Ética–, así como también de aquellas perspectivas que se proponen reconstruir ciertas nociones centrales como las de ‘Estado’, ‘Sociedad’, ‘Ley’ o ‘Bien Común’ –tarea más afín a la Filosofía Política–.⁸

El modo de indagación propio de la tradición de la Filosofía Social no se despliega según metodologías que permitan arribar a conclusiones universales y necesarias. Antes bien, la Filosofía

¹ Siguiendo la propuesta de Deleuze y Guattari, cabe afirmar que todo concepto tiene una historia: todo concepto remite a otros conceptos; los conceptos se concatenan unos a otros, se solapan, se coordinan, componen sus problemas respectivos: «le concept n’est pas donné, il est créé, à créer; il n’est pas formé, il se pose lui-même en lui-même, auto position. Les deux s’impliquent, puisque ce qui est véritablement créé, du vivant à l’œuvre d’art, jouit par là même d’une auto-position de soi, ou d’un caractère autopoïétique à quo ion le reconnaît. D’autant plus le concept est créé, d’autant plus il se pose. Ce qui dépend d’une libre activité créatrice, c’est aussi ce qui se pose en soi-même, indépendamment et nécessairement: le plus subjectif sera le plus objectif», DELEUZE, G. y GUATTARI, F., *Qu’est-ce que la philosophie?*, Paris, Minuit, 1991, p. 16.

² Cf. NIETZSCHE, F., *Crepúsculo de los ídolos*, trad. A. Sánchez Pascual, Madrid, Alianza, 1979.

³ Cf. BERGSON, H., *Essai sur les données immédiates de la conscience*, Paris, Alcan, 1889.

⁴ Cf. DUMÉZIL, G., *L’idéologie tripartite des Indo-Européens*, Bruxelles, Latomus, 1958.

⁵ Cf. FOUCAULT, M., *Moi, Pierre Rivière*, Paris, Gallimard/Julliard, 1973.

⁶ «La impronta es huella del pasado, pero no le pertenece sólo al pasado. Se sumerge en el pasado, en su profundidad más “recóndita”, pero reina en la superficie, inscribe en la superficie, en la presencia del presente, una ausencia, no carente sino constitutiva de sentido, constitutiva de ser, es decir que le da un espesor temporal. En ella se alían las dos, ausencia y presencia, el pasado o lo virtual y el presente o lo actual para dar, simplemente, *lo real*. Presenta lo ausente (...), aleja el presente y al hacer esto, le permite mantenerse, no desaparecer con el instante que transcurre. Colorea lo actual de “inactualidad”, de “intempestividad” (...). La impronta no es imagen (*analogon*) sino emanación de lo real», SCHÉRER, R., “De lo temporal a lo inmemorial: la impronta”, en POULAIN, J. y GONZÁLEZ, W. (eds.), *Transformaciones contemporáneas de la filosofía*, Cali, Universidad del Valle - Universidad de París VIII, 2006, pp. 29-30. Las cursivas pertenecen al original.

⁷ Cf. FISCHBACH, F., *Manifeste pour une philosophie sociale*, Paris, La Découverte, 2009.

⁸ Cf. DIGILIO, P., “La Filosofía Social y la renovación de la Teoría Crítica”, en DIGILIO, P., BOTTICELLI, S. y CHADAD, M. (comps.), *Actas del II Coloquio de Filosofía Social*, 29 y 30 de noviembre, Buenos Aires, Mnemosyne, 2012.

Social reconoce a sus resultados como saberes situados que surgen de la puesta en acto de una filosofía práctica, por lo que incluyen (y se incluyen) en una dimensión axiológica. De este modo, la atención se centra en las operaciones del pensamiento por las cuales se producen desplazamientos en la significación de los conceptos de acuerdo con los sentidos requeridos por la coyuntura histórica, la forma según la cual esos conceptos son significados y articulados en ámbitos particularmente relevantes como el derecho, la ciencia, la economía, etc. La relevancia de estos ámbitos viene dada por su preeminencia en tanto productores de *sentido social*: ámbitos desde los que emanan sentidos *sobre los cuales, a partir de los cuales y según los cuales* se constituye la trama social. La Filosofía Social atiende a las elaboraciones que se despliegan en esta dirección no sólo porque resultan importantes para la delimitación del significado y el alcance de aquello que se entiende por *lo social* sino también por su importancia en la interpretación de las relaciones colectivas, la fundamentación, la organización y la valoración de prácticas e instituciones y el diseño de las tecnologías que se utilizan para intervenir en la *realidad social*.⁹

Teniendo en cuenta las particularidades del problema que intenta tratar, la presente tesis apuesta por los resultados a los que pudiera arribarse a partir de la interrelación de una serie de consideraciones generales. Estas consideraciones pertenecen a niveles diferentes.

El primero de estos niveles –primero en un sentido meramente expositivo– está conformado por algunos de los desarrollos teóricos que intentan dar cuenta de las transformaciones ocurridas en la producción capitalista durante las últimas décadas. En él aparecen una serie de interpretaciones en las que acontecimientos como la crisis de las estructuras del Estado de Bienestar, las mutaciones de las dinámicas laborales o la exacerbación del consumo son vinculados con la globalización de la impronta neoliberal. Dentro de ese grupo, interesan especialmente aquellas interpretaciones que buscan dar cuenta de la actualidad latinoamericana. Allí puede apreciarse cómo los debates en torno al neoliberalismo son muchas veces formulados en términos dicotómicos y taxativos, lo que conlleva los problemas señalados en los párrafos anteriores.

El segundo nivel de consideraciones generales responde a la necesidad de poner a prueba una forma alternativa de interpretar la impronta neoliberal y sus emergentes asociados. En ese sentido, esta indagación tomará en cuenta los desarrollos propuestos por Michel Foucault durante la segunda mitad de la década del '70. En publicaciones como *Histoire de La Sexualité 1. La volonté de savoir* de 1976 así como también en los cursos que dictara en el *Collège de France* durante ese lustro, Foucault propone algunas ideas que permiten comprender la génesis del liberalismo europeo en estrecha vinculación con la naciente lógica del Estado moderno y con la instauración del capitalismo. Estas ideas permiten articular algunas preguntas en torno al tipo de sociabilidad

⁹ Cf. HONNETH, A., *Crítica del agravio moral: patologías de la sociedad contemporánea*, México, FCE, 2009.

que produce eso que solemos reconocer con el nombre de “liberalismo” y a la forma en la que éste organiza la relación entre gobernantes y gobernados. De las reflexiones propuestas desde la perspectiva del *biopoder* (1975-1976), luego ampliada con la noción de *gubernamentalidad* (1978-1979), se desprende una serie de vestigios que aquí resultan de interés. Entre ellos cabe destacar:

- El surgimiento del biopoder comprendido como un ejercicio del poder que tiene por finalidad primordial administrar la vida humana de acuerdo con los parámetros y objetivos de una racionalidad gubernamental particular.
- El desarrollo de la doctrina de la Razón de Estado y las técnicas propuestas por la Teoría de la de la Policía como bases sobre las que se va configurando el carácter administrativo que comienza a adquirir el problema del gobierno.
- La aparición del liberalismo comprendido como una doctrina que se propone poner un límite al poder soberano.

La consideración de estos elementos habilita los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las implicancias que pueden deslindarse de esa noción de “administrar la vida” que aparece referida en estos análisis? ¿Qué características pueden adjudicárseles a los instrumentos administrativos de intervención sobre la vida humana que surgen en Europa entre los siglos XVII y XIX? ¿Qué elementos operaron en la génesis de esas tecnologías y lógicas administrativas? ¿Cuáles son las consecuencias de la consolidación de la administración como una disciplina indispensable para el correcto funcionamiento del Estado?

Estos interrogantes conducen a las consideraciones generales que componen un tercer nivel. Dicho nivel se relaciona directamente con la necesidad de construir una puerta de entrada para pensar a la impronta neoliberal como correlato de cierto tipo de prácticas e ideas. En ese sentido, las referencias históricas señaladas por Foucault así como también las consideraciones de otros autores que provienen de diferentes tradiciones de pensamiento, como por ejemplo Max Weber o Alfred Sonh-Rethel, destacan la sensible importancia que los desarrollos de la disciplina administrativa han desempeñado –y siguen desempeñando– en la configuración de las sociedades modernas. Esta indagación se orienta hacia la forma en que ciertas nociones que articulan la vida social aparecen dentro de ese campo disciplinar. Se trata entonces, en términos generales, de repensar el neoliberalismo en su vinculación con nuestra actualidad sobre el trasfondo problemático de la relación entre vida y política a partir del rastreo de las formas que esta relación adopta en los desarrollos de la disciplina administrativa.

Teniendo en cuenta estas consideraciones generales, el desarrollo de esta tesis se estructurará en tres partes.

Una primera parte compone la base problemática desde la que se desarrolla la presente indagación. Se revisarán esquemáticamente algunas de las principales líneas de los debates que buscan dar cuenta de las condiciones de nuestra actualidad. Se especificarán los supuestos que habilitan la posibilidad de tratar a la disciplina administrativa, su surgimiento y sus transformaciones, como emergentes significativos de la racionalidad gubernamental moderna en su relación con las improntas liberal y neoliberal. En este sentido, se comenzará recuperando algunas de las miradas que actualmente tallan en los debates en torno al neoliberalismo. Estas discusiones se presentarán ordenadas en una esquematización en la que los discursos que denuncian una continuidad del modelo neoliberal se contrapondrán a aquellos discursos que afirman una superación de dicho modelo. Se explicitarán los supuestos que subyacen en una y otra interpretación. En especial, se puntualizará la forma en la que aparece conceptualizada la distinción Estado-sociedad. Considerando este campo problemático en su conjunto, se destacará la necesidad de precisar la caracterización de la impronta neoliberal y se señalará la posibilidad de indagar críticamente los desarrollos de la disciplina administrativa en pos de aportar a dicho objetivo (Capítulo I).

Luego se estipularán las pautas del tratamiento que la presente indagación propondrá sobre los textos administrativos. Dicho tratamiento se articulará sobre la problematización de las distintas aproximaciones a la relación entre discursos y prácticas que Foucault va desarrollando a lo largo de su obra. Sobre la base de estas consideraciones, se señalará que la presente tesis no apunta a descubrir formas ocultas de poder ni a develar engaños ideológicos. Antes bien, intenta componer una aproximación crítica a la disciplina administrativa para rastrear algunas de las particularidades que caracterizan a sus propuestas, especialmente aquellas que, durante las últimas décadas, influyeron en las reformas de las estructuras administrativas estatales. En ese sentido, la presente tesis procurará seguir una línea de trabajo hermenéutico-interpretativa que tomará en cuenta al pensamiento foucaultiano (Capítulo II).

A continuación, se problematizarán los desarrollos foucaultianos que van desde las primeras formulaciones de los conceptos de biopoder, anatomopolítica y biopolítica hasta la configuración de la perspectiva gubernamental. Dicho tratamiento permitirá plantear las características que adopta el problema del gobierno a partir del siglo XVII: cómo gobernar a un conjunto de individuos que deben pensarse a sí mismos como sujetos libres e iguales. En ese contexto, se señalará el surgimiento de la administración policial como tecnología propia del Absolutismo monárquico y se recuperarán las hipótesis propuestas por Foucault en torno a la aparición del liberalismo comprendido como límite al poder de intervención estatal propio de los gobiernos absolutistas. Así concluirá la primera parte de la presente tesis (Capítulo III).

En una segunda parte se propondrá una aproximación crítica a los principales desarrollos de la disciplina administrativa en su vinculación con el problema del gobierno. Se considerará espe-

cialmente la influencia que las improntas liberal y neoliberal ejercieron en dicha configuración. También se procurará mostrar cómo, desde su surgimiento en el seno de la estatalidad moderna, la administración se despliega como una forma de intervención social cuyo análisis permite caracterizar la racionalidad gubernamental en la que se inserta.

Teniendo en cuenta las definiciones de la administración más difundidas dentro del ámbito académico, se problematizarán algunos elementos significativos como el carácter “natural” que la disciplina se adjudica, el doble criterio de la eficacia y la eficiencia que se postula como horizonte último de toda dinámica social y el carácter científico que la administración pretende otorgarle a sus desarrollos. Se tendrán en cuenta las referencias centrales que componen la historia que la propia disciplina administrativa cuenta sobre su surgimiento y evolución. Se pondrá en cuestión la neutralidad ético-política que la administración le adjudica a sus intervenciones al presentarse como un conjunto de saberes tecnológicos. Se analizará la relación de la administración con la aparición de las ciencias sociales positivistas y con el proyecto de una Ingeniería Social (Capítulo IV).

Luego se propondrá una reconstrucción alternativa del surgimiento de la disciplina administrativa a partir de su vinculación con la aparición de las lógicas gubernamentales características del Estado moderno. Se trabajará sobre un conjunto de textos publicados entre los siglos XVII y XIX desde una lectura crítica basada en el rastreo de los desplazamientos y resignificaciones de ciertos conceptos centrales como ‘Estado’, ‘administración’, ‘población’, ‘política’, ‘libertad’ y ‘gobierno’, entre otros. La reconstrucción se estructurará en tres periodos. El primero de ellos irá desde los planteos utopistas en los que aparecen las primeras especulaciones respecto de las nuevas características que la estatalidad habría de desarrollar hasta la aparición de la Ciencia de la Policía (*Polizeiwissenschaft*) en el marco del Cameralismo prusiano. El segundo periodo se corresponderá con el replanteo de la administración estatal dentro del pensamiento liberal británico y francés. El tercer periodo abarcará desde las primeras formas de influencia que, a partir de las propuestas del positivismo francés, la organización de la producción industrial ejerce en la administración estatal, particularmente en el pensamiento administrativo norteamericano. Se destacará cómo la administración estatal se define hacia las últimas décadas del siglo XIX como el brazo que ejecuta lo que deciden los representantes políticos y se problematizará la reformulación liberal de las funciones administrativas del Estado, la influencia de la ingeniería industrial y los desarrollos de las tecnologías administrativas como respuesta al problema del gobierno en el contexto de la naciente estatalidad moderna (Capítulo V).

Los mismos procedimientos se repetirán sobre la obra de algunos autores relevantes vinculados con la disciplina de la Administración Pública durante el siglo XX. Se revisarán los supuestos que caracterizan la administración estatal dentro del modelo del Estado de Bienestar en su

versión estadounidense. Se señalará la influencia del taylorismo y el fayolismo en la configuración de dicho modelo. Luego se recuperarán las críticas a esta dinámica que surgen desde la Escuela de Pensamiento Económico de Viena y desde la Escuela de Chicago. Se destacará cómo estas críticas consolidan la idea de que el Estado de Bienestar es incapaz de administrar con eficacia y eficiencia los bienes sociales. Se destacará la importancia de los planteos que enfatizan la necesidad de preservar la libertad de elección como forma de prevenir los procesos totalitarios y el énfasis que dichos planteos ponen en la necesidad de reformar las dinámicas administrativas (Capítulo VI).

Luego se revisarán los postulados que abogan a favor de la adopción de los criterios de la empresa privada por parte de las instituciones estatales. Se problematizarán los supuestos de los discursos que buscan imponer la necesidad de un cambio en las estructuras del Estado y se analizarán los argumentos que identifican esas transformaciones con procesos de “re-ingeniería”. Dentro del conjunto de desarrollos administrativos cuya implementación fue fomentada por los organismos crediticios internacionales, este capítulo se enfocará especialmente en los supuestos, implicancias y consecuencias de la corriente del *New Public Management*. Este análisis mostrará que las caracterizaciones habituales que describen a las reformas de la administración estatal como una mera contracción del tamaño de las estructuras burocráticas no toman en cuenta las transformaciones en las lógicas que el Estado comienza a adoptar en los procesos de redefinición de sus intervenciones en las dinámicas sociales. Se señalará cómo, durante las últimas décadas del siglo XX, la gestión estatal de los asuntos sociales se combina con una visión puramente técnica de los mismos, lo que genera modelos de intervención que apuntan exclusivamente a lograr una asignación eficaz y eficiente de los recursos. Se destacarán las implicancias de la reducción de ciertas problemáticas socio-políticas a cuestiones técnico-administrativas. Así concluirá la segunda parte de la presente tesis (Capítulo VII).

Por último, una tercera parte quedará reservada para las consideraciones finales. Se preferirá utilizar el término ‘consideraciones’ antes que el de ‘conclusiones’ pues este último no sería el más adecuado si se tiene en cuenta que el recorrido propuesto no se presentará como un desarrollo lineal que busca arribar a resultados últimos o definitivos. Se recuperarán los interrogantes que estructuran la presente tesis y se puntualizarán las tensiones políticas implicadas en la forma administrativa que asume el problema del gobierno desde el advenimiento de la Modernidad. Se propondrá una definición del neoliberalismo desde una perspectiva gubernamental (Capítulo VIII).

Aún cuando no se despliegue sobre un plano empírico desde los criterios habitualmente señalados por ciertas tradiciones, la presente tesis reivindica la posibilidad de no configurarse como

un desarrollo exclusivamente teórico en el sentido de “meramente especulativo”. Antes bien, estas páginas se proponen poner en entredicho la distinción entre *theoría* y *prâxis*.

Buscando insertarse en la tradición intelectual que se propone reflexionar sobre las condiciones de la actualidad a partir del desarrollo de una ontología de nosotros mismos, el afán que atraviesa estas páginas comporta la necesidad de bosquejar un sujeto (colectivo) que aún no existe. Por eso la pregunta por la actualidad no puede dejar de revestir un carácter tanto epistémico como político. Al imbricar conocimiento y política, el desafío de pensar nuestra actualidad implica poner en cuestión aquellas encrucijadas que, por una parte, postulan una oposición irreconciliable entre el sujeto cognoscente y el objeto por conocer, mientras que por otra obligan a optar entre la teoría o la práctica, el saber o el hacer, la investigación o la intervención. Esas formas de *clausura* perduran entre nosotros como resonancias del ideal ilustrado que exige iluminar la *práctica* a través de la *teoría* para hacerla eficaz, conservando la tradicional jerarquía y la consecuente subordinación de una a la otra: una gradación de valor que desciende desde *un pensar sin hacer*, en el extremo superior, hacia *un hacer sin pensar*, en el inferior.¹⁰ Para poder superar los condicionamientos que implica esa vieja fórmula, es necesario comprender las instancias *teóricas* y *prácticas* como aspectos indisolubles dentro del horizonte de *producción* en el que se inscribe nuestra condición humana.¹¹

No se tratará, por lo tanto, de pensar *en* la actualidad, es decir, *en dirección hacia ella*, como si la actividad del pensamiento mantuviera una unidad metódica unívoca y anterior a su puesta en acto, plausible de ser dirigida hacia objetos diversos. Tampoco se tratará de pensar *desde dentro* o *desde fuera* de ella, como si ésta fuese un territorio claramente delimitado donde pudiéramos entrar o salir desde y hacia territorialidades otras y diferentes. Antes bien, se tratará de reflexionar en torno a las posibilidades de nuestra actualidad –y a nosotros en relación con ellas– procurando componer una narración crítica capaz de articular nuestros saberes y nuestras acciones.

Pensar el carácter novedoso que pudiera revestir nuestra actualidad también implicará algún tipo de aproximación hacia eso que algunos autores comprenden como lo propio del acontecimiento: sucesos que –al menos en parte– inscriben su sentido en un horizonte de imprevisible espontaneidad. Pero pensar la novedad en lo actual únicamente en términos de aparición intempestiva, desarraigada de sus condiciones históricas, encierra el riesgo de comprender a esa nove-

¹⁰ Cornelius Castoriadis sostiene que cualquier interrogante que tenga sentido dentro de un campo clausurado, en su respuesta reconduce a ese mismo campo. Así, un pensamiento clausurado es aquel que no puede superar los mecanismos que reconducen todo planteo hacia los parámetros y las modalidades aceptados dentro del campo, procurando así desarraigar las disidencias a través la domesticación de la crítica. Cf. CASTORIADIS, C., *Hecho y por hacer. Pensar la imaginación*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998, pp. 319 y ss.

¹¹ Cf. HELER, M., *Ciencia Incierta. La producción social del conocimiento*, Buenos Aires, Biblos, 2005, pp. 115 y ss.

dad como una suerte de milagro incondicionado, un mero capricho del azar. En tanto que no puede haber novedad sin permanencia ni viceversa, la singularidad de lo actual tiende a devenir inasible si no se tiene en cuenta su inserción en una dimensión histórico-temporal. Para comprender en qué medida el hoy se distingue del ayer, es decir, para que la diferencia pueda darse al pensamiento, se vuelve necesario examinar cuánto de lo anterior permanece en lo nuevo y hasta qué punto lo que se presenta como nuevo conserva o enmascara lo anterior. Se vuelve necesario encontrar –utilizando palabras de Gilles Deleuze– una forma de comparación que posibilite atender al rastro que deja *aquello que ya no somos* en *aquello que estamos siendo*.¹² esa cuota residual en la que el pasado persiste y que, en mayor o menor grado, está incluida en nuestra forma de entender el mundo y de actuar en él. Sumada a *la parte de la historia* y a *la parte actual*, esta tercera instancia permitirá pensar aquello que somos *entre* lo que ya no somos y lo que estamos siendo. Ese *entre-tiempos* será, en definitiva, el horizonte de posibilidad de esta indagación.

Partiendo de estas consideraciones, la pregunta por la actualidad apunta hacia las persistencias que operan en nuestros criterios identitarios procurando comprender las diversas formas en las que el pasado sigue siéndonos contemporáneo y aspira a ponderar en qué medida las prácticas particulares refuerzan la racionalidad dominante o alcanzan a desmarcarse de ella. En ese sentido, sólo a partir del trabajo con la dimensión histórica podrán generarse las condiciones para indagar los rasgos característicos de nuestro tiempo, no ya desde una perspectiva meramente analítica sino como una forma de adhesión a él.¹³

¹² Cf. DELEUZE, G., “Qu’est ce qu’un dispositif?”, en AA.VV., *Michel Foucault philosophe. Rencontre internationale, Paris 9, 10, 11 janvier 1988*, Paris, Seuil, 1989, p. 190.

¹³ Cf. FOUCAULT, M., “Qu’est-ce que les Lumières?”, en *Dits et Ecrits IV. 1980-1988*, Paris, Gallimard-Seuil, 1984, pp. 562-578.

PRIMERA PARTE:
REPENSAR EL NEOLIBERALISMO
DESDE UNA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL

CAPÍTULO I

REPENSAR EL NEOLIBERALISMO: PROBLEMA Y NECESIDAD

Este capítulo tiene por doble objetivo configurar el campo problemático dentro del que se desarrolla la presente indagación y exponer los interrogantes que la motivan.

Como se mencionó en la introducción, la intención de dar cuenta de las condiciones de nuestra actualidad remite a la necesidad de repensar el neoliberalismo y sus implicancias. Esta reflexión se enmarca dentro de una serie de discusiones que configuran un horizonte más amplio, compuesto por los debates que se proponen caracterizar las actuales dinámicas del capitalismo a la luz de las transformaciones acontecidas durante las últimas décadas en el ámbito de la producción económico-social.

El arco bibliográfico que busca dar cuenta de dichas transformaciones resulta demasiado amplio como para poder ser abordado en una única esquematización. Sin embargo, un primer relevamiento de ese *corpus* textual permite reconocer ciertas coincidencias en torno al conjunto de eventos que suelen ser señalados como relevantes. Si bien no hay un acuerdo extendido respecto de la forma correcta de comprenderlos o interpretarlos, este conjunto de eventos ofrece una suerte de cronología provisoria que la presente indagación adoptará como un primer marco de referencia.

I.1. Breve enumeración de las transformaciones recientes en la producción capitalista (una narración posible)

Hacia fines de la década del '60 se inició un profundo proceso de cambio en las tendencias generales que habían seguido las economías llamadas “desarrolladas” desde el fin de la Segunda Guerra. El acuerdo de Bretton Woods de 1944 y la reconstrucción de Europa impulsada por Estados Unidos desde 1947 con el Plan Marshall habían iniciado un periodo en el que los países capitalistas industrializados alcanzaron condiciones de pleno empleo, altas tasas de crecimiento y moderados índices de inflación. Estos factores habían conducido a una situación de relativa estabilidad económica a nivel mundial.¹ Este período se había caracterizado, además, por la consolidación del modelo del Estado de Bienestar que buscaba complementar el crecimiento económico con la extensión y profundización de las redes de seguridad social. De este modo se había logra-

¹ Cf. RAPOPORT, M. y BRENTA, N., *Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p. 35 y ss.

do un equilibrio relativo entre las dinámicas de acumulación del capital y las mejoras en la calidad de vida de los trabajadores.²

Pero de 1968 en adelante comenzó a verificarse un incremento del déficit fiscal y un aumento de las tasas de inflación y desempleo. Las recetas keynesianas que hasta entonces habían impulsado la producción económica parecían estar agotadas o, aún peor, parecían haberse convertido en la causa del problema: lejos de alcanzar a recomponer las tasas de crecimiento, la promoción de la demanda efectiva mediante el aumento del gasto público y el abaratamiento del crédito pasó a ser señalada como la causa de los procesos inflacionarios.³

En 1971, el presidente estadounidense Richard Nixon anunció el fin de la convertibilidad oro-dólar para intentar solucionar el déficit que venía experimentando la balanza comercial estadounidense. Con esta medida se produjo una devaluación de la moneda norteamericana frente a otras divisas, condición que trastocó el orden monetario internacional vigente desde el acuerdo de Bretton Woods.⁴

En 1973, el estancamiento de las principales economías desarrolladas se profundizó. Se produjeron crisis globales en los mercados inmobiliarios y financieros que redundaron en un aumento exponencial del costo del crédito. En ese mismo año, la decisión de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) de aumentar el precio del combustible implicó un inmediato encarecimiento de los insumos energéticos para todos los segmentos de la economía. El excedente producido por la acumulación de ingresos provenientes de la venta de crudo reforzó la inestabilidad financiera, dando lugar a un escenario marcado por la estanflación.⁵ El 60% de ese excedente se tradujo en el corto plazo en una nueva línea de préstamos que fomentaron la incorporación de los países con menor grado de desarrollo industrial al mercado crediticio internacional acelerando el proceso de financiarización de la economía global.

² Cf. DIGILIO, P., “Vicisitudes del bienestar”, en HELER, M. (coord.), *Filosofía Social & Trabajo Social. Elucidación de un campo profesional*, Buenos Aires, Biblos, 2002, pp. 63-92.

³ La relación de las políticas de corte keynesiano con las crisis de fines de los años '60 y comienzos de los años '70 es un punto que suscita grandes polémicas. Los autores comúnmente identificados con el pensamiento neoliberal acusan al keynesianismo de ser la causa de todos los males por trastocar el equilibrio entre oferta y demanda. Otros, en cambio, señalan que las sucesivas crisis no fueron provocadas por una insuficiencia de la demanda efectiva sino por una caída de las tasas de ganancia probablemente vinculada con el agotamiento de las tecnologías industriales que habían impulsado el crecimiento desde los años veinte. Dicho agotamiento se habría manifestado particularmente en la progresiva disminución del producto por unidad de capital, esto es, en la necesidad de invertir un monto creciente de capital para obtener un determinado aumento en la producción. Otros autores apuntan sus análisis hacia la creciente competencia comercial entre Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, incluyendo los costos de las campañas militares y de la carrera armamentística involucrada con el proceso de la Guerra Fría. Cf. ARCEO, E., “El fin de un peculiar ciclo de expansión de la economía norteamericana. La crisis mundial y sus consecuencias”, en ARCEO, E., BASUALDO, E. y ARCEO, N., *La crisis mundial y el conflicto del agro*, Buenos Aires, La Página, 2009, pp. 14-23.

⁴ Cf. RAPOPORT, M. y BRENTA, N., *Las grandes crisis del capitalismo...* op. cit., pp. 223-226.

⁵ La estanflación se define como el estancamiento de la producción de bienes y servicios acompañado de fuertes aumentos de precios. Cf. HARVEY, D., *La condición de la posmodernidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 2008, p. 168 y ss.

Durante todo el primer lustro de la década del '70, la crisis generalizada y global se volvió especialmente verificable en el ámbito laboral. La desocupación apareció como un fenómeno poderoso y dramático, acompañado por el surgimiento de formas atípicas de contratación que comenzaron a desplazar al empleo hacia los márgenes de la precarización.⁶ Esta fue una de las causas que dieron lugar a una disminución del porcentaje de trabajadores sindicalizados en la mayor parte de los países industriales.⁷ Aquellos trabajadores que alcanzaron a incorporarse como empleados en los nuevos nichos laborales mayormente relacionados con el sector de los servicios tercerizados no consiguieron reorganizarse sindicalmente a nivel masivo.⁸

El desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) impulsó transformaciones cuantitativas y cualitativas en los modelos de organización de la producción laboral vigentes desde la consolidación del capitalismo industrial. El taylorismo-fordismo, que también parecía haber entrado en crisis, mutó hacia otras dinámicas más “flexibles” tomando como referencia los presupuestos del toyotismo japonés: se buscó organizar la producción de mercancías en series más cortas e individualizadas capaces de atender a las cambiantes pautas de consumo.⁹

Al mismo tiempo, la imbricación de las TIC en la producción económica –en particular, en lo referente a las nuevas posibilidades de control de los procesos laborales– favoreció tanto la intensificación del comercio mundial como el traslado de ciertos segmentos de la producción hacia países con costos laborales más bajos.¹⁰

Esta drástica retracción que los indicadores económicos experimentaron durante esos años funcionó como caja de resonancia para las críticas que acusaban al modelo del Estado de Bienestar de ser culpable de la situación. Comenzaron a adquirir una renovada notoriedad las propuestas de la Escuela Austríaca de Pensamiento Económico, que ya desde la década del '40 cuestionaba la intervención del Estado y abogaba a favor de un control más estricto de la emisión monetaria.¹¹ Presentándose como una continuación de aquellos desarrollos, los pensadores de la Escuela de Chicago acentuaron la necesidad de mantener al sistema capitalista libre de las “interfe-

⁶ Cf. OECD, *Employment Outlook 2005*, Paris, OECD Publishing, p. 20. En el mismo informe pueden encontrarse datos que marcan un aumento importante del trabajo a tiempo parcial y del autoempleo registrado durante la década del '80 en gran parte de los países del área europea (particularmente en Alemania, Reino Unido, Francia, Irlanda y los Países Bajos).

⁷ Cf. DE LA GARZA, E., “¿Fin del trabajo o trabajo sin fin?”, en CASTILLO, J. (ed.), *El Trabajo del Futuro*, Madrid, Complutense, 1999, p. 9-27.

⁸ Cf. OIT, *Cambios en el mundo del trabajo*, Ginebra, OIT, 2006, pp. 66 y ss.

⁹ Sobre la crisis del taylorismo-fordismo, consúltese NEFFA, J. C., *Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis*, Buenos Aires, Lumen, 1998.

¹⁰ Cf. *Ibid.*, pp. 146 y ss.

¹¹ Los pensadores de la Escuela Austríaca acusaban al socialismo de ser una forma de totalitarismo. Para von Hayek, toda planificación económica –por más leve que ésta sea– se basa en la “postulación falaz de un supuesto bien común” que enmascara la afirmación de la voluntad particular del gobernante, lo que equivale indefectiblemente a violar el primordial principio de las libertades individuales. Cf. HAYEK, F.A., *The road to serfdom*, Londres, Routledge & Sons, 2001 [1944]. Estas argumentaciones serán analizadas críticamente en el Capítulo VI de la presente tesis.

rencias socializantes”: el Estado debía abstenerse de intervenir en la dinámica de los mercados – especialmente del mercado laboral– pero al mismo tiempo debía fomentar la ampliación de la oferta de bienes y servicios disminuyendo los gravámenes impositivos sobre las empresas, generando un marco jurídico favorable a la inversión privada y estabilizando el valor de la moneda. Es decir, el Estado debía intervenir para generar las condiciones que le permitiesen dejar de intervenir, regular para desregular y poder así restituir la libertad que la dinámica del intercambio mercantil supuestamente había perdido.¹²

Estas “recetas” funcionarían poco tiempo después como base de las medidas ejecutadas por las dictaduras militares que se establecieron en los países latinoamericanos, especialmente las de Chile (1973) y Argentina (1976).¹³ La implementación de esos planes económicos constituyó un primer experimento en el que esta línea de pensamiento, que comenzaba a conocerse con el nombre de ‘neoliberal’, alcanzó a concretarse.¹⁴

A inicios de la década del ’80, los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos aceleraron el dismantelamiento de la estructura del Estado de Bienestar. Postulando la necesidad de dejar fluctuar la “tasa natural de desempleo”¹⁵ y afirmando, en consecuencia, que todos los objetivos de la política económica debían estar subordinados al control de la masa monetaria y a la asignación de recursos con eficacia y eficiencia, estos gobiernos implementaron una serie de profundas reformas: privatizaron los servicios públicos, recortaron gastos en seguridad social, desregularon los mercados financieros y promovieron la flexibilización de los marcos legales que normaban los mercados laborales.¹⁶

¹² Cf. MISHRA, R., *El Estado de Bienestar en crisis*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, pp. 102-103.

¹³ A mediados de los años cincuenta, la Universidad Católica de Chile firmó un convenio con la Universidad de Chicago a partir del cual los profesores de esa casa de estudios comenzarían a dictar cursos en Santiago de Chile y en la Universidad Nacional de Cuyo, en Mendoza. Poco tiempo después se fundaron en Argentina una serie de instituciones que, emulando el trabajo realizado por la *Société Mont Pelèrin* o *The Foundation for Economic Education*, se abocaron a la difusión académica de estas ideas y a la formación de cuatros políticos y económicos. A fines de la década del ’50 apareció el Centro de Difusión de la Economía Libre (CDEL), creado por el empresario Alberto Benegas Lynch. En 1964 se creó la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL) con el apoyo de la Fundación Ford, la Cámara Argentina de Comercio y la Sociedad Rural Argentina. Durante la dictadura de Onganía, Álvaro Alzogaray impulsó la creación del Instituto de la Economía Social de Mercado (IESM). En 1978, con el aval del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”, aparece el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA). Personas formadas dentro de este marco de instituciones comenzaron a ocupar lugares cada vez más importantes dentro de los ministerios, especialmente en la cartera de Economía. Para una ampliación de estas referencias, consúltese MORRESI, S. D., “Las raíces del neoliberalismo argentino (1930-1985)”, en ROSSI, M. A. y LÓPEZ, A., *Crisis y metamorfosis del Estado argentino. El paradigma neoliberal en los ’90*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg, 2011, pp. 47-69.

¹⁴ Cf. KLEIM, N., *The Schock doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, New York, Macmillan, 2007.

¹⁵ En los desarrollos del pensamiento liberal, la “tasa natural de desempleo” es definida como la condición que permite mantener el equilibrio entre precios y salarios para evitar presiones inflacionarias. Otros desarrollos discuten esta definición señalando que, lejos de ser “natural”, el desempleo estructural cumple la función de generar el “ejército de reserva” que permite debilitar los reclamos salariales. Cf. ANDERSON, P., “Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda”, en *Utopías, nuestra bandera: revista de debate político*, Nro. 169, Madrid, 1996, pp. 155-168.

¹⁶ Cf. LO VUOLO, R., “La economía política del ingreso ciudadano”, en LO VUOLO, R. et. at., *Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2004, pp. 122-129.

En el ámbito de las políticas públicas, estas transformaciones dieron lugar al surgimiento de un conjunto de corrientes que se presentaron como superadoras de las viejas estructuras burocráticas, ahora acusadas de convertirse en obstáculos para el crecimiento. Estos desarrollos sometieron a revisión los criterios que articulaban las políticas sociales y promovieron la delegación de muchas de las funciones asumidas por el Estado hacia las dinámicas de la Sociedad Civil.

Dentro de este conjunto de corrientes, se destacaron la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*)¹⁷ y la Gerencia Social (*Social Management*).¹⁸ Ellas se presentaban como la solución para los problemas de las instituciones estatales tradicionales tales como la inadecuación en la definición de objetivos, la carencia de recursos humanos idóneos, la falta de fomento del desarrollo tecnológico, la debilidad en el control durante la implementación de planes sociales, la superposición de funciones y cargos, la falta de capacidad gerencial por parte de quienes ocupan lugares de decisión, etc. Estos desarrollos propusieron el abandono por parte del Estado de la coordinación de la política económica y de la responsabilidad de la ejecución de las políticas sociales. Las funciones estatales debían derivarse hacia la regulación, la fiscalización, la promoción y la transferencia al sector público no-estatal de la mayoría de los servicios sociales. Se imponía la búsqueda de nuevas formas de gobernabilidad capaces de reemplazar la tradicional administración pública burocrática y la reorganización de los servicios sociales de modo que fueran prestados por el mercado dentro de los moldes de la filantropía y del trabajo voluntario.

A partir de la difusión de estas lógicas, términos como los de ‘eficacia’, ‘eficiencia’ y ‘organización’ posicionaron a la gerencia (*management*)¹⁹ como una función genérica válida tanto para el sector social como para los organismos de gobierno, promoviendo una igualación de las instancias públicas y privadas en lo que respecta a su estructura, su funcionamiento y sus objetivos.²⁰

¹⁷ Cf. OCDE, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE Publishing, 1995. También véase HOOD, C., “The New Public Management in the 1990s: Variations on a Theme” en *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, pp. 93-109.

¹⁸ Cf. COULSHED, V., *Management in Social Work*, New York, Palgrave MacMillan, 1990. También MOKATE, K. M., “La gerencia social y los resultados en el desarrollo: algunos aportes de la gerencia social para promover la «gerencia para los resultados en el desarrollo»” en AA.VV., *Actas del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2004, pp. 12-36. Véase además BOTTICELLI, S., “La gerencia social en el Trabajo Social. ¿Reducción a una ingeniería social?” en *Revista Trabajo Social*, N° 7-8, Medellín (Colombia), Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia, 2009, pp. 71-92.

¹⁹ Cf. DRUKER, P. F., *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

²⁰ Algunos autores críticos de la Gerencia Social sostienen que corrientes como esta consisten en «una argumentación teórica que restaura el mercado como instancia mediadora societal elemental e insuperable y una proposición política que propone el Estado mínimo como única vía alternativa y forma para la democracia», NETTO, J. P., “Instituciones: un encuadre interdisciplinario”, en *Actas de las V y VI Jornadas Municipales de Servicio Social*, Asociación Civil de Profesionales de Servicio Social de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1998. Tal es el caso de Esquivel Corella: «[La Gerencia Social es] una propuesta estratégica de desarrollo del sistema capitalista, especialmente en las economías periféricas, para enfrentar el manejo de la “maximización” de los recursos destinados hacia “lo social”; que refleja el colapso de lo inmanejable que se hace la presión de los movimientos sociales empobrecidos, víctimas de un proyecto de globalización neoliberal que viene a empobrecer aún más a las economías y a las personas, enmarcadas en el período de recesión y crisis que experimenta este modo

Paralelamente, las desregulaciones de las dinámicas del mercado acrecentaron el peso económico del sector financiero, ya no sólo en los países considerados en vías de desarrollo sino también a nivel global.²¹ En este marco, los organismos crediticios internacionales como el *International Monetary Fund* o el *World Bank* pudieron imponer en los países que ya se encontraban altamente endeudados transformaciones similares a las implementadas por los Estados anglosajones.

El colapso de la URSS a comienzos de la década del '90 marcó el inicio de una etapa en la que el discurso de la libertad de mercado —que hasta entonces, dentro del marco de la Guerra Fría, competía con la perspectiva comunista— alcanzó a presentarse como el único paradigma posible.

Esta forma de hegemonía quedó plasmada en la corriente que se conoció con el nombre de “Consenso de Washington”.²² Retomando y reforzando la idea de que el Estado es ineficiente y corrupto por naturaleza, se impulsaron nuevas modificaciones de la órbita estatal que adoptaron como modelo las instituciones anglosajonas para aumentar la carga tributaria, mejorar la recaudación, flexibilizar el empleo y facilitar el acceso de las mayorías al consumo. Estas modificaciones fueron implementadas en dos etapas.

La primera generación de reformas apuntó a eliminar cualquier vestigio de proteccionismo estatal que aún pudiera mantenerse. Las empresas gestionadas por el Estado fueron acusadas de ineficiencia y bajo este argumento, privatizadas. El control del déficit público se estableció como objetivo prioritario. Las políticas sociales pasaron a plantearse desde una lógica focalizada que comenzó a exigir una contraprestación por parte de los beneficiarios.

Las reformas de segunda generación surgieron para “gestionar” el riesgo de descomposición latente desde las reformas anteriores. Ellas se orientaban a reforzar la eficacia y eficiencia del Estado como forma de luchar contra la pobreza. El nuevo Estado modernizado no sólo debía convertirse en un impulsor de las transformaciones macrosociales a nivel económico y político; también debía implementar los mecanismos necesarios para que las subjetividades individuales y colectivas funcionaran de una manera acorde con las nuevas exigencias de la producción económica global.

de producción en la actualidad», ESQUIVEL CORELLA, F., *Gerencia Social: un análisis crítico desde el Trabajo Social*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2005, pp. 26.

²¹ Estos procesos dieron lugar a la formación, por primera vez, de un mercado mundial para el dinero y el crédito. Cf. HARVEY, D., *La condición...* op. cit., pp. 184 y ss.

²² Cf. WILLIAMSON, J., “What Washington Means by Policy Reform”, en AA.VV., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Peterson Institute for International Economics 1990, capítulo 2. Consúltese también VILAS, C. M., “¿Más allá del «consenso de Washington»? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial”, en *Revista América Latina Hoy*, Nro. 26, Salamanca, Universidad de Salamanca, diciembre 2000, pp. 21-39. Estas argumentaciones serán revisadas críticamente en el Capítulo VII de la presente tesis.

De este modo, el panorama mundial quedó planteado en términos de una economía globalizada dirigida por los intereses representados en los organismos crediticios internacionales.²³ Esta forma de globalización produjo que cualquier tipo de desajuste de las variables económicas a nivel local tuviera repercusiones a escala mundial, lo que se verificó en las sucesivas crisis acontecidas durante la década del '90.²⁴

Esta narración posible encierra una serie de problemas.

En primera instancia, ella se despliega desde la perspectiva de los países que se definen como centrales. Lo ocurrido en regiones consideradas periféricas —como por ejemplo, Latinoamérica— aparece como una extensión, una consecuencia o un eco de lo ocurrido en los países que se presentan como desarrollados. No se consideran las particularidades que el modelo del Estado de Bienestar adoptó en Latinoamérica ni las demás transformaciones sociales relacionadas con la implementación de dicho modelo. Tampoco se consideran las particularidades de la historia política ni económica de cada una de las naciones involucradas. Del mismo modo, no se tienen en cuenta las diferencias que la implementación de la impronta neoliberal pudiera haber ido adquiriendo al interior de cada contexto específico.²⁵

Luego, esta narración de carácter general parece suponer que las referencias incluidas en ella tienen algo en común o que su revisión conjunta permitiría dar cuenta de condiciones subyacentes. Pero las indagaciones que buscan dar cuenta de las actuales dinámicas del capitalismo sobre la base de este conjunto de eventos arriban a interpretaciones muy diferentes. Será necesario, por lo tanto, intentar una presentación esquemática de algunas de esas líneas interpretativas en pos de rastrear supuestos compartidos y consideraciones divergentes. A eso están dedicados los apartados siguientes.

Como toda simplificación, esta esquematización incurrirá en reducciones y generalizaciones. No obstante, dicho tratamiento permitirá introducir varios de los aspectos más relevantes que hacen a los objetivos de la tesis.

²³ El hecho de que los Organismos de Crédito Internacionales presenten a corrientes como la Gerencia Social bajo el título de “recomendaciones” o “sugerencias” queda relativizado si se atiende a que, en la mayoría de los casos, la aprobación de las líneas de crédito queda supeditada a la implementación de dichas “recomendaciones” o “sugerencias”. De allí que pueda considerarse válido hablar de formas vedadas de imposición. Cf. CEPAL, *América Latina y el Caribe en la transición hacia una sociedad del conocimiento. Una agenda de políticas públicas*, Florianópolis, 2000. También OECD, *Governance in Transition...* op. cit.

²⁴ Cf. AGÉNOR, P., “Borrowing Risk and Tequila Effect”, Washington, IMF Working Paper, 1997. También FORBES, K y RIGOBON, R., “Measuring Contagion: Conceptual and Empirical Issues”, Washington, IMF Working Paper redactado para la 1ª Conferencia sobre Contagio Financiero, 1999.

²⁵ En este sentido cabe tener en consideración los aportes generales de los autores que se inscriben dentro de los debates poscoloniales. Cf. CASTRO-GÓMEZ, S., *La poscolonialidad explicada a los niños*, Popayán, Editorial Universidad de Cauca, 2005.

1.1.1. Primera línea interpretativa: el fin del modelo del Estado de Bienestar y la precarización de las relaciones sociales

Para las voces agrupadas en esta perspectiva, las modificaciones de las lógicas que regulan el acceso o permanencia de los trabajadores en los mercados de empleo, así como también su eventual exclusión, constituyen los rasgos más representativos de la producción capitalista durante las últimas décadas. Estos cambios darían cuenta del corrimiento del Estado de su rol de asegurador social, garante de derechos y demandante de deberes. Estas voces también mostrarían cómo, a partir de la implementación de medidas que responderían a criterios neoliberales, esas funciones sociales habrían sido delegadas en las dinámicas mercantiles. A nivel de las subjetividades involucradas, la inseguridad y la incertidumbre respecto al futuro –matizadas anteriormente en el modelo de la sociedad salarial– conformarían los rasgos característicos de la nueva situación.

Los horizontes de vida de las personas habrían pasado de un estatuto normado y pautado a la fluctuación y la precariedad.²⁶ El “modelo institucional renano”, que establecía ciertas obligaciones sociales que las empresas privadas debían cumplir, habría sido reemplazado por un “modelo angloamericano” en el que las estructuras estatales se habrían visto reducidas a débiles burocracias subordinadas a los mercados.²⁷ Los consensos sobre los que se sustentaban las acciones colectivas por parte de las personas incorporadas a los sistemas de empleo y seguridad social habrían perdido su horizonte de posibilidad a partir de la exacerbación de las estrategias de supervivencia individual. Esto habría traído aparejada la consecuente renuncia por parte de los asalariados de un alto porcentaje de su poder de negociación sobre sus salarios y sus condiciones de empleabilidad, lo que habría facilitado que el control panóptico de la producción fuera reemplazado por un direccionamiento sinóptico de las tareas basado en la transformación de los criterios a partir de los cuáles se calculan las remuneraciones individuales.²⁸

Estos cambios en las dinámicas del mercado laboral habrían puesto en cuestión la figura del profesional liberal: su relación con el cliente o destinatario de sus servicios pasaría a estar indefectiblemente mediada por la organización que lo emplea. Por ello, el profesional no tendría más remedio que identificarse con esa organización, perdiendo así todo control sobre los resultados de su producción.²⁹

A esto se le sumaría la aceleración de las innovaciones científico-tecnológicas que volverían imposible la exigencia de manejar individualmente todo el saber disponible dentro de un campo

²⁶ Cf. CASTEL, R., *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós, 1995.

²⁷ Cf. SENNETT, R., *La corrosión del carácter*, Barcelona, Anagrama, 2000.

²⁸ Cf. FIGARI, C., “Prácticas corporativas empresariales y disciplinamiento social/cultural: desnaturalización y crítica a la pedagogía empresaria”, en ALVES, G y FIGARI, C. (Orgs), *La precarización del trabajo en América Latina. Perspectivas del Capitalismo global*, Brasil, Praxis, 2009, pp. 69-94.

²⁹ Cf. GÓMEZ CAMPOS, V. y TENTI FANFANI, E., *Universidad y profesiones. Crisis y alternativas*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores, 1994.

determinado.³⁰ La hiperespecialización habría dado lugar a la continua aparición de nuevos subcampos, relativizando la distinción entre un “tiempo de formación” y un “tiempo de desempeño laboral” e incrementando la amenaza de obsolescencia profesional.³¹ Por eso los trabajadores se verían obligados a pensarse a sí mismos desde la lógica del capital y a invertir en la mejora de sus capacidades productivas para maximizar la obtención de retribuciones. Este conjunto de ideas compondrían el núcleo de teorías como las del “capital humano” o del “empresario de sí”, promovidas por las recientes teorizaciones de las disciplinas administrativas como el *New Management* y luego difundidas transversalmente hacia otros ámbitos.³²

Desarrollos como esos traerían aparejada una erosión de la relación salarial que, durante el modelo del Estado de Bienestar, había implicado el compromiso de la persona con su puesto de trabajo a cambio de ciertos beneficios que le eran asegurados (prestaciones sociales, estabilidad en el empleo, seguros de retiro, etc.).³³

Todos estos avatares no son comprendidos por las voces que forman parte de esta línea interpretativa como el resultado de un proceso ciego e inexorable. Por el contrario, son presentados como una serie de desplazamientos de las relaciones sociales que daría cuenta de una victoria cultural de las políticas y estrategias económicas de corte neoliberal en su pugna contra el modelo de cohesión social provisto por las políticas económicas de inspiración keynesiana.

1.1.2. Segunda línea interpretativa: las tesis sobre el “fin del trabajo”

La segunda línea interpretativa agrupa una serie de voces que toman por antecedente ciertos desarrollos teóricos como la distinción entre *acción*, *labor* y *trabajo* propuesta por Hannah Arendt³⁴ o la diferenciación entre *interacción* y *trabajo* desarrollada por Jürgen Habermas.³⁵ Estas posturas suelen agruparse bajo el nombre de “teorías del fin del trabajo”.

Desde sus lineamientos generales, estas teorías afirman una crisis de la sociedad del trabajo o directamente un fin del trabajo sin más: el ideario característico del capitalismo industrial que sostenía al pleno empleo como horizonte social habría perdido su sustento frente a las condiciones actuales de la producción económica.³⁶ La automatización e informatización de la producción habría desarticulado la ilusión de la sociedad del pleno empleo - ejército de reserva en tanto

³⁰ Cf. FULLER, S., *Knowledge Management Foundations*, Woburn, Butterworth-Heinemann, 2002.

³¹ Cf. SENNETT, R., *La corrosión...* op. cit. También SENNETT, R., *La cultura del nuevo Capitalismo*, Barcelona, Anagrama, 2006.

³² Cf. ZANGARO, M., *Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del management*, Buenos Aires, Herramienta, 2011.

³³ Cf. CASTEL, R., *La metamorfosis...* op. cit., pp. 405-406.

³⁴ Cf. ARENDT, H., *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós, 2003.

³⁵ Cf. HABERMAS, J., *Ciencia y técnica como ideología*, Madrid, Tecnos, 1986.

³⁶ Los autores referidos hablan de «fin el trabajo»; de allí que en este apartado se adopte ese nombre. Pero quizás, procurando ganar en precisión terminológica y conceptual, sería más correcto señalar que estos autores discuten en torno al «fin de la sociedad salarial» o al «fin de la sociedad del empleo».

que las nuevas tecnologías habrían reemplazado al trabajo vivo por trabajo muerto, inaugurando una forma de producción que ya no requeriría del trabajo humano efectivo o, al menos, ya no lo requeriría ni en la cantidad ni en la calidad de la etapa anterior.³⁷ La tendencia a la financiarización del capital y el énfasis trasladado de la materialidad a la investigación y desarrollo de conocimientos habrían modificado las dinámicas de producción de riquezas dando lugar al surgimiento de nuevas elites de trabajadores intelectuales que habrían desplazado a los empleados que participaban del sistema productivo aportando su fuerza física.³⁸ Al mismo tiempo, según estas teorías, la preeminencia de las empresas de servicios, el aumento del nivel de formación y especialización demandado por los mercados laborales y la extensión de formas atípicas de empleo habrían incrementado la heterogeneidad en la masa de trabajadores, lo que se manifestaría en la aparición de nuevas normas, valores y actitudes.

En líneas generales, las diversas voces incluidas dentro de esta interpretación sostienen que el impacto del progreso científico y tecnológico sobre el empleo³⁹ —en especial, la ya mencionada incorporación de las TIC— obliga a abandonar pretensiones sostenidas en épocas pasadas. En este sentido, los intentos por generar estrategias coyunturales que busquen apuntalar nuevamente el ideal del pleno empleo no serían más que formas de desconocer el carácter cualitativo que revisiten los cambios señalados anteriormente: el desempleo y la precariedad habrían adquirido un carácter estructural e irreversible.

1.1.3. Tercera línea interpretativa: la subsunción total de la vida al capital

Las voces agrupadas en esta línea interpretativa se plantean como objetivo repensar la teoría crítica marxista en vistas de las transformaciones acontecidas recientemente en las dinámicas de la producción capitalista. Estos planteos pueden esquematizarse en dos fases.

La primera de ellas apunta a lograr un diagnóstico preciso de las condiciones de la actualidad. Coincidiendo con la importancia otorgada por las interpretaciones referidas en los apartados anteriores, esta perspectiva también subraya la incidencia de las TIC en las modificaciones de los sistemas productivos, destacando especialmente aquellos aspectos relacionados con la producción de conocimientos, transmisión y acumulación de información, los nuevos consumos tecno-

³⁷ Cf. RIFKIN, J., *El fin del trabajo*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

³⁸ Cf. GORZ, A. *Metamorfosis del trabajo*, Madrid, Sistema, 1997. También GORZ, A., *Misérias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós, 2003.

³⁹ Como consecuencia de la supuesta relación de suma cero entre trabajo y tecnología, algunos de los autores que se insertan en esta línea, como Jürgen Habermas, afirman que desde la masificación de la robótica industrial asistimos a una situación en la que el capital puede prescindir del trabajo obteniendo sus ganancias exclusivamente de las maquinarias y la innovación. Esto daría por tierra con la crítica marxista que comprende al trabajo humano como el factor central en la producción de valor.

lógicos y los tiempos de su desarrollo, procesamiento y aplicación, así como también las transformaciones en los vínculos interpersonales que todo ello comporta.

Para esta línea interpretativa, el capitalismo actual estaría signado por ciclos de asimilación tecnológica y comercial del conocimiento cada vez más cortos. Estos ciclos exigirían el desarrollo de nuevas estrategias administrativas de privatización y mercantilización del conocimiento,⁴⁰ lo que reformularía la división entre planificadores y ejecutantes, propia del Taylorismo-Fordismo, en términos de una nueva-vieja escisión entre quienes se abocan a la generación de conocimientos y quienes operan sobre información llevando a cabo tareas prediseñadas.

En tanto que esta nueva organización de la producción involucraría ya no las capacidades físicas de los sujetos sino la “totalidad de las capacidades personales”, es decir, las habilidades lingüísticas y comunicacionales, los afectos, las formas de solidaridad y cooperación, etc., la forma de trabajo propia de las actuales dinámicas del capitalismo tendría por característica eminente la de la inmaterialidad. De allí que la conceptualización del *trabajo inmaterial* constituiría para esta perspectiva una de las tareas centrales que el pensamiento crítico debe llevar a cabo en pos de captar y sintetizar efectivamente las transformaciones que los procesos productivos experimentaron durante las últimas décadas.⁴¹

La difusión de las diversas formas de trabajo inmaterial estaría íntimamente imbricada con el giro operado por los discursos de gestión empresarial que se presentan como superadores del Taylorismo-Fordismo. Estos discursos postulan la necesidad de fomentar el desarrollo de las capacidades comunicativas y afectivas, así como también de generar las condiciones para que los

⁴⁰ Cf. VIRNO, P., *Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporánea*, Buenos Aires, Colihue, 2003.

⁴¹ Hardt y Negri entienden al trabajo inmaterial como «un trabajo que produce un bien inmaterial, tal como un servicio, un producto cultural, conocimiento o comunicación. Podemos distinguir tres tipos de trabajo inmaterial que han puesto al sector de servicios en la cima de la economía informática. El primero participa de una producción industrial que se informatizó e incorporó las tecnologías de la comunicación de una manera que transforma el proceso de producción mismo. La fabricación se considera como un servicio, y el trabajo de la producción de bienes durables se mezcla con el trabajo inmaterial, que se hace cada vez más predominante. El segundo es el trabajo inmaterial de las tareas analíticas y simbólicas, que se divide en labores de manipulación creativa e inteligente, por un lado, y en labores simbólicas de rutina, por el otro. Finalmente, el tercer tipo de trabajo inmaterial es el que implica la producción y manipulación de afectos y que requiere el contacto humano (virtual o real), es el trabajo en el modo corporal. Estos son los tres tipos de tarea que lideran la posmodernización de la economía global», HARDT, M. y NEGRI, A., *Imperio*, Madrid, Paidós, 2002, p. 258. Ya en su libro siguiente, *Multitud*, Hardt y Negri responden a la crítica que plantea que el trabajo inmaterial representa una parte minoritaria del trabajo global y que además sólo se concentra en algunas de las regiones dominantes del planeta: «Lo que sostenemos es que el trabajo inmaterial ha pasado a ser hegemónico en términos cualitativos, y marca la tendencia a las demás formas de trabajo y a la sociedad misma. En otras palabras, el trabajo inmaterial se encuentra ahora en la situación en que estaba el trabajo industrial hace ciento cincuenta años, cuando representaba una pequeña fracción de la producción global y se hallaba concentrado en una parte reducida del mundo, pese a lo cual ejerció su hegemonía sobre todas las demás formas de producción. Y lo mismo que en aquella fase tendieron a industrializarse todas las formas de trabajo y la sociedad misma, hoy el trabajo y la sociedad se informatizan, se hacen inteligentes, se vuelven comunicativos y afectivos», HARDT, M. y NEGRI, A., *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio*, Buenos Aires, Debate, 2004, p. 138.

empleados estén dispuestos a aportar dichas capacidades al sistema productivo.⁴² Esto traería aparejado el despliegue de nuevas estrategias del *management* tendientes a lograr la colonización de las distintas esferas del mundo de la vida por parte de representaciones asociadas al consumismo, lo que apuntaría al objetivo último de mercantilizar toda experiencia posible. Debido a ello, la gestión del consumo habría pasado a ser tan importante como antes lo fue la organización de la producción: los nuevos desarrollos del *marketing* habrían aparecido para mantener y dirigir la atención del cliente, función que resultaría fundamental en este contexto.

Al mismo tiempo, la proliferación del trabajo inmaterial desdibujaría los límites entre tiempo de trabajo y tiempo de no-trabajo: las nuevas estrategias del *management* tendientes a lograr la colonización de las distintas esferas del “mundo de la vida” también apuntarían a involucrar los afectos y la creatividad en el proceso productivo, desdibujando la frontera entre la “vida personal” y la “vida profesional”. Esta extensión de la mercantilización de la fuerza de trabajo buscaría garantizar que esos nuevos recursos explotados por la producción inmaterial estén siempre disponibles para satisfacer las necesidades del capital.⁴³

Recuperando la distinción marxista entre una *subsunción formal* y una *subsunción real*, los autores que se insertan en esta línea interpretativa denuncian que, en lo concerniente a la apropiación de los productos del trabajo, estaríamos asistiendo a una suerte de *subsunción extensiva* o *subsunción total* de la vida al capital.⁴⁴

1.1.4. Coincidencias y diferencias: el neoliberalismo como referencia (demasiado) general

La presentación sintética de estas interpretaciones abre la posibilidad de avanzar sobre un primer conjunto de consideraciones problemáticas.

Las tres líneas interpretativas coinciden en diagnosticar una profunda transformación de las relaciones de producción que conformaba el modelo basado en la combinación entre la sociedad salarial y las estructuras del Estado de Bienestar.

Entre la enumeración de los factores que contribuyeron a esa transformación se destacan especialmente la financiarización del capital, la incorporación de las TIC al sistema productivo,⁴⁵

⁴² «Las organizaciones de la ONU, junto con las grandes agencias de finanzas y comercio multi y transnacionales (el FMI, el Banco Mundial, el GATT etc.), todas ellas se vuelven relevantes en la perspectiva de constitución jurídica supranacional sólo cuando se consideran dentro de la dinámica de la producción biopolítica del orden mundial. La función que poseían en el antiguo orden internacional, debemos enfatizar, no es lo que ahora legitima a estas organizaciones. Lo que en realidad las legitima ahora es su nueva posible función en la simbología del orden imperial. Fuera del nuevo marco, estas instituciones son ineficaces. A lo sumo, el viejo marco institucional contribuye a la formación y educación del personal administrativo de la máquina imperial, el “*dressage*” de una nueva élite imperial», HARDT, M. y NEGRI, A., *Imperio...* op. cit., p. 31.

⁴³ *Ibid.*, p. 177.

⁴⁴ Cf. NEGRI, A., *Marx oltre Marx*, Milán, Feltrinelli Editores, 1979, pp. 161-162.

⁴⁵ Afirmaciones como esta se sustentan en una serie de presupuestos que resulta conveniente explicitar: 1) Existe una relación de causa efecto más o menos directa entre el desarrollo de las TIC y los modos de producción vigentes

la precarización de las condiciones de empleabilidad y la transformación de las lógicas y los objetivos de funcionamiento de las instituciones estatales. Al mismo tiempo, en el nivel de las subjetividades involucradas, la aparición de estos elementos habría dado lugar a la necesidad de generar nuevas formas de control de la fuerza laboral con el fin de imponer las nuevas condiciones de contratación y difundir las nuevas lógicas de consumo.

El neoliberalismo aparece como una referencia general, casi como un adjetivo que sirve para calificar esa impronta que atraviesa las tres últimas décadas del siglo XX y que alcanza a volverse hegemónica al configurar la nueva síntesis social propia del capitalismo globalizado.

Pero más allá de estas coincidencias generales, las tres líneas difieren en lo que respecta a la interpretación de este conjunto básico de emergentes.

Para la línea que acentúa el fin las dinámicas sociales que caracterizaban al modelo del Estado de Bienestar, la actual desregulación de las relaciones laborales, la precarización de los mercados de trabajo, el incremento de los niveles de desempleo y la retracción de las estructuras estatales de protección social constituirían una suerte de autonomización de lo económico frente a lo social. De este modo, la postulada autorregulación del mercado alcanzaría a constituirse como el criterio de legitimidad y el fundamento primero y último del orden social.

Por su parte, los teóricos del fin del trabajo avizoran que una economía capaz de prescindir del trabajo humano daría lugar a una dinámica social en la que se perderían las referencias identitarias que permitían diferenciar una clase trabajadora de una clase burguesa. Esto conllevaría la necesidad de generar nuevos valores socio-culturales y de desarrollar nuevas estructuras de protección y cohesión social.⁴⁶

en una determinada época. 2) Esto hace que la tecnología aparezca como una esfera relativamente autónoma respecto de la esfera económico-social. 3) En consecuencia, sostener que la tecnología introduce un nuevo “impulso” en la producción económica equivale a comprender aquella como un determinante de los modos de producción y de organización social. Los críticos de miradas como esta argumentan que 1) El desarrollo tecnológico –desde la máquina a vapor hasta la actual ingeniería informática– estuvo y estará indisolublemente ligado con decisiones de inversión por parte de algún capital particular –sea estatal o privado–. 2) Por lo tanto, la tecnología no puede comprenderse como una esfera separada de la sociedad, ni un determinante ni un emergente de ella. 3) En consecuencia, debería comprenderse como parte del entramado social y su desarrollo dependería directamente de las relaciones sociales de producción. Cf. WILLIAMS, R., “La tecnología y la sociedad”, en *Revista Causas y Azares*, Nro. 4, Buenos Aires, 1996, pp. 155-172. Este punto resulta sumamente relevante si se tiene en cuenta que la mención de la supuesta revolución tecnológico-informática suele utilizarse como argumento a favor de la necesidad de actualizar las estructuras administrativas estatales. Estas argumentaciones serán analizadas críticamente en el Capítulo IV de la presente tesis.

⁴⁶ Vale la pena cuestionar, empero, si el diagnóstico que afirma la existencia de una crisis de la sociedad del trabajo alcanza a tener efectivamente en cuenta el rol específico que éste cumple dentro del capitalismo. En efecto, muchos de los argumentos que se inscriben en esta línea interpretativa parten de una concepción sumamente general e indeterminada del trabajo humano, lo que termina redundando en un doble olvido: no se tiene en cuenta que la tecnología –capital productivo– no es otra cosa que trabajo humano y saber humano cosificado; tampoco se tiene en cuenta que la impronta que ha marcado el desarrollo tecnológico desde el surgimiento del capitalismo no escapa ni a la forma mercancía ni a la lógica de la propiedad privada: su objetivo último ha sido aumentar la tasa de ganancia y sus resultados han permanecido siempre bajo el dominio de los poseedores de los medios de producción. Quienes afirman que la tecnología volverá prescindible al trabajo humano y que a partir de eso se liberará a los hombres de la obligación laboral deberían, al menos, explicar también cómo habrán de modificarse las relaciones sociales de

La línea interpretativa que refiere a una subsunción total de la vida al capital, en cambio, destaca una suerte de novedosísima imbricación entre la esfera económica (los procesos productivos) y la esfera social (comunicación, cooperación, afectividad, etc.). Según estos autores, dicha penetración resultaría positiva en tanto que obturaría o, al menos, podría llegar a obturar las dinámicas tradicionales de dominación capitalistas –esencialmente formales y abstractas– lo que permitiría una eventual liberación de las relaciones sociales del yugo del capital.⁴⁷

La amplitud del espectro que se configura a partir de este abanico de interpretaciones vuelve muy dificultosa la tarea de perfilar una caracterización del neoliberalismo que alcance a ir más allá de lineamientos meramente generales. Si se supone que el neoliberalismo es la impronta que se manifiesta en todo este arco de fenómenos, es decir, aquello que tienen en común cada uno de los emergentes referidos en los párrafos anteriores, persiste la dificultad conceptual que impide pensar al neoliberalismo en sus niveles operativos, sus diversas formas de involucramiento, sus presupuestos, su terminología y su lenguaje, las consecuencias socio-políticas de su implementación en cada ámbito específico, etc.

Resulta necesario, por lo tanto, intentar abrir un espacio crítico para poner en entredicho esa condición que el propio discurso neoliberal supo adjudicarse: la capacidad de configurar “un pensamiento único”, un paradigma unívoco y homogéneo que, durante los últimos treinta años del siglo XX alcanzó a conformarse como la más cerrada de las hegemonías.

La sospecha que aquí surge se expresa en el siguiente interrogante: ¿hasta qué punto sostener y reproducir una interpretación que, aun desde una motivación crítica, piensa al problema del neoliberalismo en términos universalizantes no resulta funcional a la propia impronta neoliberal? Esta sospecha vuelve necesaria una indagación de las características de dicha impronta que procure un abordaje diferente. Una indagación tal deberá renunciar en principio a ubicar al neoliberalismo como la explicación última de todo lo ocurrido durante las últimas décadas del siglo XX. Deberá ponderar las formas de difusión e implementación de la impronta neoliberal en cada contexto específico y a lo largo del tiempo –tanto en lo que hace a su surgimiento así como también en lo que respecta a sus formas de avance, sus eventuales retrocesos, sus mutaciones históricas–.

producción que históricamente han enmarcado los desarrollos tecnológicos para que el postulado de ese horizonte de expectativas tenga sentido.

⁴⁷ Estas posturas insisten en un análisis de la relación entre capital y trabajo en términos irreductiblemente antagónicos, lo que invita a pensar en el trabajo como una condición esencialmente humana, autónoma y transhistórica –perspectiva que, de alguna manera, también comparte la línea interpretativa de las tesis sobre el “fin del trabajo”–. No se piensa al trabajo como una construcción ni se reconocen las particularidades que éste adopta dentro de las relaciones sociales capitalistas en cuanto mediador social. También, se ha acusado a los autonomistas de atender sólo a los hechos que representarían una minoría privilegiada ubicada en general en los países centrales y en las ramas más dinámicas de la economía. Cf. HUSSON, M., “Cinco críticas a las tesis del capitalismo cognitivo”, en *Viento Sur* (sección web). En: <http://www.vientosur.info/articulosweb/noticia/index.php?x=454> (con acceso el 19/06/13).

Como se mencionó en la Introducción, deberá *hacer aparecer* al neoliberalismo en tanto correlato de una serie de prácticas que deben ser abordadas en su singularidad.

Los interrogantes que motivan esta tesis pretenden definir un camino en esa dirección. Pero antes de formularlos es necesario completar la caracterización del campo problemático que delimitan las tres líneas interpretativas descritas en las páginas anteriores con una revisión esquemática de la forma en la que aparece el neoliberalismo en los debates que buscan dar cuenta de nuestra actualidad argentina y latinoamericana. A tales cuestiones está dedicado el apartado siguiente.

I.2. Las discusiones sobre la actualidad argentina y latinoamericana en relación con la impronta neoliberal: Continuidad vs. Posneoliberalismo

Dentro de los debates que buscan dar cuenta de nuestra actualidad argentina y latinoamericana, la acepción del neoliberalismo probablemente más difundida es aquella que lo define como la implementación de un conjunto de criterios que el capitalismo global impulsa para aumentar las posibilidades de aplicación de las dinámicas del mercado. El contexto de las crisis financieras y monetarias acontecidas durante los primeros años de la década del '70 habría posibilitado instalar la idea de que el exceso de regulación –identificado con el modelo del Estado de Bienestar– desestimula la libre circulación de bienes y capitales, impidiendo en última instancia el aumento de la prosperidad general. Apoyándose en los discursos que conceptualizan al Estado como un organizador altamente ineficiente, el neoliberalismo habría logrado imponer la opción de reemplazar las políticas sociales por criterios mercantiles, objetivo sólo alcanzable a partir de la retracción de las estructuras estatales y de la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos.⁴⁸

Esta definición preliminar cuenta con un difundido grado de consenso: ella aparece, en líneas generales, dentro de los debates que se proponen dar cuenta de las alternativas de la vida sociopolítica argentina y latinoamericana durante la década 2003-2013. Sin embargo, aun cuando parecieran adoptar puntos de partida similares, las voces que tallan al interior de esas discusiones arriban en sus análisis a conclusiones muy diferentes.

Estos debates pueden presentarse bajo la forma de una dicotomía esquemática articulada en base a la diferenciación entre aquellos que sostienen una continuidad de la primacía neoliberal y aquellos que afirman su superación.

⁴⁸ Cf. KLIKSBURG, B., “Nuevas ideas en política social, y concertación para el desarrollo social”, en *Actas del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 2003.

1.2.1. *Continuismo*

El primero de los polos que componen dicha dicotomía agrupa a aquellos autores que entienden que lo ocurrido durante la primera década del siglo XXI no ha mostrado un agotamiento del neoliberalismo sino más bien lo contrario. Para quienes suscriben esta “tesis continuista”,⁴⁹ nuestra actualidad estaría marcada por una tercera oleada de expansión neoliberal que se manifestaría ya no en las privatizaciones y el ajuste fiscal sino en el despliegue de un nuevo modelo extractivo-exportador caracterizado por la creciente transferencia de riquezas al exterior a cambio de activaciones económicas de corto plazo.⁵⁰ Esto conduciría a la profundización del proceso de reprimarización de los circuitos económicos iniciado en los ’70 con el desguace del aparato productivo-industrial y continuado en los ’90 con el dismantelamiento de la estructura del Estado.⁵¹ Al mismo tiempo, mostraría que aún a pesar del crecimiento económico, las dinámicas de distribución regresiva de la riqueza, lejos de invertirse, se han acentuado profundizando la brecha entre los más y los menos favorecidos.⁵²

Retomando la conceptualización propuesta por David Harvey, varios de estos autores refieren a una etapa de “acumulación por desposesión”⁵³ caracterizada por la extensión de la frontera del mercado hacia ámbitos poco explotados durante la primacía de la economía financiera, fenómeno que podría ejemplificarse paradigmáticamente con la megaexplotación de los recursos naturales.⁵⁴ Estas prácticas darían cuenta de una nueva forma neocolonial que operaría mercantilizando grandes extensiones de tierra, expulsando poblaciones agrícolas, eliminando modos de producción y consumo alternativos y profundizando el grado de alienación de la mano de obra campesina por medio de la incorporación de las nuevas biotecnologías en los procesos agro-productivos. Esta serie de elementos funcionaría como un equivalente de aquellas prácticas que Marx había considerado propias de una etapa de acumulación “original” o “primitiva”. El Estado –gracias a su monopolio sobre el uso de la violencia y sobre la definición de la legalidad– seguiría desempeñando un papel crucial por medio de su apoyo a estas nuevas formas de desposesión. En Argentina, el gobierno kirchnerista no sólo no habría revertido la desregulación de la extracción de recursos naturales iniciada en los ’90 sino que la habría profundizado y diversificado.⁵⁵

⁴⁹ SANMARTINO, J., “Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina post-neoliberal”, en *Revista Cuestiones de Sociología*, Nro. 5-6, 2009, pp. 235-253.

⁵⁰ Cf. ACOSTA, A. y GUDYNAS, E., “El Buen Vivir más allá del desarrollo” en *Revista Quehacer*, N° 181, Lima, DESCO, 2011, pp. 70-81.

⁵¹ Cf. STOLOVICZ, B. “El posneoliberalismo no es más que un manual táctico conservador para apuntalar al gran capital”, en *Rebelión*, revista digital, <http://www.rebellion.org/autores.php?tipo=5&id=37&inicio=0> (con acceso el 11/10/13).

⁵² Cf. SVAMPA, M., *Cambio de época, movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 48.

⁵³ HARVEY, D., *Breve historia del neoliberalismo*, Buenos Aires, Akal, 2007.

⁵⁴ Cf. SVAMPA, M., *Cambio de época...* op. cit.

⁵⁵ Cf. SVAMPA, M., “Las fronteras del gobierno de Kirchner”, en *Revista Crisis*, Nro. 0, Buenos Aires, 2006.

Los autores que suscriben estas ideas sostienen que, entre el corto y el mediano plazo, estos factores causarán la aceleración de los procesos de degradación medioambiental, la multiplicación de pequeñas crisis cíclicas y la proliferación de nuevas formas de endeudamiento social y estatal, lo que redundará en última instancia en la pérdida de derechos sociales. De allí que para los defensores de esta interpretación, la base de una política opositora sólo podría conformarse a partir de una afirmación universalista que enfatice a la vez el respeto por los derechos humanos y por los derechos medioambientales.⁵⁶

En lo referente a la distribución de la renta, la perspectiva continuista sostiene que el modelo que surgió de la postconvertibilidad habría establecido nuevas reglas de juego vinculadas a ciertos cambios en la correlación de fuerzas entre distintas fracciones de clase, cambios que habrían permitido distribuir de manera diferencial cargas y beneficios a través de la configuración de un complejo sistema de transferencias de ingresos.⁵⁷ Sin embargo, esto no habría alcanzado a contrapesar el perfil productivo regresivo que comporta toda economía basada en la explotación de los recursos naturales: la consolidación de una fracción productivo-exportadora del capital favorecida por el nuevo tipo de cambio competitivo, el bajo costo laboral y los altos precios internacionales de los *commodities* conllevaría indefectiblemente a procesos inflacionarios que perjudicarían a los sectores asalariados más allá de los eventuales beneficios sociales que pudieran lograrse a partir de los sistemas de retenciones.⁵⁸

La precarización laboral característica del neoliberalismo noventista que arrojó a las vidas individuales hacia un horizonte signado por la inestabilidad y la incertidumbre se habría acentuado y naturalizado durante la etapa kirchnerista. Los cambios ocurridos en el modo de intervención del Estado sobre la relación capital-trabajo no habrían sido efectivamente revisados ni mucho menos modificados durante la última década.⁵⁹ Si bien los indicadores estadísticos señalarían una marcada reducción de las tasas de desempleo, la enorme mayoría de los trabajos creados estarían enmarcados dentro de la lógica de flexibilización de las condiciones de contratación e implicarían bajas remuneraciones (lo que se verificaría especialmente en la alta tasa de incorporación de personal temporal por parte del propio Estado). De este modo, la exclusión sería reconfigurada en términos de precariedad.⁶⁰

⁵⁶ Cf. HARVEY, D., *Breve historia...* op. cit. También SVAMPA, M., *Cambio de época...* op. cit.

⁵⁷ Cf. SCHORR, M., *Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades*, Buenos Aires, Capital intelectual, 2005.

⁵⁸ Cf. VARESI, G. A., "La configuración del modelo postconvertibilidad: Políticas y clases. Algunas claves para su caracterización, 2002-2007", en *Cuestiones de Sociología*, Nro. 5-6, Buenos Aires, 2009, pp. 27-54.

⁵⁹ Cambios tales como la desestabilización de los marcos regulatorios mediante la conculcación de derechos laborales reconocidos, la descolectivización de la fuerza de trabajo y la multiplicación de las formas de precariedad ya existentes (informalidad, autoempleo). En este sentido, los defensores de la interpretación continuista siguen los planteos de Robert Castel referidos en los apartados anteriores. Cf. CASTEL, R., *La metamorfosis...* op. cit.

⁶⁰ Cf. SVAMPA, M., *Cambio de época...* op. cit., p. 55.

La continuidad de los rasgos neoliberales del aparato estatal también se haría visible en el esquema de servicios públicos y en el modelo impositivo. Aún teniendo en cuenta algunas reestatizaciones no estratégicas —que configurarían contraejemplos relativos si conjuntamente se consideran las políticas de subsidios—, la prestación de los servicios públicos seguiría estando mayoritariamente a cargo de capitales privados. Con la única excepción de las retenciones a la exportación, el modelo impositivo no habría experimentado mayores modificaciones. La banca privada todavía desempeñaría un papel central en la distribución del crédito. Y el proceso de precarización laboral, legalizado y naturalizado durante los '90, no se habría revertido a pesar del contexto de crecimiento económico, profundizando otra vez la brecha de distribución de la riqueza.⁶¹

Basándose en este conjunto de consideraciones, los continuistas niegan que el desarrollo económico y social sea una efectiva preocupación de los poderes que actualmente se detentan desde el Estado. Consecuentemente, afirman que las dinámicas del gobierno kirchnerista no podrían comprenderse como parte de un proyecto sociopolítico alternativo respecto del modelo neoliberal, y que el resurgimiento de discursos productivistas debería calificarse como una mera retórica que se valdría de falsas apelaciones a la tradición desarrollista. Desde esta perspectiva, aquellos análisis que sostienen el final del neoliberalismo y el comienzo de una etapa posneoliberal no serían más que promulgaciones estratégicas realizadas por las propias clases dominantes en pos de redefinir engañosamente al neoliberalismo para fortalecer y apuntalar sus posibilidades de acumulación del capital.⁶²

Quienes sostienen esta interpretación entienden que la forma efectiva de superación del modelo neoliberal requeriría de un conjunto de acciones que sólo podrían aparecer luego de una profunda transformación de la representatividad política. Recuperando el ejemplo de los movimientos sociales surgidos a mediados de la década del '90, dicha transformación debería reemplazar las habituales lógicas delegativas por una nueva democracia efectivamente participativa. Sólo de esa manera sería posible recomponer el vínculo entre lo político y lo social deshecho durante las últimas décadas. Hasta que eso no suceda estaríamos obligados a admitir que “el régimen neoliberal sigue gozando de buena salud”.⁶³

1.2.2. Posneoliberalismo

El otro de los polos que conforma esta dicotomía esquemática agrupa a quienes sostienen que, siguiendo una tendencia regional, Argentina estaría transitando una etapa decididamente posneoliberal: la crisis de 2001 habría marcado el límite último del modelo de gestión social implemen-

⁶¹ Cf. *Ibid.*, p. 89.

⁶² Cf. STOLOWICZ, B. “El posneoliberalismo no es más que un manual táctico... op. cit.

⁶³ SVAMPA, M., *Cambio de época...* op. cit., p. 68.

tado por el neoliberalismo desde la dictadura militar de 1976 y profundizado durante la década del '90.

Esta interpretación puede dividirse a su vez en dos subgrupos que se diferencian a partir de la valoración que le adjudican a la etapa posneoliberal.

El primero de ellos está conformado por quienes caracterizan al posneoliberalismo como el eje de la racionalidad capitalista propio del momento actual. En sus comienzos, la expansión de la lógica de libre mercado distintiva del neoliberalismo habría dado lugar a un momento innovador que impuso nuevos ritmos a la producción y a las comunicaciones a escala planetaria fortaleciendo los capitales globales. Pero esta tendencia habría llegado al límite de su agotamiento, lo que volvería necesario un reordenamiento de las condiciones económicas y productivas en pos de que esos capitales puedan mantener sus tasas de crecimiento. Si la etapa neoliberal se caracterizaba por el abandono por parte del Estado de la función de organizador social, en la fase posneoliberal el Estado habría recuperando su centralidad a partir de ejercer nuevamente como disciplinador del territorio global mediante el despliegue de sus fuerzas militares y represivas.⁶⁴ Por su parte, las empresas transnacionales habrían pasado a funcionar como medio de expresión directa del sistema de poder, subvirtiendo los límites del derecho liberal construido en épocas anteriores. El posneoliberalismo sería, desde esta perspectiva, la nueva (y catastrófica) fase superior del capitalismo que ya habría reemplazado al neoliberalismo posfordista.

El segundo subgrupo suscribe el diagnóstico de agotamiento del neoliberalismo pero le asigna una valoración diametralmente opuesta. Para esta mirada, el fin del patrón de acumulación neoliberal habría abierto la posibilidad de que los sectores populares disputen el control del Estado, al menos en los ámbitos vinculados al empleo y las políticas sociales, generando una suerte de nuevo equilibrio –aunque siempre inestable– entre rentistas y no rentistas.

La aparente sintonía de los gobiernos de los países más importantes de la región no sería sólo un dato estadístico, sino que serviría para confirmar este diagnóstico.⁶⁵ Estos gobiernos habrían surgido como una reacción antineoliberal suscitada dentro el marco de las grandes recesiones mundiales que arrasaron con el continente durante las últimas décadas del siglo XX. Eso explicaría la prioridad otorgada a la ampliación del alcance de las políticas sociales por sobre el ajuste fiscal, a los procesos de integración regional por sobre los tratados de libre comercio con las potencias económicas, y al rol del Estado como conductor del crecimiento económico y de la dis-

⁶⁴ Cf. CECEÑA, A. E., “El posneoliberalismo y sus bifurcaciones” en *Rebelión*, revista digital, 05-01-2010: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=98098> (con acceso el 11/10/13).

⁶⁵ La etapa del kirchnerismo en Argentina estaría en consonancia con los gobiernos de Lula Da’ Silva y Dilma Rouseff en Brasil, del Frente Amplio en Uruguay, del Chavismo en Venezuela, de Evo Morales en Bolivia, de Rafael Correa en Ecuador y de Fernando Lugo en Paraguay. Hay quienes, a su vez, distinguen dentro de este grupo entre aquellos países que llevaron a cabo reformas más profundas –Venezuela, Ecuador, Bolivia– y quienes se mostraron más moderados –Argentina, Brasil, Uruguay–. Cf. SADER, E., *Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.

tribución de la renta.⁶⁶ Estas transformaciones se vehicularían principalmente en base a la implementación de un criterio fiscal que buscaría apropiarse de una porción importante de los ingresos extraordinarios del sector extractivista para redirigirlos hacia la creación de empleo a partir del fomento de un modelo de desarrollo nacional-popular.⁶⁷

En el contexto de las actuales tendencias recesivas del capitalismo mundial, estos gobiernos habrían conseguido establecer nuevas estrategias para contrarrestar los procesos de desindustrialización y reprimarización de la producción económica. También habrían sabido combatir culturalmente la ideología consumista y la fragmentación social que ésta conlleva.⁶⁸

Algunas de las voces que se inscriben dentro de este registro interpretan las actuales tendencias sociopolíticas como el regreso a una etapa anterior al neoliberalismo en la que el poder estatal desempeñaba el papel de regulador social y asignador de recursos. Este *revival* de las dinámicas del Estado de Bienestar se manifestaría especialmente en la desmercantilización de los servicios sociales sobre la base de la universalización de derechos básicos.

Otros autores prefieren hablar de un retorno a concepciones políticas de izquierda que el Estado manifestaría priorizando el objetivo de reducir la desigualdad y combatir la pobreza en base a la redistribución de la renta desde los sectores primarios de la economía hacia los otros históricamente menos favorecidos. En este aspecto, el Estado argentino –en sintonía con otros Estados latinoamericanos partícipes del fenómeno posneoliberal–, aprovecharía las condiciones epocales generadas por el debilitamiento de la intervención estadounidense y la reafirmación de identidades étnico-regionales.⁶⁹

Ambas subperspectivas coinciden en señalar que la principal dificultad que enfrentarían estos proyectos sería la necesidad de conformar una burguesía industrial, nacional y no rentista con capacidad de absorber las demandas del consumo popular en el marco de un capitalismo de periferia.⁷⁰ Frente al límite estructural de una economía de baja productividad y marcada heterogeneidad, la tendencia neodesarrollista entraría en tensión con los rezagos neoliberales sostenidos por los estratos sociales que buscan recuperar sus privilegios y que generan barreras al proceso de redistribución de la riqueza.⁷¹ El Estado ya no contaría con los instrumentos del desarrollismo clásico –sectores productivos estratégicos a cargo de empresas públicas– ni con la capacidad de

⁶⁶ Cf. SADER, E. (comp.), *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, Río de Janeiro, FLACSO, 2013.

⁶⁷ Cf. NATANSON, J., *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires, Debate, 2008.

⁶⁸ Cf. SADER, E., *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

⁶⁹ Cf. NATANSON, J., *La nueva izquierda...* op. cit.

⁷⁰ Cf. THWAITES REY, M., “Después de la globalización neoliberal, ¿Qué Estado en América Latina?”, en *Revista OSAL*, Año XI, Nro. 27, Buenos Aires, 2010, pp. 19-43.

⁷¹ *Ibid.*

movilizar a las bases populares en apoyo de cambios sociales de fondo.⁷² Estos obstáculos serían la causa de los procesos inflacionarios, el estancamiento salarial y la amenaza latente del retorno de las crisis fiscales. Sin embargo, todas estas restricciones resultarían comprensibles dentro del contexto en el que se enmarcaría la primera etapa de un momento posneoliberal. Justamente por estar desandando un tramo inicial, el modelo de desarrollo nacional-popular no estaría exento de contradicciones y por eso resultaría esperable la convivencia de nuevas estrategias con otras quizás no tan progresistas.⁷³

Quienes sostienen la interpretación posneoliberal afirman que, si bien no sería correcto referir un agotamiento generalizado del capitalismo, es posible señalar que la impronta neoliberal comprendida como la ideología que postula la necesidad de dejar la totalidad de las dinámicas sociales libradas a las decisiones del mercado y del egoísmo individualista ha quedado totalmente sepultada y superada.⁷⁴

Así como fue señalado en las páginas anteriores respecto de las tres líneas interpretativas que debaten en torno a la caracterización de las actuales dinámicas del capitalismo, no puede darse por concluida la presentación de este antagonismo sin antes reiterar que se trata de una esquematización, que dicha esquematización sólo responde a fines expositivos y que, como toda simplificación, ésta comporta cierto grado de reducción.⁷⁵ Pero aún teniendo en cuenta esta salvedad, la exposición permite advertir que las diversas interpretaciones que intentan pensar la actualidad argentina y latinoamericana parten de conceptualizaciones del neoliberalismo muy diferentes. Y en la mayoría de los casos, eso explica por qué se contraponen las conclusiones a las que arriban.

Cabe repetir, además, que la presente indagación no aboga a favor de una suerte de uniformidad del pensamiento: la producción intelectual se motoriza en el disenso y el debate. Pero resulta necesario señalar que la dificultad de precisar una caracterización de las particularidades del neoliberalismo suele no ser tenida suficientemente en cuenta dentro de las discusiones que lo invo-

⁷² Cf. FELIZ, M. y LÓPEZ, E., “La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-desarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en la Argentina”, en *Revista Herramienta*, N° 45, Buenos Aires, 2010.

⁷³ «Como construir sociedades democráticas, solidárias, humanistas, a partir dessa herança? Éesse o maior desafio para o Brasil e para os governos pós-neoliberais da América Latina. Não basta reagir à recessão e às fórmulas superadas do livre-comércio do Estado mínimo, da centralidade do mercado etc. É preciso ter um projeto de sociedade, tomando a fase atual –pós-neoliberal– como um momento de transição para projetos que não apenas reajam e resistam à onda neoliberal, mas se proponham a construção de sociedades justas, soberanas e solidárias», SADER, E., “A construção da Hegemonia pós-neoliberal” en SADER, E. (comp.), *10 anos de governos pós-neoliberais...* op. cit., p. 141.

⁷⁴ Cf. BORÓN, A., “Pese a las amenazas, está emergiendo con fuerza una conciencia emancipadora latinoamericana”. En *Rebelión*, revista digital, 30-09-2009, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=92414> (con acceso el 11/10/13).

⁷⁵ En ese sentido, vale recuperar la siguiente cita de Emir Sader: «Lo que denominamos posneoliberalismo es una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo, sin llegar a configurar un nuevo modelo, al mismo tiempo en que un conjunto híbrido de fuerzas compone las alianzas que están en la base de los nuevos proyectos», SADER, E., *Posneoliberalismo en América Latina...* op. cit., p. 85.

lucran. La falta de una base común sobre la que articular potenciales intercambios aproxima a los desarrollos referidos en los apartados anteriores a la posibilidad de convertirse en una querella estéril entre quienes hablan lenguas distintas.

1.2.3. La distinción Estado-sociedad: supuesto a problematizar

Las diferentes acepciones del neoliberalismo señaladas hasta aquí comparten una serie de supuestos. Entre ellos, interesa destacar especialmente la forma en la que se plantea la distinción Estado-sociedad.

Dicha distinción presenta a estas dos instancias como polaridades claramente diferenciables que, en más de un sentido, parecieran poder comprenderse la una sin la otra. Desde este supuesto, el neoliberalismo es pensado en términos de un modelo que fue implementado como una reformulación de las intervenciones del Estado sobre la sociedad. Esta reformulación se habría manifestado, por ejemplo, en la privatización de los bienes estatales, la desregulación y flexibilización de los marcos legales del sistema de trabajo, el deterioro de los servicios públicos como la educación, la salud y la seguridad, etc. Junto con la ampliación de las fronteras de la exclusión que estas modificaciones produjeron, el Estado se habría encontrado en la necesidad de desarrollar estrategias de contención de la pobreza por la vía de la distribución de ayuda social, pero también se habría visto obligado a reforzar el sistema represivo para mantener bajo control a la masa de población empobrecida y a endurecer ciertos dispositivos legales en pos de criminalizar las protestas sociales.⁷⁶

Por oposición a la órbita estatal, la sociedad aparece caracterizada como una entidad que siempre conserva cierto grado de independencia, una forma autónoma a la que el Estado impone sus regulaciones para apropiarse de sus potencias productivas.⁷⁷

Así comprendido, el neoliberalismo parecería funcionar como una tendencia que va *del Estado hacia* la sociedad, que *impacta* en ella para transformarla y disgregarla. Este argumento se sustenta en la consideración más general según la cual el rol del Estado está directamente relacionado con los pactos fundacionales de toda sociedad capitalista, es decir, de toda agrupación de individuos cuya subsistencia depende de la intervención estatal para morigerar las desigualdades y reducir los conflictos distributivos que genera la concentración de la propiedad, los in-

⁷⁶ Este planteo refleja parte de los elementos que Maristella Svampa señala como «los ejes de la gobernabilidad neoliberal», SVAMPA, M., *Cambio de época...* op. cit., pp. 84-85.

⁷⁷ Estas concepciones muestran una estrecha similitud con las definiciones de “sociedad” que pueden encontrarse en los textos de los economistas neoclásicos: «La sociedad es una suma de agentes (individuos, hogares, empresas) independientes: cada uno de ellos posee libre albedrío y la interacción de las decisiones individuales es el origen de la vida económica, social y política. Cada agente está sujeto a restricciones, tanto cognitivas como materiales. Los recursos de que dispone, esto es, bienes y servicios, los recursos productivos y la información son limitados; su comportamiento se puede predecir a partir de la hipótesis de la racionalidad», STIGLITZ, J., *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002, p. 49.

gresos y las oportunidades en manos de los sectores capitalistas. Según esta perspectiva, el Estado ejerce el monopolio sobre los medios de coerción y emplea su capacidad de gestión sólo en vistas de ese horizonte último.⁷⁸

Desde este tipo de observaciones, las funciones y capacidades del Estado aparecen reducidas a la condición instrumentalista de una maquinaria técnico-burocrática que puede ser manipulada por cualquier sector o clase social que logre colonizar los cargos desde los que se toman decisiones. Una vez instituidas, las formas estatales permanecen indefectiblemente selladas frente a las diversas formas de presión cívico-social y las luchas que pretenden mantenerse como tales quedan axiomáticamente excluidas de la esfera institucional. Esta interpretación que oblitera la relación entre Estado y sociedad comprende cualquier implementación de políticas estatales como la expresión de la voluntad del grupo dominante. Al mismo tiempo, cualquier tipo de lucha o reivindicación que pretenda mantener su carácter combativo se ve obligada a evitar toda articulación con la esfera estatal, pues dicho proceso implicaría indefectiblemente la adhesión a ciertas lógicas de negociación que contradecirían los principios ético-políticos a favor de los cuales se estaría militando.⁷⁹ Consecuentemente, el Estado no podrá ser otra cosa que un conjunto de dispositivos puestos al servicio de la elite que alcance a hacerse con el dominio de ellos. El carácter que adopten las medidas que se tomen desde la centralidad del Estado dependerá exclusivamente de la voluntad –buena o mala– de quienes ocupen esos cargos.

Así conceptualizada, la relación Estado-sociedad asume el carácter de una disociación.⁸⁰ Por su naturaleza, la órbita estatal no puede ser el ámbito en el que se diriman disputas efectivamente políticas. Además, el concepto de Estado se desdibuja y se pierde en la figura del gobierno, siendo este último identificado con los cargos legislativos y ejecutivos ligados a procesos electorales.

Por eso definir al neoliberalismo como una estrategia que desciende triunfante desde el Estado hacia la sociedad equivale a pensarlo como un proyecto coherente y omniabarcativo. También implica otorgarle la función hermenéutica de un universal histórico o una categoría totalizadora, desconociendo el carácter aleatorio de muchos de los cambios que han ocurrido en las relaciones entre el mercado y el Estado durante las últimas décadas. Siguiendo esta línea argumental, también cabe señalar que la reiteración de un uso irreflexivo de este concepto puede convertirlo en

⁷⁸ Cf. OSZLAK, O., “El rol del Estado: micro, meso, macro”, conferencia dictada en el *VI Congreso de Administración Pública* organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.

⁷⁹ Jorge Sanmartino se refiere críticamente a este tipo de consideraciones afirmando lo siguiente: «La denuncia sobre la “cooptación” de movimientos sociales y de derechos humanos evitó la incómoda pregunta sobre cómo fue posible cruzar las fronteras (salvo por una “traición”) si las formas de Estado están selladas a la presión social. De esta incongruencia surge la teoría del “doble discurso”, la “mentira” y la “manipulación”, sociológicamente ingenuas», SANMARTINO, J., “Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina post-neoliberal”, en *Revista Cuestiones de Sociología*, Nro. 5-6, 2009, pp. 235-253.

⁸⁰ Sobre este tipo de argumentos se apoyan las acusaciones de “doble discurso” según las cuales las instituciones estatales siguen siendo funcionales a los intereses del capital aún cuando discursivamente declaren lo contrario. Cf. SVAMPA, M., *Cambio de época...* op. cit.

un criterio homogeneizante que volvería imposible la diferenciación entre las particularidades de la impronta neoliberal y las dinámicas del capitalismo en general.

Entre otras cosas, la perspectiva que oblitera la relación Estado-sociedad desdibuja la lógica que organiza las relaciones gubernamentales: si el Estado y la sociedad son dos esferas separadas, entonces una impronta como la del neoliberalismo sólo puede pensarse como algo que proviene desde una exterioridad respecto de lo social, y eso lo torna invisible en muchos niveles, especialmente en lo que atañe a su influencia en la producción de subjetividades. Las reformas de las estructuras administrativas del Estado no pueden comprenderse como la expresión de ciertas tendencias que de algún modo ya estaban presentes en el ámbito colectivo ni tampoco como el resultado de una pugna entre intereses contrapuestos. Se obtura la posibilidad de pensar al neoliberalismo como una construcción propositiva que no se reduce a una apropiación del poder estatal sino que además produce pautas culturales y reglas institucionales, jurídicas y normativas que dan forma a un tipo de racionalidad.

Será necesario, entonces, recordar que esta obliteración entre Estado y sociedad implica una forma particular de pensar la dimensión social de las relaciones humanas, distinción que, por cierto, puede comprenderse de maneras muy diferentes.

Una revisión del surgimiento histórico de las consideraciones que sustentan esta comprensión del Estado y de la sociedad en términos de exterioridad remite al surgimiento de la corriente del liberalismo europeo en sus variantes alemana, británica y francesa. Teniendo en cuenta estas referencias históricas, quizás no resulte superfluo dudar sobre el alcance que podrán tener las críticas al neoliberalismo si éstas suscriben modos de ver, de actuar y de decir que forman parte de la misma matriz que buscan criticar. De allí que tenga sentido seguir preguntando hasta qué punto las concepciones que refieren a la relación Estado-sociedad en términos excluyentes no terminan funcionando como objetivaciones históricas generadas a partir de un tipo particular de racionalidad gubernamental.

La sospecha que esconde este interrogante va más allá de la intención de denunciar las falacias y falsificaciones en las que incurrieron los discursos que naturalizaron la impronta neoliberal. Esta sospecha se extiende hacia las formas de funcionamiento institucional y de comportamiento subjetivo que encarnaron aquella impronta durante las últimas décadas del siglo anterior. De este modo, lo que se pretende no es desenmascarar un engaño sino disputar los sentidos de lo social y de lo político, pues desde ellos se legitiman y deslegitiman las diferentes concepciones de la dimensión social de nuestro mundo y las posibilidades de acción que dentro de él podamos tener.

Abocados a pensar sobre nuestra actualidad, no debemos limitarnos a intentar develar las continuidades que se esconden bajo los discursos que buscan desmarcarse de la etapa anterior ni

tampoco debemos promover una glorificación acrítica de todo lo que se postule como novedoso. Antes bien, debemos procurar dar cuenta de la productividad misma de la ambivalencia, señalando las nuevas formas de conflicto que hoy resulta necesario atender dentro de los actuales escenarios regionales.

Mantener el planteo del debate dentro de los términos habituales sin proponer interrogantes respecto de las condiciones que pudieran haber cambiado durante la última década obtura la posibilidad de pensar de otra manera la relación entre Estado y sociedad. La imposibilidad de generar planteos alternativos a esta distinción implicaría el triunfo de la impronta neoliberal. Se vuelve necesario, por lo tanto, definir otras maneras posibles de indagar estas cuestiones.

I.3. La revisión crítica de la disciplina administrativa como entrada para la indagación

La importancia de los desarrollos planteados por la disciplina administrativa dentro de las transformaciones acontecidas durante las últimas décadas en la producción capitalista aparece como una referencia compartida por las tres líneas interpretativas referidas en los apartados anteriores.

La primera línea interpretativa caracteriza a las reformas que ponen fin al modelo del Estado de Bienestar como un giro hacia la lógica de la gestión: las nuevas estructuras estatales deben actualizarse teniendo por objetivo último encontrar la mejor forma de administrar los recursos disponibles. Así mismo, esta línea destaca el desplazamiento de las referencias identitarias que aunaban dignidad y trabajo hacia nuevos valores relacionados con las dinámicas del consumismo: en la era posindustrial en la que el trabajo en su formato del empleo estable pasa a ser un bien escaso, los trabajadores deben pensarse a sí mismos como objetos de consumo, es decir, deben presentarse como portadores de características seductoras y novedosas que muestren su disposición al compromiso “en cuerpo y alma” con la organización que los emplea. En base a transformaciones como esta, adquieren relevancia los nuevos paradigmas administrativos que buscan orientar la producción a partir de los cambios en las demandas del mercado y establecer nuevas formas de control del “elemento humano”.⁸¹

La segunda línea interpretativa sostiene que la organización científica del trabajo iniciada por los padres de la administración moderna –Taylor, Fayol, Ford, etc.– terminó produciendo paradójicamente la abolición del trabajo a escala masiva: la automatización e informatización de la producción y la financiarización del capital ubicaron a la investigación y desarrollo de conocimientos como la nueva forma de producir riqueza. Esta transformación de la “naturaleza del trabajo” convirtió al saber en el factor productivo más importante y, consecuentemente, a los suje-

⁸¹ Cf. RIESMAN, D., *La muchedumbre solitaria*, Barcelona, Paidós, 1981.

tos portadores de ese saber en el capital determinante para la productividad empresarial. En este nuevo escenario, la subdisciplina del *Knowledge Management* surgida durante las últimas décadas se presenta como la estrategia adecuada para regir el comportamiento de las nuevas elites de trabajadores que portan esos conocimientos-mercancía (*cognitariado*)⁸² para constituirlos en sujetos dispuestos a aportar sus capacidades al proceso económico-productivo en las condiciones y términos exigidas por dicho proceso.

Por su parte, la línea interpretativa del autonomismo italiano afirma que las nuevas dinámicas productivas apuntan a la explotación del *Intelecto General*, reforzando las nociones que postulan la necesidad de gobernar o gestionar lo vivo y lo viviente. Desde esta perspectiva, las dinámicas de creación de valor a partir de activos intangibles obligan a los empleadores a priorizar los desarrollos basados en el aprendizaje colectivo y en la capacidad de compartir, socializar y expandir los talentos individuales. Por ello resulta indispensable atender a los distintos procesos que operan sobre la circulación, investigación y desarrollo del conocimiento. Pero esto sólo sería posible a partir de la introyección por parte de los sujetos-trabajadores de valores como la responsabilidad, el autocontrol o la identificación con los objetivos de quien los emplea.

De este modo, las tres líneas interpretativas destacan la importancia de las innovaciones provenientes de la disciplina administrativa: la administración propone a la *gerencia* o *gestión* como la práctica adecuada para cumplir los objetivos últimos de la eficacia y la eficiencia; presenta al *marketing* como instrumento de intervención social que apunta a manipular la demanda de los consumidores reduciendo los márgenes de incertidumbre que producen los comportamientos de los mercados; perfecciona las plataformas contables y los paradigmas legales para permitir la incorporación de los capitales intangibles a sus cálculos y balances; modifica los criterios con los que se determina el valor del trabajo que cada individuo aporta al proceso productivo; fomenta la creciente tercerización de la producción, etc.⁸³

Frente al fin de la ilusión del pleno empleo y a la consolidación de un mercado laboral cuyas exigencias aparentan no tener límite, administrar con eficacia y eficiencia —el capital, los recursos, las decisiones, la propia vida— aparece como el criterio eminente que debe subyacer a cualquier opción racional. Por eso, así como la ingeniería mecánica cumplió una función paradigmática durante el advenimiento del capitalismo industrial, la disciplina administrativa alcanza a presentarse a fines del siglo XX como el conjunto de saberes válidos para dominar la incertidumbre e intervenir en las dinámicas ya no sólo productivas sino también sociales, dando lugar a una nueva matriz de interpretación que hace visibles y decibles determinados aspectos funciona-

⁸² Cf. LAZZARATO, M., “Tradición cultural europea y nuevas formas de producción y transmisión del saber” en AA.VV. *Capitalismo cognitivo. Propiedad intelectual y creación colectiva*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2004, pp. 129-144.

⁸³ Cf. NEFFA, J. C., *El trabajo humano*, Buenos Aires, Lumen, 2003.

les al control de las relaciones sociales y a la conformación de ciertos modos de subjetivación acordes a las necesidades de las actuales dinámicas productivas del capital.

Las referencias a la administración también están presentes en el conjunto de las discusiones que buscan dar cuenta de lo acontecido durante la década 2003-2013 en Latinoamérica. Repasando las diferentes voces que tallan dentro de esos debates puede apreciarse cómo las referencias al neoliberalismo son abordadas muchas veces en relación con las sucesivas reformas del Estado diseñadas y promovidas por organismos financieros internacionales. Ya sea que se las enfoque desde una perspectiva instrumental centrada en los cambios de carácter macroeconómico y en la relación del Estado con la economía, ya sea que se las piense institucionalmente a partir de la cuestión de la reducción (*downsizing*) del Estado y la expansión selectiva de la intervención gubernamental de acuerdo con los criterios de la eficiencia, ya sea que se la piense políticamente a partir del impacto de las reformas de ajuste estructural y se las ponga en relación con el sistema democrático y las diversas formas de cohesión social,⁸⁴ lo que se destaca como una constante es el carácter eminentemente administrativo que esas reformas detentan.

En tanto ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas,⁸⁵ la administración se aplicaría a conjuntos humanos permitiendo establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se alcanzarían propósitos comunes que serían muy difíciles de lograr actuando individualmente. Su objetivo sería comprender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común.

Así como la ingeniería mecánica cumplió una función paradigmática durante el advenimiento del capitalismo industrial, la administración se presenta hoy como el conjunto de saberes válidos para dominar la incertidumbre e intervenir en las dinámicas ya no sólo productivas sino también sociales.

Cabe preguntar, por lo tanto, cuáles son las relaciones que pueden establecerse entre esos desarrollos y la nueva matriz de interpretación que haría visibles y nombrables a determinados aspectos funcionales al control de las nuevas relaciones sociales y a la conformación de ciertos modos de subjetivación acordes a las necesidades de las actuales dinámicas productivas del capital.

De allí que resulte relevante intentar una aproximación crítica al surgimiento y a los desarrollos recientes de la administración, especialmente si se tiene en cuenta que esta disciplina se presenta hoy como una productora transversal de saberes objetivos y técnicas neutrales cuyo campo

⁸⁴ Cf. HAAGARD, S., “La Reforma del Estado en América Latina”, en *Revista Reforma y Democracia*, Nro. 11, Caracas, 1998.

⁸⁵ JIMENEZ CASTRO, W., *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, FCE, 1963, p. 20.

de aplicación se expande en todo el entramado social. Las actuales teorías managereales postulan a la “gestión” como función genérica capaz de garantizar, tanto en el ámbito privado como en el ámbito estatal, e incluso personal, el logro del objetivo que esos mismos desarrollos postulan como último e insuperable: la consecución de la eficacia y la eficiencia.

Del conjunto de corrientes que pueden considerarse desprendimientos de dicha matriz, interesarán particularmente aquellas que de un modo u otro influyeron en las sucesivas transformaciones que se fueron dando a nivel de la administración del Estado, entre las que vale mencionar:

- La *Teoría de las organizaciones*, que postula a la *gerencia* o *gestión* como un conjunto de saberes plausibles de ser aplicados al funcionamiento institucional tanto del “sector social” como de “los organismos de gobierno”.⁸⁶
- La *Gestión del conocimiento*, que suele definirse como “el arte de crear valor a partir de activos intangibles”.⁸⁷
- La *Gestión del trabajo*, que desarrolla e implementa dispositivos como los de la *gestión por competencias* o la *calidad total* basados en la idea de que el profesional más adecuado es aquel que –además de conocimientos específicos–, posee habilidades, actitudes e intereses compatibles con su función.⁸⁸

Dentro de este marco, y teniendo en cuenta la importancia de las reformas a nivel local y regional promovidas por los organismos financieros internacionales, la revisión crítica de subcorrientes relativamente novedosas como el *New Public Management*⁸⁹ –que se nutre de las tres anteriores– resultará particularmente significativa.

De este modo, componer una perspectiva para el análisis crítico de los actuales desarrollos administrativos, sus imbricaciones en el mundo del trabajo, en la producción de conocimientos, en la esfera estatal, etc. compone un campo fértil para indagar algunas de las formas en las que se desarrollaron las relaciones sociales durante ese periodo histórico que suele denominarse neo-liberal.

⁸⁶ Cf. DRUKER, P. F., *La sociedad poscapitalista...* op. cit.

⁸⁷ Cf. SENGE, P., *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al conocimiento*, Buenos Aires, Granica, 1992. También SVEIBY, K. E., *The knowledge organization*, San Francisco, Celemi, 1997.

⁸⁸ Cf. PRITCHETT, P., *New Work Habits for a Radically Changing World*, New York, Associates Press, 1994.

⁸⁹ Cf. GRUENING, G., “Origin and theoretical basis of New Public Management”, en *International Public Management Journal*, Nro. 4, New York, 2001, pp. 4-25.

1.3.1. Antecedentes que proponen aproximaciones críticas a la disciplina administrativa

Son varios los desarrollos que pueden funcionar como antecedentes de una indagación que se propone revisar críticamente la disciplina administrativa y sus vinculaciones con la producción capitalista y con las racionalidades liberal y neoliberal.

Max Weber dedicó gran parte de su producción a resaltar la centralidad de la administración en la vida social. Su crítica a la burocracia comprendida como la forma preponderante de racionalización de la actividad colectiva pone de relieve la lógica desde la que se despliega la dirección empresarial: las decisiones se toman sin la participación de los dirigidos en pos de evitar demoras e impedimentos. Esto prima en la lógica de funcionamiento del Estado moderno, que termina funcionando para Weber como un “gobierno de los escritorios”.⁹⁰ El poder comprendido como la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de otras adopta una forma administrativa: los administrados obedecen las reglas porque consideran que han sido establecidas a través de un procedimiento correcto. Para lograr los objetivos que se plantean, las organizaciones deben descomponer el trabajo total en operaciones elementales y deben establecer una jerarquía rígida que garantice el control y la supervisión. En ese sentido, las funciones del administrador deben estar acompañadas de un marco legal que legitime su autoridad.

Desde el marco conceptual de la Escuela de Frankfurt, Alfred Sohn-Rethel propone una profundización de la crítica marxista al modo de producción capitalista. En dicha profundización, Sohn-Rethel equipara la teoría del conocimiento con la teoría social comprendiendo a aquella como el criterio desde el que históricamente se llevó a cabo la división entre trabajo intelectual y trabajo manual. El advenimiento del capitalismo industrial marcaría la máxima expresión de esa división: la responsabilidad sobre el proceso productivo, en todas sus condiciones y aspectos materiales, habría pasado del trabajador directo a un poder social que no participa en absoluto de ninguna de las funciones físicas del proceso de producción. De esta forma, los trabajadores habrían entregado su mente a la nueva institución de la moderna dirección empresarial encargada del diseño de las tareas productivas a partir de un nuevo conjunto de conocimientos desarrollados especialmente con este fin: la Ciencia de la Administración.⁹¹

Harry Braverman despliega una crítica a ideas de Frederick W. Taylor afirmando que aquello que el padre de la Administración moderna llama una “ciencia del trabajo” es en realidad una “ciencia del manejo de otros” bajo condiciones donde el capital impone su poder por sobre el trabajo. Braverman muestra que los principios fundamentales de la administración científica –el

⁹⁰ WEBER, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE, 1993 [1922], p. 170.

⁹¹ Cf. SOHN-RETHEL, A., *Intellectual and manual labour: a critique of epistemology*, New Jersey, Humanities Press, 1977.

conocimiento debe ser propiedad exclusiva de la gerencia y sólo a esta le cabe la función de organizar y ordenar las tareas productivas— están directamente confrontados con las características necesarias para desarrollar el trabajo artesanal. Esto implicaría un creciente grado de deshumanización de las tareas productivas, lo que estaría en concordancia con el objetivo último de reducir sistemáticamente el poder de los trabajadores dentro de sus empresas, de modo que el mismo se concentre en los propietarios, accionistas y gerentes.⁹²

Ya en la década del '90, Mats Alvesson y Hugh Willmott inauguran la corriente denominada *Critical Management Studies*. Buscando articular la sospecha esbozada por Braverman con los aportes de autores como Michel Foucault, Jacques Derrida o Gilles Deleuze, esta corriente se propone desnaturalizar la imagen que el *management* busca proyectar de sí mismo, según la cual se presenta como una disciplina eminentemente racional que se inserta en el orden social con el sólo fin de mejorar el bienestar de las organizaciones y de las personas vinculadas a ellas.⁹³ Se trata, entonces, de señalar la carga valorativa incluida en los desarrollos del *management* en pos de generar una reapertura de horizontes epistémicos que permita comprender el tipo de conocimiento propio de las disciplinas administrativas, concibiéndolas ya no como un conjunto cerrado sino desde una perspectiva que asuma la indeterminación como una forma de potencia.⁹⁴

Utilizando algunas técnicas de análisis discursivo, Luc Boltanski y Eve Chiapello despliegan una comparación entre dos *corpus* de textos de gestión empresarial, uno de ellos publicado durante la década del '60 y el otro publicado durante la década del '90. Se trata de una literatura dirigida fundamentalmente a los cuadros de las empresas —teniendo en consecuencia un carácter normativo antes que descriptivo—. Boltanski y Chiapello sostienen que estos discursos no deberían interpretarse como un mero reflejo de la realidad o como una mirada distorsionada sobre la misma —tal como supondría el concepto tradicional de ideología en términos de “falsa conciencia”—, sino que prefieren presentarlos como manifestaciones del “nuevo espíritu del capitalismo”. La manifestación de este “espíritu” tendría por objetivo conformar nuevos elementos para promover una nueva legitimidad de este sistema, de allí su carácter eminentemente normativo. En la medida en que están dirigidos a los cuadros de las empresas, estos discursos se centran en los modos de organización del proceso productivo. Por lo tanto, no es casual que mantengan una vinculación con las mutaciones acontecidas en estos últimos.⁹⁵

Por su parte, Pierre Dardot y Christian Laval proponen pensar a la “ética empresarial” difundida en los discursos de corrientes como el *New Management* entendiéndola como “la ética de

⁹² Cf. BRAVERMAN, H., *Labor and Monopoly Capital. The Degradation of work in the Twentieth Century*, New York, Monthly Review Press, 1998 [1974].

⁹³ Cf. ALVESSON, M. y WILLMOTT, H., *Making sense of Management: A critical introduction*, London, Sage Publications, 1996, p. 13.

⁹⁴ Cf. ALVESSON, M. y DEETZ, S., *Doing Critical Management Research*, London, Sage, 2000.

⁹⁵ Cf. BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E., *El nuevo espíritu del Capitalismo*, Barcelona, Akal, 2002.

nuestro tiempo” que vendría a reemplazar al modelo de la “ética protestante” descrito y vinculado al capitalismo por Marx Weber.⁹⁶ La “ética empresarial” se trataría de una ética de trabajo, pero no en el sentido de la renuncia de sí o de la obediencia a los superiores. Se refiere a una ética que hace del trabajo el vehículo privilegiado de la realización de la persona, reduciendo los sentidos de esa potencial realización a la condición del “éxito profesional”. Su principio supuesto es que existe una conjunción posible entre las aspiraciones individuales y los objetivos de excelencia de la empresa. Por ello, cada individuo debe pensarse a sí mismo como una pequeña empresa, y para ello debe gestionar su actividad laboral y su propia vida según la ley de la competencia y de la maximización de resultados. Por estar íntimamente vinculada con el neoliberalismo, esta “ética empresarial” mostraría, según Dardot y Laval, que aquella no es ni una ideología pasajera ni un tipo de política económica que da al comercio y a las finanzas un lugar preponderante, sino la forma que actualmente adopta nuestra existencia social.⁹⁷

Osvaldo López-Ruiz investiga la conformación de un *ethos* “empresarial” que orienta una determinada forma de conducción de vida a partir del estudio de un grupo de ejecutivos de corporaciones transnacionales en Brasil.⁹⁸ Este *ethos* analizado –que no sería exclusivo de los cuadros ejecutivos– sería producido por la difusión de un conjunto de valores por parte de doctrinas de la administración. Así, nociones como “capital humano” o “emprendedorismo” son recuperadas y promovidas como valores sociales para orientar las conductas de las personas.

Desde una perspectiva similar, Diego Szlechter analiza el surgimiento de la categoría socio profesional de los *managers* como un proceso que llegó a la región latinoamericana varias décadas después de que se instalara en Estados Unidos y Europa. La creciente profesionalización de este segmento y la aparente tendencia hacia una autonomización de los rangos gerenciales de mandos medios, cuyas tareas específicas se diferencian tanto de los empleados rasos como de los altos directivos de las grandes empresas, darían cuenta de un nuevo colectivo laboral cuya configuración se expresa problemáticamente, como ocurre por ejemplo en los intentos de articular nuevas formas de representación sindical.⁹⁹

Marcela Zangaro propone comprender al *management* como un dispositivo de gobierno que, a través de su intervención en la organización de los procesos de trabajo, impacta en la conformación de las subjetividades trastocando sentidos vigentes desde la modernidad. Desde esa conside-

⁹⁶ Cf. DARDOT P. y LAVAL, Ch., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte/Poché, 2009, p. 415.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁸ Cf. LÓPEZ-RUIZ, O., *O ethos dos executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo. Tesis Doctoral*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2004.

⁹⁹ Cf. SZLECHTER, D., “La emergencia de la comunidad gerencial en la Argentina. Una mirada comparativa”, en *Revista del CESOT*, Nro. 5, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, mayo 2013. También SZLECHTER, D., “Violencia simbólica y consentimiento: en torno a las ambigüedades del trabajo managerial en la Argentina”, en *VII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo*, San Pablo, 2013.

ración general, desarrolla un estudio del *new management* basado en la revisión de un *corpus* conformado por textos publicados en la Revista *Gestión*. La autora analiza las similitudes en los temas, vocabulario y significado de los términos utilizados entre los artículos nacionales y extranjeros. Esto le permite entrever que el orden del discurso del *corpus* tiene un alcance general (el del capitalismo global).¹⁰⁰

1.3.2. Las indagaciones foucaultianas como antecedente: estudios sobre la gubernamentalidad

Los trabajos que Michel Foucault presentó durante la segunda mitad de la década del '70 configuran el principal antecedente de la presente indagación. Esos textos incluyen una serie de referencias en las que –primero desde las definiciones del biopoder y sus nociones asociadas, y luego desde el despliegue de la perspectiva gubernamental– los desarrollos de la administración aparecen vinculados con el surgimiento del liberalismo y del neoliberalismo.¹⁰¹

En las primeras caracterizaciones foucaultianas, el biopoder apunta a administrar la vida humana de acuerdo con los parámetros y objetivos de una racionalidad particular, operando e interviniendo directamente en la producción y reproducción de la vida misma. El despliegue de estos planteos encuentra una serie de dificultades teóricas que conducen a una posterior reelaboración conceptual a partir de la cual Foucault desplaza el eje de sus preocupaciones hacia el problema del gobierno. Dicha reelaboración coincide con el momento en el que las estructuras del modelo del Estado de Bienestar, que desde la etapa de posguerra habían funcionado como la modalidad dominante en lo referente al gobierno de lo social, comienzan a mostrar los rasgos de una profunda crisis. Foucault destaca la necesidad de pensar las características específicas que podrían revestir esas “nuevas formas de control social” que habrían de surgir como consecuencia de las transformaciones que, durante la segunda mitad de esos años '70, recién comenzaban a manifestarse.¹⁰² En vistas de ese objetivo, focaliza su indagación en dos ejes problemáticos.

El primero es el funcionamiento del Estado. Foucault se aproxima a esta problemática señalando que si bien la cuestión del gobierno no se reduce a la órbita estatal, el Estado no es simplemente un ámbito que reúne ciertas relaciones de poder; antes bien, compone una referencia inevitable dentro de la forma que adoptan esas relaciones. En ese sentido, las definiciones fou-

¹⁰⁰ Cf. ZANGARO, M., *Subjetividad y trabajo: una lectura foucaultiana del management*, Buenos Aires, Herramienta, 2011.

¹⁰¹ Un tratamiento problemático de la introducción de estos conceptos foucaultianos será propuesto en el Capítulo III de la presente tesis.

¹⁰² Cf. FOUCAULT, M., “Nuevo orden interior y control social”, en *Saber y Verdad*, Madrid, La Piqueta, 1991, pp. 163-166.

caultianas producidas durante ese lustro enfatizan la estatización continua de las relaciones de poder como una de las características más eminentes de la gubernamentalidad moderna.¹⁰³

El segundo eje problemático apunta a analizar, desde la vinculación entre biopolítica y gubernamentalidad, al surgimiento del liberalismo clásico comprendido como una racionalidad que se propone limitar el poder soberano detentado por los absolutismos monárquicos. En la interpretación foucaultiana, esta novedosa racionalidad buscará obligar al Estado absolutista a delegar en los agentes sociales la potestad de administrar los recursos y de resolver los conflictos. En ese sentido, Foucault destacará que la principal potencia tanto del liberalismo como del neoliberalismo reside en sus posibilidades de construir un orden capaz de autoengendrarse y de perpetuarse.

Estos dos ejes de indagación llevarán a Foucault a analizar la aparición de ciertos saberes y ciertas prácticas como los promovidos por la *Polizeiwissenschaft* del Cameralismo prusiano. La relevancia asignada a este tipo de compendios de los que luego surgirá la disciplina de la Ciencia de la Administración habilita la revisión de las consecuencias que se desprenden de la forma administrativa que adopta el problema del gobierno desde el advenimiento de la modernidad europea.

En base a la actualidad de esos desarrollos, Foucault busca dar cuenta de la transición histórica que hacia fines de la década del '70 se expresaba como un agotamiento de las dinámicas de la sociedad disciplinaria. Esas propuestas inspiran un importante abanico de investigaciones que se desarrollan con posterioridad.

Dentro de ese abanico, la presente indagación se emparenta con los estudios sobre la gubernamentalidad o *Governmentality Studies*. Diferenciándose de otras líneas posfoucaultianas como aquella que se abocan a pensar las implicancias de los planteos biopolíticos¹⁰⁴ o aquella que buscan caracterizar las dinámicas del gobierno de la fuerza de trabajo combinando los aportes fou-

¹⁰³ «Les formes et les lieux de “gouvernement” des hommes les uns par les autres sont multiples dans une société; ils se superposent, s’entrecroisent, se limitent et s’annulent parfois, se renforcent dans d’autres cas. Que l’État dans les sociétés contemporaines ne soit pas simplement l’une des formes ou l’un des lieux –fût-il le plus important– d’exercice du pouvoir, mais que d’une certaine façon tous les autres types de relation de pouvoir se réfèrent à lui, c’est un fait certain. Mais ce n’est pas parce que chacun dérive de lui. C’est plutôt parce qu’il s’est produit une étatisation continue des relations de pouvoir (bien qu’elle n’ait pas pris la même forme dans l’ordre pédagogique, judiciaire, économique, familial). En se référant au sens cette fois restreint du mot “gouvernement”, on pourrait dire que les relations de pouvoir ont été progressivement gouvernementalisées, c’est-à-dire élaborées, rationalisées et centralisées dans la forme ou sous la caution des institutions étatiques», FOUCAULT, M., “Le sujet et le pouvoir”, en *Dits et écrits IV. 1980-1988*, Paris, Gallimard-Seuil, 1994, p. 241. Si bien en gran parte de su obra anterior a 1976, Foucault declara la intención de quitar el foco de la reflexión de la figura del Estado en pos de poner en funcionamiento una forma de indagación que alcance a pensar al poder de manera “deslocalizada”, en los textos y cursos desarrollados durante la segunda mitad de la década del '70 el Estado aparece como una temática central. Cf. DELEUZE, G., *Foucault*, Paris, Editions de Minuit, 1986.

¹⁰⁴ Cf. AGAMBEN, G., *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre-textos, 2003. También ESPOSITO, R., *Bíos. Biopolítica y filosofía*, Buenos Aires, Amorrortu, 2006. .

cautianos con desarrollos de ciertas corrientes marxistas,¹⁰⁵ los autores que comúnmente se identifican con los *Governmentality Studies* pretenden desmarcarse de los criterios totalizadores y de las perspectivas universalizantes. Sus indagaciones no buscan explicar la implantación del neoliberalismo como la puesta en práctica de esquemas ideales en la realidad de las relaciones de poder así como tampoco se proponen relevar ni fáctica ni cuantitativamente las transformaciones que el neoliberalismo pudiera haber producido.¹⁰⁶ En lugar de eso, estos autores comprenden al problema del gobierno en torno a las posibilidades concretas de operar sobre las decisiones y criterios que conforman las diferentes subjetividades involucradas en las dinámicas de la vida social. Sus estudios procuran, en última instancia, dar cuenta del *cómo* del poder, de las diversas formas de funcionamiento que el poder adopta. Esas formas se expresan en la configuración de dos instancias que habrán de estudiarse en un sentido correlativo: las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno.¹⁰⁷

Las racionalidades políticas son comprendidas por esta línea de indagación como campos discursivos de configuración cambiante que buscan definir los criterios gubernamentales: quién puede o debe gobernar, quién debe ser gobernado, cómo se gobierna una cierta población que reúne determinadas características. Se atiende a los medios a través de los que se ejerce el gobierno antes que a sus definiciones abstractas, esencialistas o meramente institucionales.¹⁰⁸ Los análisis de las racionalidades políticas que despliegan los *Governmentality Studies* incluyen aspectos como las justificaciones morales del ejercicio de la autoridad, las concepciones que estipulan la distribución de tareas dentro de la órbita estatal, los argumentos que diferencian la sociedad y el Estado, etc.¹⁰⁹

Las tecnologías de gobierno son comprendidas por esta línea de indagación como la traducción en “el mundo de las personas y las cosas” de las formas de saber sostenidas por las racionalidades políticas: mecanismos que operan sobre entidades concretas, procedimientos prácticos a partir de los cuales se establecen funcionalmente los principios de la autoridad, dispositivos involucrados en la dirección de la conducta, etc.¹¹⁰

¹⁰⁵ Cf. HARDT, M. y NEGRI, A., *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2002. También VIRNO, P., *Gramática de la multitud*, Madrid, Traficantes de sueños, 2003. También LAZZARATO, M., *Lavoro immateriale. Forme di vita e produzione di soggettività*, Verona, Ombre Corte, 1997.

¹⁰⁶ Cf. MILLER, P. y ROSE, N., “Governing Economic Life”, en *Economy and Society*, Vol. 19, Nro. 1, London, Routledge, 1990, pp. 1-31.

¹⁰⁷ Cf. ROSE, N. y MILLER, P., “Political power beyond the State: Problematics of Government”, en *British Journal of Sociology* Vol. 43, Nro. 2, London, London School of Economics and Political Science, 1992, pp. 173-205.

¹⁰⁸ Cf. *Ibid.*

¹⁰⁹ «If political rationalities render reality into the domain of thought, (...) ‘technologies of government’ seek to translate thought into the domain of reality, and to establish ‘in the world of persons and things’ spaces and devices for acting upon those entities of which they dream and scheme», MILLER, P. y ROSE, N., “Governing Economic Life... op. cit., p. 8.

¹¹⁰ Cf. DEAN, M., “Putting the technological into government”, en *History of the Human Sciences*, Vol. 9, Nro. 3, London, Sage, 1996, pp. 47-68.

Los *Governmentality Studies* procuran no otorgarle una primacía epistémica al análisis de ninguna de estas dos instancias; antes bien, se proponen estudiarlas en sus relaciones e interdependencias comprendiendo que éstas se configuran de una manera particular en cada situación histórico-geográfica. Por lo tanto, no se trata de conceptualizar a “la gubernamentalidad” comprendida de manera abstracta o general. Se trata de indagar las particularidades que la relación entre racionalidades políticas y tecnologías de gobierno fue adoptando en cada contexto.¹¹¹

Indagaciones en torno a la aparición del liberalismo y el surgimiento del neoliberalismo como las propuestas por esta línea de pensamiento ofrecen una base sobre la que sustentar la intención de proponer una caracterización alternativa de la impronta neoliberal.

1.3.3. La pregunta y el problema

La consideración de los antecedentes detallados en los apartados anteriores así como también la caracterización de las *sociedades de control*,¹¹² los análisis que buscan repensar el lugar que el conocimiento ocupa dentro de los procesos de valorización del capital,¹¹³ la problematización de ciertas tecnologías que tendrían por objeto producir subjetividades acordes a los nuevos requerimientos de los procesos productivos¹¹⁴ y —especialmente para esta investigación— la perspectiva que se compone en base a los conceptos de *biopoder*, *biopolítica*, *anátomopolítica* y *gubernamentalidad* habilitan la posibilidad de abordar el ámbito específico de la disciplina administrativa como un emergente que adquiere una relevancia particular cuando se lo pone en relación tanto con el surgimiento de la lógica de la estatalidad moderna como con las transformaciones ocurridas a nivel productivo, económico y social durante las últimas décadas.

Teniendo en cuenta la definición propuesta por Foucault según la cual el biopoder apunta a transformar la vida en su objeto a partir del adiestramiento de los cuerpos individuales y del establecimiento de cierta concepción de lo humano basada en la identificación y regulación de ciertos procesos biológicos comunes a una población determinada, y los posteriores desarrollos foucaultianos en donde estas cuestiones aparecen expresadas en relación con el problema del gobierno, resulta significativo recuperar las preguntas que se plantearan en la Introducción de la presente tesis: ¿Qué implicancias pueden deslindarse de la noción de “administrar la vida” que aparece referida en estos análisis? ¿Qué características pueden adjudicárseles a los instrumentos administrativos de intervención sobre la vida humana que surgen en Europa entre los siglos XVII

¹¹¹ Cf. ROSE, N. y MILLER, P., “Political power beyond the State... op. cit.

¹¹² Cf. DELEUZE, G., “Post-scriptum sur les sociétés de contrôle”, en *Pourparlers 1972-1990*, Paris, Éditions de Minuit, 1990, pp. 240-247.

¹¹³ Cf. RULLANI, E., “El capitalismo cognitivo. ¿Un déjà-vu?” en AA.VV. *Capitalismo cognitivo. Propiedad intelectual y creación colectiva*, Madrid, Traficantes de sueños, 2004.

¹¹⁴ Cf. FIGARI, C., “Prácticas corporativas empresariales... op. cit.

y XIX? ¿Qué elementos operaron en la gestación de las modernas lógicas administrativas? Asimismo, teniendo en cuenta la vinculación esbozada por el propio Foucault entre la aparición del biopoder, la erección del Estado moderno y el surgimiento del liberalismo, cabe examinar qué consecuencias políticas pueden ponerse en relación con el carácter eminentemente administrativo que asume la gubernamentalidad moderna.

Con la formulación de estos interrogantes, la presente indagación busca elucidar algunas de las implicancias y consecuencias que supone la difusión de los recientes desarrollos de la disciplina administrativa en el funcionamiento del Estado. Se aspira a que dicha indagación se configure como un aporte a la caracterización de la impronta neoliberal comprendiendo al neoliberalismo ya no como una estrategia planificada que busca socavar y luego destruir los lazos sociales sino como la correlación entre una cierta racionalidad política y un conjunto de tecnologías gubernamentales que apuntan a producir una sociabilidad particular.

Desde estas consideraciones, se atenderá a la administración estatal y se problematizará su vinculación –histórica y epistémica– con la administración privada. Esto no implicará otorgarle al Estado un lugar central, como se mencionó en el apartado anterior. Antes bien, se tratará de señalarlo como un ámbito puntual y significativo cuya observación permitirá componer una caracterización de la impronta neoliberal. Por eso cabe destacar que hacer foco en la órbita estatal no significará suponer que las formas de gobierno neoliberales se reducen a ella.

También cabe señalar que a lo largo del presente desarrollo se preferirá designar todo lo referente al funcionamiento y a las estructuras institucionales del Estado con el término ‘estatal’ y no con el término ‘público’. Esto se debe a que la propia configuración de “lo público” aparece en ciertas ocasiones como una instancia independiente o externa a lo estatal, por lo que se cuenta como uno de los tópicos que esta indagación busca problematizar. Sólo se utilizará el término “Administración Pública” para referir a la disciplina formal que se identifica con ese nombre.

Recuperando la intención inicial de pensar nuestra actualidad desde categorías que no buscan funcionar como síntesis totalizantes, se aspira a que este enfoque permita pensar las implicancias y consecuencias que supone la difusión de los desarrollos de la disciplina administrativa dentro de las nuevas relaciones sociales que buscan imbricar las funciones y estructuras de las instituciones estatales, los modos de producción y circulación de conocimientos y las nuevas formas de producción de subjetividad. De este modo, cabe apostar por la posibilidad de que la revisión de los recientes desarrollos de la disciplina administrativa puestos en relación con las transformaciones acontecidas durante las últimas décadas pueda convertirse en una forma de entrever aquello que somos entre lo que ya no somos y lo que estamos siendo, es decir, aquello que estamos siendo (y haciendo) *con* lo que fuimos.

CAPÍTULO II

REFLEXIONES EN TORNO AL TRATAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN COMPRENDIDA COMO DISCIPLINA

La Introducción y el Capítulo I buscaron plantear las coordenadas básicas que enmarcan este escrito: desde el afán inicial de pensar nuestra actualidad, se destacó la importancia de reconsiderar al neoliberalismo poniendo en cuestión las caracterizaciones que le otorgan a esa noción rasgos sintetizantes y totalizantes. Para atender a esta última exigencia, la presente tesis se propone revisar diversos desarrollos de la disciplina administrativa que dieron lugar a ciertos discursos y a ciertas prácticas particulares que sustentaron algunas de las principales transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales que tuvieron lugar desde la consolidación del Estado moderno. Con esto se aspira a aportar precisión a la caracterización de las improntas liberal y neoliberal, tanto en lo que hace a sus condiciones de aparición como en lo que respecta a sus formas de avance, sus eventuales retrocesos, sus mutaciones históricas, etc.

Estas coordenadas básicas vuelven necesario definir los criterios desde los que se llevará a cabo esta indagación: qué preguntas pautarán esta revisión, a qué tipo de conceptualizaciones se atenderá, qué elementos habrán de tenerse en cuenta, qué técnicas orientarán las lecturas críticas de los textos de la disciplina administrativa. En vistas de este objetivo, el presente capítulo se propone desarrollar algunas reflexiones respecto de la forma de tratamiento¹ con la que se trabajará dentro del campo problemático establecido. Estas reflexiones estarán articuladas en torno a la consideración crítica de algunos aspectos relevantes presentes en el pensamiento foucaultiano.

II.1. En diálogo con el pensamiento foucaultiano

La obra de Michel Foucault no habrá de ocupar el lugar de “objeto de estudio”. Las diversas aproximaciones a los textos foucaultianos que configuran este capítulo y el capítulo siguiente no responden a un interés erudito o exegético. Tampoco se pretenderá encontrar a partir de ellas verdades definitivas o soluciones últimas para las incertidumbres planteadas: como se señaló en la Introducción, los problemas que motivan el presente desarrollo no son los mismos que lleva-

¹ Una de las acepciones del término “tratamiento” que ofrece el diccionario de la Real Academia Española habla de un “modo de trabajar ciertas materias para su transformación”. Pretenciosa acepción, entonces, la que aquí se prefiere acentuar.

ron a Foucault a desplegar sus investigaciones; por lo tanto, no tendría sentido buscar en su obra las respuestas a las preguntas que esta tesis toma como punto de partida.

Sin embargo, tanto en lo que respecta a sus planteos como a sus contenidos, esta indagación se reconoce deudora del pensamiento foucaultiano. Y no sólo en la medida en que muchos de los problemas a los que Foucault atendiera hacia fines de la década del '70 siguen relacionándose íntimamente con las condiciones de nuestra actualidad –el gobierno y la administración de la vida en sus dinámicas liberales y neoliberales, las libertades comprendidas en relación con los derechos, los dispositivos de seguridad, la razón de Estado, las nuevas subjetividades involucradas en estos procesos, etc.–, sino además porque la forma que adoptan los interrogantes planteados también responde a una inspiración foucaultiana.

En lo que hace a la cuestión del tratamiento, el presente capítulo no buscará delimitar un conjunto cerrado de pautas protocolares plausibles de ser aplicadas a distintos objetos de investigación. En lugar de eso, procurará revisar algunas de las reflexiones propuestas por Foucault en relación con las diferentes perspectivas por él desarrolladas. Para ello se relevarán críticamente algunas nociones como *arqueología*, *genealogía*, *discurso*, *práctica*, *dispositivo*, *episteme*, *disciplina*, *historia* y *racionalidad*.

II.1.1. Revisitando la división en etapas

Algunas de las interpretaciones más difundidas suelen dividir la obra de Michel Foucault en tres momentos.²

El primero de ellos remite al estudio de las formas discursivas que articulan el plano de los saberes. Suele afirmarse que en éste periodo, Foucault se aboca a la revisión de las transformaciones en los regímenes de enunciación que cumplieron la función de legitimar cierto grupo de saberes a lo largo de un periodo histórico determinado. *Les Mots et les Choses. Une archéologie des sciences humaines* (1966), *L'Archéologie du savoir* (1969) y la conferencia *L'Ordre du discours* (1971) serían los trabajos más representativos de esa perspectiva.

El segundo momento comprende el estudio genealógico de las diferentes estrategias, tecnologías y formas de intervención que articularon el ejercicio de los poderes durante el surgimiento las sociedades modernas. Se cuentan aquí todos los trabajos que caracterizan el modelo disciplinario-panóptico a partir del análisis de las instituciones. *Surveiller et punir. Naissance de la pri-*

² Las primeras obras de Foucault como *Raymond Roussel* (1963), *Naissance de la clinique. Une archéologie du regard médical* (1963) o *Histoire de la folie à l'âge classique* (1964) suelen ser referidas como parte de una etapa preliminar del pensamiento foucaultiano y por lo tanto suelen quedar fuera de la esquematización de los tres momentos.

son (1975) es la obra más reconocida en este sentido. Los cursos *Le Pouvoir psychiatrique* (1973-1974) y *Les Anormaux* (1974-1975) complementan esta línea. Asimismo, pueden incluirse en este momento los trabajos que apuntan a la caracterización de la biopolítica en tanto forma de ejercicio del poder que se diferencia de la disciplina. En este caso, las referencias apuntan al libro *Histoire de la sexualité 1. La volonté de savoir* (1976) y a los cursos «*Il faut défendre la société*» (1975-1976), *Sécurité, territoire, population* (1977-1978) y *Naissance de la biopolitique* (1978-1979).

El tercer momento abarca los estudios acerca de las formas y modalidades de las relaciones por las que los individuos se constituyen como sujetos, los juegos de verdad con los que los seres humanos piensan su propio ser y en los que se reconocen –como hombre, como hablante, como criminal, como trabajador, etc.–. En esta línea se inscriben el curso *L’Herméneutique du sujet* (1982) y los volúmenes 2 y 3 de *Histoire de la sexualité – L’usage des plaisirs* y *Le souci de soi* (ambos de 1984).

Esta clasificación toma por base las retrospectivas que el propio Foucault esbozó poco antes de morir y puntualiza una serie de desplazamientos ocurridos tanto en sus ámbitos de interés como en las formas de tratamiento que fuera desplegando sobre éstos.

Sin embargo, sin pretender ni invalidar ni negar el aporte hermenéutico general de ese tipo de aproximaciones, las páginas siguientes buscarán apartarse de las lecturas que comprenden cada una estas etapas como compartimentos estancos o unidades cerradas en sí mismas.³

En este sentido, se denominará *interpretación compartimental*⁴ de la obra de Foucault a aquella que relaciona las diferentes etapas mencionadas más arriba desde una lógica de discontinuidad y ruptura según la cual el pasaje de uno a otro momento implica el abandono o la superación del anterior –ya sea porque éste se ha agotado, ya sea porque ha conducido a un encierro argumental–.

Esto cobra una relevancia particular cuando se considera que fue el propio Foucault quien puso en cuestión el carácter taxativo de esta clasificación al afirmar que, si bien sus técnicas de investigación y ámbitos de interés fueron variando, sus objetivos siempre apuntaron a elaborar la

³ La idea de problematizar la periodización del pensamiento foucaultiano más habitualmente difundida es deudora de las aproximaciones propuestas por Judith Revel. Cf. REVEL, J., *Foucault, une pensée du discontinu*, Paris, Fayard / Mille et une nuits, 2010. Además, se consideran los aportes de otros autores que, frente a quienes pretenden dividir la obra foucaultiana en fases más o menos diferentes, se proponen acentuar las líneas de continuidad. Tal es el caso de Thomas Lemke. Cf. LEMKE, Th., *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*, Hamburg, Argument Verlag, 1997. Acerca de la pertinencia de la división de la obra de Foucault en diferentes “fases”, consúltese también MOREY, M., “Introducción: la cuestión del método”, en FOUCAULT, M., *Tecnologías del yo*, Buenos Aires, Paidós, 2008, pp. 9-44.

⁴ Con la introducción del término “interpretación compartimental” se busca designar las aproximaciones que, movilizadas por un afán analítico, entienden como un fin en sí mismo la explicitación de las rupturas que pueden rastrear-se dentro de la obra de un autor, equiparando la actividad de clasificar con la de caracterizar, problematizar o elucidar.

historia de los diferentes modos a partir de los cuales los seres humanos se constituyen en sujetos.⁵

Apoyándonos en esta declaración, podemos arriesgar una relectura de la obra foucaultiana que, en lugar de plantear la relación entre los tres momentos en términos de una suerte de evolución superadora, ubique al tercero entre el primero y el segundo. En otras palabras, a lo largo del presente capítulo se argumentará a favor de la interpretación según la cual dentro del panorama general del pensamiento foucaultiano, los regímenes de enunciación establecen cierto tipo de saberes que se toman por verdades a partir de la intervención de relaciones de poder y que estas, recíprocamente, encuentran su legitimación en aquellos, componiendo un continuo de interrelación. Y dentro de esta dinámica del saber-poder y poder-saber, quedan delimitados ciertos *modos de subjetivación* que deben comprenderse como correlato de aquélla.

De esta manera, tomar distancia de la interpretación compartimental no implicará negar las transformaciones, desplazamientos y cambios de perspectiva tanto en los intereses como en las técnicas de abordaje foucaultianos. Pero comprometerá al presente desarrollo con el desafío de pensar esas transformaciones y esos desplazamientos dentro de un plano de complementariedad que permita relacionar sus diversos niveles.

II.1.2. Arqueología: del ser del lenguaje a las prácticas discursivas

Las reflexiones sobre el lenguaje componen uno de los principales tópicos del itinerario foucaultiano. En ellas se reconocen una amplia gama de influencias que van desde el giro lingüístico a la teoría del discurso pasando por la problematización de distinciones tales como significante-significado o interpretación-formalización. Esto no quiere decir que pueda encontrarse en Foucault una teoría universal del discurso; antes bien, se trata de un intento por describir las formas históricas que fueron adquiriendo las diferentes prácticas discursivas. Atendiendo a los desplazamientos que van de *Les Mots et les Choses* a *L'Archéologie du savoir*, pueden señalarse algunas cuestiones que contribuyen a profundizar esta caracterización.

En *Les Mots et les Choses*, Foucault procura trabajar en la dirección de una arqueología de la constitución de la figura del Hombre a través del análisis de las ciencias humanas. Foucault le adjudica a las ciencias del lenguaje un papel fundamental dentro de estos procesos. Al revisar esa dimensión, Foucault se aboca a la búsqueda del “ser del lenguaje”, ese que quizás ha quedado

⁵ «Je voudrais dire d'abord quel a été le but de mon travail ces vingt dernières années. Il n'a pas été d'analyser les phénomènes de pouvoir ni de jeter les bases d'une telle analyse. J'ai cherché plutôt à produire une histoire des différents modes de subjectivation de l'être humain dans notre culture; j'ai traité, dans cette optique, des trois modes d'objectivation qui transforment les êtres humains en sujets», FOUCAULT, M., “Le sujet et le pouvoir”, en *Dits et écrits IV. 1980-1988*, Paris, Gallimard-Seuil, 1994, p. 222.

oculto en la forma que adopta la experiencia lingüística luego del pasaje de ese periodo que denomina “época clásica” a la modernidad, es decir, después de que se descompusiera la pertenencia entre lenguaje y mundo, cuando las palabras se separan definitivamente de las cosas. El fin de la época clásica queda señalado por la imposibilidad de recluir la vida, el trabajo y el lenguaje en el dominio de la representación. Ésta se convierte en un producto de las necesidades de la vida, de las fuerzas de producción o de la historicidad del lenguaje que se da en la conciencia del hombre. A partir de ese momento, el sujeto-hombre y el objeto-hombre adquieren una dimensión propia, irreductible al espacio definido por la taxonomía clásica y, consecuentemente, el cuadro ordenado de representaciones se sustituye por un conjunto de oposiciones entre el hombre y el mundo, entre el yo pienso y el yo soy, entre el ser representante y el ser representado. A partir del siglo XIX, de su filología, de su formalización, de su literatura y de sus formas exegéticas, el lenguaje se fragmenta. Desde allí en adelante, la figura del Hombre pasará a funcionar como garante del nexo entre las palabras y las cosas.

Una de las principales conclusiones de la argumentación desplegada en *Les Mots et les Choses* es que aquel “ser del lenguaje” propio de la época clásica ya no existe como objeto ni para el saber ni para la reflexión, y ya no puede ser recuperado por la humana experiencia salvo – en un sentido alusivo, diagonal, indirecto– en ciertas propuestas literarias en las que sólo alcanzaría a aparecer por sí mismo con la eventual desaparición del sujeto.

Foucault deja de lado buena parte de esta forma de abordaje en *L’Archéologie du savoir*, en donde su interés se desplaza desde ese “ser del lenguaje” y su compatibilidad o incompatibilidad con el “ser del hombre” –la correspondencia (o la falta de ella) entre las palabras y las cosas– hacia un plano funcional, aquello que se hace *con* el lenguaje: la producción discursiva.

En este texto, la arqueología aparece definida como un método histórico de descripción del lenguaje que se mueve entre el nivel de los *enunciados* o *formaciones discursivas* y el nivel de los *sistemas de formación* –ases de relaciones entre enunciados– que dan lugar a ellas.

A diferencia de un análisis meramente lingüístico que tomando en cuenta un grupo de enunciados procure rastrear las reglas que autorizan la conformación de otros enunciados potencialmente equivalentes, el abordaje arqueológico del campo discursivo toma por único punto de partida las secuencias lingüísticas que han sido efectivamente formuladas.⁶ Estas secuencias pueden ser innumerables, es decir, sobrepasar la capacidad de registro del anotador más minucioso, pero no obstante, siempre constituirán un conjunto finito.

⁶ «Mientras que los estructuralistas afirman que pueden encontrar leyes transculturales, ahistóricas y abstractas que definen el espacio total de las permutaciones posibles de elementos carentes de significado, el arqueólogo sostiene que es capaz de encontrar las reglas locales del cambio en una determinada época, en una formación discursiva particular, las cuales definen la identidad y el sentido de un enunciado», DREYFUS, H. L. y RABINOW, P., *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2001, p. 82.

La lingüística habitual busca indagar las normas que regulan la construcción de los enunciados estipulando similitudes y diferencias. La descripción foucaultiana de los acontecimientos del discurso plantea otra cuestión muy distinta: ¿cómo es que ha aparecido tal enunciado y ningún otro en su lugar?⁷

Por oposición a la quietud de las formas sintéticas, *L'Archéologie du savoir* se propone mostrar al discurso como el efecto de una construcción que responde a ciertas reglas y ciertas formas de control, ciertos criterios que, a un tiempo, legitiman y deslegitiman los enunciados posibles. Esas reglas deben ser pensadas ya no como pautas gramaticales sino como el sitio en donde residen los acontecimientos discursivos. Considerados en tanto unidades, estos acontecimientos provienen de un mismo sistema de formación constituido por ciertos enunciados habilitantes entre los cuales se puede rastrear el conjunto de sus condiciones de existencia.

En primera instancia, la arqueología busca suspender, tomar distancia, desnaturalizar ciertas categorías, especialmente aquellas que operan en la historia de las ideas cumpliendo una función sintetizante, buscando reducir la discontinuidad. Luego, la arqueología procura una aproximación a ciertos hechos discursivos desde una perspectiva que permita atender a sus modalidades de existencia particular:

Quant au terme de discours dont on a ici usé et abusé dans des sens bien différents, on peut maintenant comprendre la raison de son équivoque: de la façon la plus générale et la plus indécise il désignait un ensemble de performances verbales; et par discours, on entendait alors ce qui avait été produit (éventuellement tout ce qui avait été produit) en fait d'ensembles de signes. Mais on entendait aussi un ensemble d'actes de formulation, une série de phrases ou de propositions. Enfin –et c'est ce sens-là qui a été finalement privilégié (avec le premier qui lui sert d'horizon)– le discours est constitué par un ensemble de séquences de signes, en tant qu'elles sont des énoncés, c'est-à-dire en tant qu'on peut leur assigner des modalités d'existence particulières.⁸

En base a este conjunto de consideraciones, cabe deslindar una serie de pautas que componen el abordaje arqueológico desde el que Foucault se aproxima a los discursos:

- Un discurso no puede reducirse a la materialidad de un objeto, por ejemplo, de un libro – los libros pueden referir (y suelen referir) a otros discursos, conformando una red de significaciones virtualmente infinita–.
- La unidad de los discursos puede fundarse en una serie de criterios: la unidad de los objetos a los que refieren (las reglas de formación de los objetos, las definiciones de dichas reglas); su estilo o tipo de encadenamiento (las modalidades enunciativas, la individualiza-

⁷ Cf. FOUCAULT, M., *L'Archéologie du savoir*, Paris, Gallimard-Seuil, 1969, p. 44.

⁸ *Ibid.*, p. 141.

ción de una formación discursiva a partir de la definición de las condiciones que han permitido su surgimiento), la preeminencia de determinados conceptos (aquellos que son resignificados, aquellos que son propuestos como novedosos), la priorización de ciertas temáticas por sobre otras (las estrategias discursivas).

- El objetivo del análisis de un discurso no es en primera instancia su contenido semántico sino las condiciones de su emergencia, sus reglas de formación, las estrategias de las que da cuenta, sus efectos de poder, etc.
- El nivel discursivo es comprendido ya no como la traducción exterior (expresión) de ideas que lo preceden sino como la condición de posibilidad de la emergencia de los conceptos. Así comprendida, la formación conceptual sólo es posible dentro de un haz de relaciones; de allí que los conceptos no puedan entenderse como compartimentos estancos. Cada dominio discursivo (economía, medicina, gramática, ciencia de los seres vivos, etc.) da lugar a ciertas organizaciones conceptuales, ciertos reagrupamientos de objetos, ciertos tipos de enunciación que forman temas o teorías según su grado de coherencia, de rigor y de estabilidad.⁹

De este modo, los discursos comportan un grado de positividad que caracteriza su unidad a través del tiempo:

Les oeuvres différentes, les livres dispersés, toute cette masse de textes qui appartiennent à une même formation discursive –et tant d’auteurs qui se connaissent et s’ignorent, se critiquent, s’invalident les uns les autres, se pillent, se retrouvent, sans le savoir et entrecroisent obstinément leurs discours singuliers en une trame dont ils ne sont point maîtres, dont ils n’aperçoivent pas le tout et dont ils mesurent mal la largeur– toutes ces figures et ces individualités diverses ne communiquent pas seulement par l’enchaînement logique des propositions qu’ils avancent, ni par la récurrence des thèmes, ni par l’entêtement d’une signification transmise, oubliée, redécouverte; ils communiquent par la forme de positivité de leur discours. Ou plus exactement cette forme de positivité (et les conditions d’exercice de la fonction énonciative) définit un champ où peuvent éventuellement se déployer des identités formelles, des continuités thématiques, des translations de concepts, des jeux polémiques. Ainsi la positivité joue-t-elle le rôle de ce qu’on pourrait appeler un *a priori historique*.¹⁰

Dentro del pensamiento foucaultiano, la noción de *a priori histórico*¹¹ no remite a los criterios de validez o legitimación de la experiencia ni a los supuestos que operarían en un sujeto cognos-

⁹ Así, por ejemplo, no podría abordarse la formación del concepto moderno de justicia por separado del desarrollo de la lógica jurídica de la modernidad.

¹⁰ *Ibid.*, p. 167.

¹¹ La noción de *a priori histórico* aparece ya en *Maladie mentale et psychologie* de 1954 y luego constituye una de las bases conceptuales sobre las que Foucault desarrolla su investigación sobre el nacimiento de la clínica. Pero después de 1968, Foucault no vuelve a utilizarla en ninguno de los trabajos que publicara en vida.

cente caracterizado trascendentalmente; antes bien, se refiere a los modos de funcionamiento del discurso y de los enunciados conforme al conjunto de reglas que determinan las formas de aparición, desaparición, y transformación de los mismos. El carácter apriorístico de esta positividad no tiene que ver con una anterioridad lógica ni con una suerte de criterio ahistórico, sino con el conjunto de reglas constitutivas que son inmanentes al discurso mismo y que caracterizan una discursividad determinada más allá de cualquier sujeto de enunciación.

En ese sentido, el *a priori histórico* resulta una positividad que establece y determina, para una época dada, las condiciones de posibilidad de un enunciado, sus leyes de acumulación, distribución, coexistencia, el régimen de su emergencia, aparición y desaparición. Al mismo tiempo, el *a priori* da cuenta de las discontinuidades y de las grietas, mostrando que todo discurso posee una historia que le es propia y que no puede ser reducida a la historicidad general. Por ello este tipo de nociones foucaultianas subvierten el presupuesto de la continuidad histórica y ponen en cuestión el mito de la finalidad de la historia o de la direccionalidad del progreso acumulativo.¹²

Esta caracterización da cuenta de por qué la arqueología conduce a resultados cualitativamente diferentes respecto de aquellos que ofrece la historia de las ideas, de las ciencias y de las disciplinas. Donde la historia tradicional de las ideas se preocupa por mostrar cómo la verdad se ha abierto camino a través de los siglos eliminando el error, la arqueología describe las condiciones de posibilidad que establecen lo que puede ser dicho en un determinado momento. Estas condiciones varían epocalmente, por lo que la noción de *discontinuidad* ocupa un lugar de suma importancia. Sirviéndose de una imagen espacial, podría decirse que allí donde la historia tradicional de las ideas seguía un recorrido horizontal, más o menos rectilíneo, la arqueología, en cambio, instaaura una mirada vertical.¹³

Cabe aclarar que esta forma de indagación no ha de conducir indefectiblemente a resultados epistemológicamente subversivos, pues no se trata de cuestionar la objetividad o validez de un conjunto de conocimientos buscando los errores que en ellos pudieran subsistir. La arqueología despliega una serie de técnicas para comprender cómo un determinado campo del saber ha desarrollado sus condiciones de aceptabilidad. Por eso debe comprenderse como una dinámica de investigación que busca problematizar la conformación de los saberes desde una perspectiva que no pretende ser ni formalista ni interpretativa.¹⁴ Pero esta caracterización lejos está de resultar

¹² Cf. VEYNE, P., *Foucault revoluciona la historia*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 210 y ss.

¹³ Cf. CASTRO, E., *Lecturas foucaulteanas. Una historia conceptual de la biopolítica*, Buenos Aires, Cúspide, 2011, p. 44.

¹⁴ Cf. FOUCAULT, M., *L'Archéologie...* op. cit., p. 254.

definitiva pues, dentro del pensamiento foucaultiano, el saber aparece imbricado con esa otra polaridad, el poder:¹⁵

Je suppose que dans toute société la production du discours est à la fois contrôlée, sélectionnée, organisée et redistribuée par un certain nombre de procédures qui ont pour rôle d'en conjurer les pouvoirs et les dangers, d'en maîtriser l'événement aléatoire, d'en esquiver la lourde, la redoutable matérialité.¹⁶

Este fragmento está tomado del discurso inaugural que Foucault pronunciara al hacerse cargo de su cátedra en el *Collège de France* en diciembre de 1970. Ese año marca el inicio de un proceso a partir del cual Foucault comienza a incorporar a sus investigaciones la consideración de nuevos elementos, entre los que cabe destacar:

- Los procedimientos de exclusión (qué objetos pueden considerarse discursivamente, en qué circunstancias puede hablarse de ellos y quién puede hacerlo).
- Los procedimientos de control desplegados al interior del ámbito discursivo (control de ciertos discursos sobre otros discursos).
- Los procedimientos de rarefacción (que facilitan el intercambio y la apropiación de discursos diversos), etc.

Articulando algunas reflexiones en torno a la importancia y a la significación de la incorporación de este tipo de registros a sus consideraciones, Foucault comienza a desarrollar un enfoque diferente.

II.1.3. Genealogía: la búsqueda del *Herkunft*

La historiografía tradicional busca lo originario, el lugar desde el cual podrían explicarse los acontecimientos, la *arkhé* donde se encuentran los fundamentos primigenios de la realidad que se desenvolverá hacia un *télos* preconfigurado. Esta búsqueda del origen le permite al análisis tradicional concebir al devenir histórico como un despliegue necesario de lo ya contenido en esa instancia primera. Todo suceso que es analizado a la luz de ese *Ursprung* se interpreta en el marco lineal que se establece desde el origen hacia la finalidad que se supone precontenida en él.¹⁷

Por contraposición a esta tendencia, la genealogía foucaultiana se propone conformar un tipo de análisis que apunte al rastreo de la *procedencia* (*provenance*):

¹⁵ En este sentido debe considerarse especialmente la influencia nietzscheana en el pensamiento de Foucault. Muchos son los artículos que trabajan esta relación. Cf. REVEL, J., "Foucault lecteur de Nietzsche: l'apprentissage de la déprise", en *Magazine Littéraire*, Paris, abril 1992.

¹⁶ FOUCAULT, M., *L'Ordre du discours*, Paris, Gallimard-Seuil, 1971, pp. 10-11.

¹⁷ Cf. FOUCAULT, M., "Nietzsche, la généalogie, l'histoire," en Bachelard, G. et. al., *Hommage à Jean Hyppolite*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971, pp. 145-172.

Suivre la filière complexe de la provenance, c'est au contraire maintenir ce qui s'est passé dans la dispersion qui lui est propre: c'est repérer les accidents, les infimes déviations –ou aucontraire les retournements complets–, les erreurs, les fautes d'appréciation, les mauvais calculs qui ont donné naissance à ce qui existe et vaut pour nous; c'est découvrir qu'à la racine de ce que nous connaissons et de ce que nous sommes il n'y a point la vérité et l'être, mais l'extériorité de l'accident.¹⁸

La genealogía elige como punto de partida un lugar azaroso del que puede proceder una multiplicidad de sucesos. Por esta razón, Foucault –retomando algunos elementos del pensamiento de Nietzsche– destaca los significados asociados al término alemán *Herkunft*, que remite a las vinculaciones genéticas y que, a diferencia de *Ursprung*, ayuda a pensar la relación con el pasado desde una lógica móvil. El rastreo del *Herkunft* permitirá mostrar la fragmentación dentro de aquello que se entendía como continuo y poner en movimiento aquello que se tomaba por inmóvil.¹⁹

La genealogía desarrolla estas diferentes maneras de “sumergirse en las aguas de la procedencia” buscando los momentos nodulares de ciertos recorridos aleatorios, los puntos de entrecruzamiento de fuerzas en donde aparece la manifestación actual de una serie dinámica. Estas *emergencias* funcionan como “una cristalización en el azar de la procedencia, principio y ley singular de una aparición”.²⁰ La emergencia es la irrupción, la salida a escena de un producto del juego de fuerzas que se mantienen detrás de las bambalinas. El suceso emergente es analizado por la genealogía como azaroso y contingente: la creación de una institución, la sanción de un reglamento, un tratado sobre estructuración espacial, un manual de ciencia médica; estos son los tipos de acontecimientos sobre los que el Foucault genealógico fija su mirada.

Estas emergencias dan cuenta de ciertos *desplazamientos* (*déplacements*), traslados de un elemento que de un emplazamiento determinado se des-plaza hacia otro. Que algo proceda desde alguna locación –y no que se “origine” en algún punto– implica que ese algo se ha movido, se ha trasladado y ha recorrido un trayecto. Lo que se desplaza son efectos de poder, análisis, concepciones, configuraciones, interpretaciones, significados de objetos, formas de construcción de categorías particulares, etc.

Si la emergencia es el momento de aparición de las fuerzas en la escena, la genealogía busca reconstruir cuáles fueron las fuerzas que operaron tras bambalinas para que esa aparición ocurriera. La indagación genealógica se adentra en el juego de la procedencia para dar cuenta de ese movimiento de las líneas de fuerzas y de su constante dinámica. Por eso toma al carácter estático con el que los conceptos se presentan como un obstáculo a sortear y busca la manera de desarro-

¹⁸ FOUCAULT, M., “Nietzsche, la généalogie, l’histoire... op. cit., p. 21.

¹⁹ *Ibid.*, p. 33

²⁰ *Ibid.*, p. 37.

llar un pensamiento en movimiento, más plástico y más flexible: no parte de lo que deviene para ir en busca de verdades fijas; por el contrario, ejerce la sospecha sobre aquello que se presenta como cristalizado y a partir de eso rastrea los movimientos de las fuerzas que se entrecruzan, pugnan, se sosiegan o se imponen por fuera del alcance de las luces de la escena. De allí que la labor de la genealogía quede abierta a la posibilidad del asombro; en tanto que comienza su recorrido sin saber con qué se va a encontrar, el horizonte de resultados de su investigación permanece abierto.

II.2. Arqueología y genealogía en correlato: historia y producción de subjetividad.

Tanto la arqueología como la genealogía apuntan a desenmascarar el carácter de “verdad necesaria” con el que suelen presentarse los resultados de la ciencia moderna. Ni la una ni la otra se interesan por la verdad de la historia; antes bien, atienden a la historia de las verdades.

Pero antes de componer algunas reflexiones en torno al lugar y a la función que la historia ocupa en el pensamiento foucaultiano, es necesario establecer algunas precisiones más en torno a las vinculaciones entre arqueología y genealogía. Para problematizar dicha vinculación se hará referencia a algunas de las consideraciones críticas que Jürgen Habermas propone respecto de ella.

II.2.1. La crítica de Habermas

En su libro *Der Philosophische Diskurs der Moderne*, Jürgen Habermas dedica dos capítulos a denunciar lo que él entiende como las consecuencias aporéticas de la crítica foucaultiana a la razón científica.²¹ No es menester revisar aquí la totalidad de las argumentaciones con las que Habermas pretende sustentar esa denuncia.²² Sin embargo, resulta conveniente atender a la re-

²¹ Las críticas de Habermas y los autores habermasianos hacia Foucault no se agotan en este aspecto. Uno de los tópicos que se cuestionan más fuertemente son las consideraciones foucaultianas en torno al poder: estos autores argumentan que si la resistencia es la manifestación de una suerte de “poder omnipresente” que recorre todo el entramado social, ningún ejercicio de oposición a la dominación podría diferenciarse cualitativamente de la dominación misma: “Si alguien da la bienvenida a otro o lo golpea, si alguien hace sentir bien a otro o lo envía a prisión, si alguien coopera con otro o compite contra él, todas éstas son, conforme al modelo conceptual de Foucault, formas igualmente dependientes del poder [...] Diferenciaciones entre procedimientos sociales justos o injustos, entre formas legítimas o ilegítimas del ejercicio del poder político, entre relaciones interpersonales estratégicas o de competencia, entre medidas guiadas por la fuerza o por el consenso, todas estas diferenciaciones, tan cercanas al corazón de la teoría crítica, son simplemente relegadas”, MCCARTHY, T., *Ideales e ilusiones. Construcción y deconstrucción en la teoría crítica contemporánea*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 79-80. También DEWS, P., “Poder y subjetividad en Foucault”, en AA.VV., *Disparen sobre Foucault*, Buenos Aires, El cielo por asalto, 1993, pp. 147-185. En especial, el apartado “Foucault y la Escuela de Frankfurt”, pp. 155 y ss.

²² Para profundizar el análisis de las críticas de Habermas sobre las que aquí nos detendremos, así como también para otras reflexiones que el autor alemán propone respecto del pensamiento foucaultiano, consúltese JANICAUD,

construcción que propone el autor alemán respecto del pasaje foucaultiano de la arqueología a la genealogía.

Habermas comprende a los desarrollos arqueológicos y propuestos por Foucault como ejercicios que se proponen esclarecer las reglas de exclusión por las que dentro de los discursos se determina la verdad de los enunciados, un conjunto de análisis que buscan liberar de su contexto ciertos documentos para hacerlos accesibles a una descripción estructuralista.²³ Por su parte, el momento genealógico del pensamiento foucaultiano es comprendido por Habermas como una forma de estudio que procura dar cuenta de la procedencia de las prácticas a partir del contingente vaivén de luchas, victorias y derrotas, es decir, de las dinámicas aleatorias del poder.²⁴

Para Habermas, este “giro” que llevó la atención de Foucault de la producción discursiva hacia el ejercicio del poder tuvo que ver con los problemas o insuficiencias con los que el autor francés se habría encontrado por haberse dedicado a estudiar “sólo discursos”:

El giro hacia la teoría del poder debe entenderse más bien como un intento, internamente motivado, de resolver los problemas a los que Foucault se ve enfrentado tras haber efectuado en *Las palabras y las cosas* un desenmascaramiento de las ciencias humanas sólo con los medios de un análisis de los discursos.²⁵

Según Habermas, la genealogía se propone pensar en movimiento lo que la arqueología sólo buscaba desenterrar como formaciones estáticas. Por ello entiende al enfoque genealógico como un desarrollo con el que Foucault buscó completar la investigación que la arqueología había dejado trunca por propia incapacidad. Pero este cambio, lejos de constituirse en una solución, habría conducido a Foucault a una nueva y fundamental dificultad:

Queda, empero, sin aclarar el problema de cómo los discursos, los científicos y los no científicos, se relacionan con las prácticas —la cuestión de si son los primeros los que rigen las segundas; la cuestión de si su relación ha de pensarse en términos de base y superestructura, o más bien según el modelo de una causalidad circular, o como una interacción entre estructura y suceso—.²⁶

El autor alemán señala un hiato entre los discursos y las prácticas que sería insalvable desde el tratamiento foucaultiano, pues mientras aquellos pertenecerían exclusivamente al plano del lenguaje, éstas mantendrían una existencia netamente corporal y, por lo tanto, serían “mudas”:

D., “Racionalidad, fuerza y poder. Foucault y las críticas de Habermas”, en BALBIER, E. et al., *Michel Foucault. Filósofo*, Barcelona, Gedisa, 1990, p. 279-297.

²³ Los esfuerzos que Foucault dedicara a separarse de las interpretaciones que emparentan su obra con la de los estructuralistas no son considerados por Habermas.

²⁴ Cf. HABERMAS, J., *El discurso filosófico de la modernidad*, Buenos Aires, Taurus, 1990, pp. 298 y ss.

²⁵ *Ibid.*, p. 298.

²⁶ *Ibid.*, p. 291.

Las ciencias humanas, que constituyen el punto de referencia al que Foucault tozudamente se atiene, no solamente se hallan en el contexto de otros discursos; más importante aún para la historia de su aparición son las mudas prácticas en que están insertas. (...) En el concepto de «práctica» recoge Foucault el momento del influjo violento, asimétrico, sobre la libertad de movimiento de otros participantes en la interacción. Los fallos judiciales, las medidas policiales, los preceptos pedagógicos, los internamientos, la disciplina, los controles, las formas de entrenamiento corporal e intelectual constituyen ejemplos de la intervención de las fuerzas socializadoras, organizadoras, en el sustrato natural de creaturas que se caracterizan por su corporalidad vivida.²⁷

Queda así diagramada una polaridad: de un lado, la arqueología con su remisión a un plano meramente lingüístico y su estudio de los discursos en tanto formadores de saberes; del otro, la genealogía con su dimensión corporal y su investigación de las “mudas prácticas” en las que se cristaliza el ejercicio del poder. A causa de sus limitaciones intrínsecas, la primera habría terminado subordinada a la segunda. Y al mismo tiempo, entre ellas se abriría lo que Habermas entiende como un abismo aporético en el que Foucault habría caído empujado por su contradictorio afán de desarrollar una crítica científica de la racionalidad de la ciencia moderna.

II.2.2. Las prácticas discursivas

Pero los presupuestos desde los que Habermas sustenta su denuncia no son los de Foucault.

Al afirmar que todo desplazamiento que se produce en la perspectiva del investigador es causado o bien por agotamiento de la perspectiva anterior o bien por los resultados aporéticos a los que ésta condujo, la crítica habermasiana se inscribe dentro de la interpretación compartimental de la que estas páginas buscan tomar distancia.

Al mismo tiempo, la forma en la que Habermas parece comprender la noción de “práctica” difiere en mucho de la desplegada por Foucault. Esta noción puede encontrarse como parte de las preocupaciones centrales del pensamiento foucaultiano ya desde el momento arqueológico, e incluso desde textos anteriores como *Histoire de la folie à l'âge classique*.

Por *práctica (pratique)*, Foucault entiende aquello que los hombres hacen cuando hablan o cuando actúan. Las prácticas no son la expresión de algo que está por “detrás” de lo que se hace (el pensamiento, el inconsciente, la ideología o la mentalidad), sino que son siempre manifiestas. No remiten a un factor explicativo externo; su sentido es inmanente.²⁸

²⁷ *Ibid.*, p. 290.

²⁸ «La práctica no es una instancia como el Ello freudiano ni un primer motor como las relaciones de producción. Por otra parte, no hay en Foucault ni instancia ni primer motor. Por ese motivo no hay demasiado inconveniente en calificar provisionalmente a esta práctica de la parte oculta del iceberg, para decir que sólo se presenta a nuestra visión cubierta de ropajes demasiado amplios y que es, en buena parte, preconceptual. En efecto, la parte oculta de un iceberg no es una instancia distinta de la parte que emerge, es de hielo como la otra, pero no es el motor que hace

La aporía que Habermas denuncia no tiene en cuenta que, dentro del pensamiento foucaultiano, los discursos son abordados como prácticas. Ello queda claro con la combinación de ambas instancias en la noción de *práctica discursiva* (*pratique discursive*)²⁹ que le permite a Foucault ampliar la consideración de nuevos elementos en lo concerniente al conjunto de reglas anónimas, históricas y determinadas espaciotemporalmente que establecen y definen las condiciones de ejercicio de una función enunciativa para una época dada:

Les pratiques discursives ne sont pas purement et simplement des modes de fabrication de discours. Elles prennent corps dans des ensembles techniques, dans des institutions, dans des schémas de comportement, dans des types de transmission et de diffusion, dans des formes pédagogiques qui à la fois les imposent et les maintiennent.³⁰

La revisión de las implicancias de esta noción ayuda a especificar la omisión en la que incurre Habermas: el autor alemán pasa por alto el hecho de que los fallos judiciales, los edictos policiales, los preceptos pedagógicos, las formas de entrenamiento intelectual y otros ejemplos que él retoma para ilustrar el concepto foucaultiano de práctica también incluyen indefectiblemente una dimensión discursiva.

Enfin ce qu'on appelle «pratique discursive» peut maintenant être précisé. On ne peut pas la confondre avec l'opération expressive par laquelle un individu formule une idée, un désir, une image; ni avec l'activité rationnelle qui peut être mise en oeuvre dans un système d'inférence; ni avec la «compétence» d'un sujet parlant quand il construit des phrases grammaticales; c'est un ensemble de règles anonymes, historiques, toujours déterminées dans le temps et l'espace qui ont défini à une époque donnée, et pour une aire sociale, économique, géographique ou linguistique donnée, les conditions d'exercice de la fonction énonciative.³¹

Mientras que la interpretación compartimental supone que la arqueología se ocupa del saber en tanto que la genealogía apunta al poder, y que esas formas de abordaje son en alguna medida excluyentes, la noción de práctica discursiva muestra que pensar la producción de discursos y las

avanzar el iceberg; lo único que ocurre es que está por debajo de la línea de visibilidad, y se explica de la misma manera que el resto del iceberg», VEYNE, P., *Foucault revoluciona...* op. cit., p. 210.

²⁹ «El enunciado permanece oculto, pero únicamente si uno no se eleva hasta sus condiciones extractivas; por el contrario, está presente, lo dice todo, desde el momento en que uno se eleva hasta ellas. Igual ocurre en la política: la política no oculta nada, ni en diplomacia, ni en legislación, ni en reglamentación, ni en gobierno, aunque cada régimen de enunciados supone una cierta manera de entrecruzar las palabras, las frases y las proposiciones. Basta con saber leer, por difícil que parezca. El secreto sólo existe para ser traicionado, para traicionarse a sí mismo. Cada época denuncia perfectamente lo más cínico de su política, como también lo más crudo de su sexualidad, hasta tal extremo que la transgresión tiene poco mérito. Cada época dice todo lo que puede decir en función de sus condiciones de enunciado [...] Que en cada época siempre se diga todo, ése es quizás el principio histórico más importante de Foucault: tras el telón no hay nada que ver, razón de más para describir en cada momento el telón o el zócalo, puesto que no existe nada detrás ni debajo», DELEUZE, G., *Foucault*, Barcelona, Paidós, 1987, p. 82.

³⁰ FOUCAULT, M., *Dits et Écrits III. 1976-1979*, Paris, Gallimard-Seuil, 1994, p. 241.

³¹ FOUCAULT, M., *L'Archeologie...* op.cit., pp. 153-154. Desde citas como ésta también puede relativizarse la distinción entre arqueología y genealogía que designa al discurso como un emergente plausible de ser abordado sólo por la primera de ellas.

dinámicas del poder como dos instancias separadas termina conformando una perspectiva incompleta:

Je n'essaie pas de trouver derrière le discours quelque chose qui serait le pouvoir et qui en serait la source, comme dans une description de type phénoménologique ou dans n'importe quelle méthode interprétative. Je pars du discours tel qu'il est! Dans une description phénoménologique, on essaie de déduire du discours quelque chose qui concerne le sujet parlant; on essaie de retrouver, à partir du discours, quelles sont les intentionnalités du sujet parlant une pensée en train de se faire. Le type d'analyse que je pratique ne traite pas du problème du sujet parlant, mais examine les différentes manières dont le discours joue un rôle à l'intérieur d'un système stratégique où du pouvoir est impliqué, et pour lequel du pouvoir fonctionne. Le pouvoir n'est donc pas au-dehors du discours. Le pouvoir n'est ni source ni origine du discours. Le pouvoir est quelque chose qui opère à travers le discours, puisque le discours est lui-même un élément dans un dispositif stratégique de relations de pouvoir.³²

A diferencia de lo que sostiene la interpretación compartimental, el Foucault genealogista no desestima el discurso sino que lo aborda de una manera distinta, incorporándolo a un entramado más amplio.

Este entramado más amplio puede comprenderse desde la revisión de tres conceptos que Foucault desarrolla y utiliza de una manera vinculada: *dispositivo*, *episteme* y *disciplina*.

II.2.3. Dispositivo, episteme, disciplina:

Lo distintivo de una práctica es su carácter relacional: las prácticas nunca se definen individualmente, por el contrario, siempre aparecen en relación con otras prácticas configurando un sistema de reglas. Para dar cuenta de este entramado racional, Foucault introduce el concepto de *dispositivo* (*dispositif*). Foucault define a los dispositivos como conjuntos heterogéneos que pueden incluir discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales y filantrópicas, etc.³³

Pero no es ninguno de estos elementos lo que estipula el funcionamiento particular de un dispositivo, sino la racionalidad que subyace a él y que permite su correlación con otros dispositivos. En ese sentido, Foucault habla de una “sobredeterminación funcional”. Este término remite al modo en que la heterogeneidad de elementos que el dispositivo incluye comienza a funcionar

³² FOUCAULT, M., *Dits et Écrits III...* op.cit., p. 465.

³³ Cf. FOUCAULT, M., “Le souci de la vérité”, entrevista con F. Ewald, en *Magazine littéraire*, Nro. 207, mayo de 1984, pp. 18-23.

coherentemente de acuerdo a objetivos específicos.³⁴ Los dispositivos son entonces “cajas de resonancia” que actualizan las virtualidades presentes en cada uno de los elementos que reúnen. Desde esta perspectiva, el análisis de los diversos dispositivos considerados correlativamente dará cuenta de una racionalidad que mostrará un carácter eminentemente práctico.

El concepto de *dispositivo* da cuenta en buena medida de esa mayor amplitud en tanto que permite englobar discursos y prácticas dentro de la lógica de las relaciones de saber-poder, conformando una red que implica una forma determinada de ejercicio del poder y de configuración del saber que hace posibles determinados efectos de verdad y de realidad.

El dispositivo se refiere al conjunto de instancias discursivas y no discursivas que emergen a partir de un cierto régimen de concomitancia y proximidad.³⁵ Postular la existencia de un dispositivo determinado permite rastrear el sentido de una cierta regularidad de funcionamiento así como también una cierta mediación instrumental que hace posible la enunciación práctica de un discurso determinado.³⁶ Pero esta articulación no adopta la forma de la conexión causal ni puede pensarse desde el modelo base-superestructura o relaciones materiales-ideología.³⁷

En su acepción foucaultiana, el concepto de dispositivo incluye elementos discursivos y no-discursivos que conforman los diversos regímenes de enunciación que organizan la experiencia de acuerdo a un conjunto de condiciones de posibilidad históricamente situadas.³⁸ Estos regímenes tienen por función producir tanto los objetos de los que se habla como los sujetos hablantes. Por ello los dispositivos son comprendidos como estrategias sin sujeto, es decir, como dinámicas que no pueden estimarse como el fruto de ninguna voluntad planificadora. Pero al mismo tiempo, los dispositivos producen las subjetividades que involucran, tanto al asignar un sujeto emisor a cada discurso –a modo de garante– como al definir las características de los sujetos a los que

³⁴ Cf. *Ibid.*

³⁵ Las instituciones, los emplazamientos arquitectónicos, las regulaciones legales, las medidas administrativas, los estamentos científicos, los procedimientos de vigilancia y de castigo, el régimen penal, el sistema educativo, hospitalario, etc. son ejemplos tomados de los desarrollos de Foucault que sirven para completar la conceptualización de la noción de “dispositivo”.

³⁶ Así, el discurso criminológico del siglo XIX puede ser analizado a partir de sus regularidades y funcionamientos. Sin embargo, dicho análisis debe incluir el conjunto de dispositivos en los cuales se basa y a los que ha dado origen, como por ejemplo: el diseño arquitectónico de las cárceles, sus emplazamientos, el discurso penal, el estamento científico a partir del cual legitima y legaliza su práctica, etc.

³⁷ Foucault rechaza más fuertemente la comprensión de la “ideología” como una forma de engaño, como una suerte de velo cegador que le impide a los sujetos ver que los objetivos que persiguen no les son propios sino impuestos por la “clase dominante” que los oprime: «El discurso tampoco es ideología; casi podría decirse que, por el contrario, es lo que se dice realmente, sin que la sepan los hablantes: éstos creen hablar amplia y libremente cuando, sin saberlo, dicen cosas limitadas, sujetas a una gramática incongruente. En cambio, la ideología es mucho más libre y amplia, y tiene motivo para serlo: es racionalización e idealización; es un amplio ropaje», VEYNE, P., *Foucault revoluciona la historia...* op. cit., p. 211.

³⁸ Podría preguntarse dicotómicamente si ciertos emergentes como las pericias médico-legales pertenecen al plano discursivo o al no discursivo. Desde la noción foucaultiana de “dispositivo”, la disyunción queda anulada: las pericias médico-legales pertenecen a ambos.

objetivan. La noción de dispositivo puede comprenderse como el lugar de reunión de la arqueología y la genealogía:³⁹

Le dispositif est donc toujours inscrit dans un jeu de pouvoir, mais toujours lié aussi à une ou à des bornes de savoir, qui en naissent mais, tout autant, le conditionnent. C'est ça, le dispositif: des stratégies de rapports de forces supportant des types de savoir, et supportés par eux. Dans *Les Mots et les Choses*, en voulant faire une histoire de l'*épistémè*, je restais dans une impasse. Maintenant, ce que je voudrais faire, c'est essayer de montrer que ce que j'appelle dispositif est un cas beaucoup plus général de l'*épistémè*. Ou plutôt que l'*épistémè*, c'est un dispositif spécifiquement discursif, à la différence du dispositif qui est, lui, discursif et non discursif, ses éléments étant beaucoup plus hétérogènes.⁴⁰

Con el término *episteme* Foucault no remite ni a una forma de conocimiento ni a un tipo de racionalidad que atraviesa las diversas ciencias y que manifestaría la unidad soberana de un sujeto, de un espíritu o de una época.⁴¹ El concepto de *episteme* abarca el conjunto de relaciones que se pueden descubrir entre las diversas ciencias cuando se las analiza en el nivel de las regularidades discursivas dentro del contexto de una época dada:

Si tu veux, l'*épistémè*, je la définirais, en faisant retour, comme le dispositif stratégique qui permet de trier parmi tous les énoncés possibles ceux qui vont pouvoir être acceptables à l'intérieur, je ne dis pas d'une théorie scientifique, mais d'un champ de scientificité, et dont on pourra dire: celui-ci est vrai ou faux. C'est le dispositif qui permet de séparer, non pas le vrai du faux, mais l'inqualifiable scientifiquement du qualifiable.⁴²

Esta cita muestra cómo se interrelacionan ambas nociones: la *episteme* puede comprenderse como una instancia más abarcativa que la del dispositivo en tanto que permite rastrear posibles regularidades discursivas entre ciencias diversas dentro de un contexto epocal determinado; el dispositivo puede comprenderse como una instancia más abarcativa que la de la *episteme* en tanto que permite ampliar la consideración hacia elementos no necesariamente discursivos.

Desde esta mutua implicación, tanto *episteme* como dispositivo funcionan como nociones que ayudan a la revisión de las dinámicas de producción de verdad propiamente modernas: los procesos de disciplinarización interna de la enunciación que reemplazan el criterio de la censura y la ortodoxia –dictaminar la aceptabilidad o inaceptabilidad de un enunciado en base a su correspondencia con un dogma determinado– por un control sobre los mecanismos de producción de

³⁹ «Los dispositivos sobre los que Foucault trabaja son líneas de objetivación y de subjetivación, como máquinas de hacer ver y hacer hablar cuyo análisis requiere no considerar la enunciación en sí misma sino el régimen de enunciación que la hace posible», DELEUZE, G., “¿Qué es un dispositivo”, en BALBIER, E. et al., *Michel Foucault. Filósofo*, Barcelona, Gedisa, 1990, p. 155.

⁴⁰ FOUCAULT, M., “Le jeu de Michel Foucault” entrevista de 1977, en *Dits et Écrits III...* op. cit., p. 300.

⁴¹ FOUCAULT, M., *L'Archéologie...* op. cit., p. 323.

⁴² FOUCAULT, M., “Le jeu de Michel Foucault...” op. cit., p. 301.

los saberes. Estas formas de control establecen una disciplina de la enunciación que permite una renovación de los enunciados mucho más dinámica:

Un contrôle qui ne porte donc pas sur le contenu des énoncés, sur leur conformité ou non à une certaine vérité, mais sur la régularité des énonciations. Le problème sera de savoir qui a parlé, et s'il était qualifié pour parler, à quel niveau se situe cet énoncé, dans quel ensemble on peut le replacer, en quoi et dans quelle mesure il est conforme à d'autres formes et à d'autres typologies de savoir.⁴³

En la obra de Foucault, el término “disciplina” suele relacionarse con el conjunto de tecnologías orientadas al tratamiento de los cuerpos individuales propias de las instituciones de encierro modernas. Sin embargo, a partir de las referencias recogidas en los párrafos anteriores, puede distinguirse otro sentido cuya consideración resulta sumamente relevante para comprender la efectividad y legitimidad de las técnicas de producción de verdad.

Con la noción de *disciplinas de la enunciación*, Foucault refiere a las formas de selección, control, regulación y organización de las prácticas discursivas. Se trata del conjunto de reglas anónimas, positivas, históricas –en el sentido de determinadas espacio-temporalmente– que han definido las condiciones de ejercicio del discurso para una época y para un grupo social determinado. Estas reglas que permiten controlar la emergencia de la otredad se legitiman institucionalmente para dar sentido y significación a acciones de separación, control y exclusión social.

L'organisation des disciplines s'oppose aussi bien au principe du commentaire qu'à celui de l'auteur. A celui de l'auteur puisqu'une discipline se définit par un domaine d'objets, un ensemble de méthodes, un corpus de propositions considérées comme vraies, un jeu de règles et de définitions, de techniques et d'instruments: tout ceci constitue une sorte de système anonyme à la disposition de qui veut ou qui peut s'en servir, sans que son sens ou sa validité soient liés à celui qui s'est trouvé en être l'inventeur. Mais le principe de la discipline s'oppose aussi à celui du commentaire: dans une discipline, à la différence du commentaire, ce qui est supposé au départ, ce n'est pas un sens qui doit être redécouvert, ni une identité qui doit être répétée; c'est ce qui est requis pour la construction de nouveaux énoncés. Pour qu'il y ait discipline, il faut donc qu'il y ait possibilité de formuler, et de formuler indéfiniment, des propositions nouvelles (...). Il se peut toujours qu'on dise le vrai dans l'espace d'une extériorité sauvage; mais on n'est dans le vrai qu'en obéissant aux règles d'une «police» discursive qu'on doit réactiver en chacun de ses discours. La discipline est un principe de contrôle de la production du discours. Elle lui fixe des limites par le jeu d'une identité qui a la forme d'une réactualisation permanente des règles.⁴⁴

⁴³ FOUCAULT, M., *«Il faut défendre la société»*. Cours au Collège de France - 1976, Paris, Gallimard-Seuil, 1997, p. 164.

⁴⁴ FOUCAULT, M., *L'ordre du discours...* op. cit., pp. 32-34.

En tanto forma de “policía discursiva”, las disciplinas delimitan lo que se puede decir, lo que no se puede decir y cómo se debe decir lo que se dice. Definen un campo anónimo de métodos, proposiciones, considerados como verdaderos; un juego de reglas y definiciones, técnicas e instrumentos que determinan las condiciones que debe cumplir una proposición para establecer su inclusión en el ámbito de lo verdadero.

En tanto conjunto de reglas que establecen los límites y las formas de lo que se dice y de su circulación, las disciplinas no responden a una razón universal sino que tienen una historia plausible de ser recorrida sin apelar a su inserción en una historia universal.

II.2.4. De la historia de las prácticas a la práctica de la historia: configuraciones de la racionalidad

Toda práctica tiene una historia. La historiografía habitual intenta desandar el desarrollo temporal de esa historia para mantener el sentido de la continuidad a resguardo de la dispersión que el olvido pudiera producir. La genealogía, en cambio, se propone localizar los accidentes, las desviaciones y los errores de los que ha surgido lo que se comprende como válido y existente; se ocupa de mostrar las rupturas, los vacíos, las fisuras presentes y las líneas de fuga elididas en las narraciones que alcanzan a ocupar el lugar de palabra oficial.

Hacer una historia de las prácticas no significa para Foucault develar algo oculto: tras el velo que recubre la “verdad” no hay nada para ver o escuchar, no hay nada reprimido o alienado que debamos restituir. Las prácticas nunca son engañosas: son lo que son y no representan ninguna otra cosa. Así, para componer una historia de determinadas prácticas se deberá tratar aquello que se dice tal como se dice y aquello que se hace tal como se hace, se deberá entender a las “cosas” como objetivaciones de las prácticas y no como entidades frente a las cuales las prácticas reaccionan. Lo que se hace y lo que se dice no puede ser aclarado a partir de lo hecho. Es por eso que el análisis histórico de las prácticas –y no de sus objetivaciones– es el propósito tanto de la arqueología como de la genealogía.

La historiografía habitual suele tomar las objetivaciones de las prácticas como objetos universales para poder luego trazar su historia. De ese modo, naturaliza referentes como la locura, la sexualidad o el Estado, tomándolos como objetos existentes desde tiempos antiguos. Y a partir de ese proceso, busca interpretar a las prácticas (médicas, institucionales, gubernamentales, etc.) como reacciones históricas que se generan a partir de esas referencias objetivadas. Para la historiografía habitual, las prácticas no serían otra cosa que diferentes “respuestas” frente a objetos que se mantienen constantes.

Foucault despliega una forma de trabajo que en muchos sentidos es contrario de aquél: afirma que la locura, la sexualidad o el Estado no son objetos sino campos de acción e intervención ge-

nerados a partir de un conjunto heterogéneo de prácticas, de modo que el análisis de la locura, de la sexualidad o de la gubernamentalidad tendrá que referir necesariamente a las prácticas concretas y no a sus productos correlativos.⁴⁵

Las prácticas emergen en un momento específico de la historia y quedan inscritas en un entramado. No existen prácticas que sean independientes del conjunto de relaciones históricas en las cuales funcionan. Por eso, aunque las prácticas sean singulares y múltiples, deben ser estudiadas dentro del conjunto de relaciones (dispositivos, *epistemes*, disciplinas) que las articulan.⁴⁶

Estos “conjuntos prácticos” o “régimenes de prácticas” que estipulan determinadas normas, criterios, valoraciones, etc. y que no son inmediatamente conocidos por los quienes ejecutan configuran una determinada *racionalidad*.

Con la noción de racionalidad, Foucault no se refiere a una constante antropológica ni a un proceso de expansión uniforme y teleológico asociado al despliegue de una suerte de “valoración” absoluto, de una “Razón” universal. Foucault utiliza este concepto en un sentido instrumental y relativo:

Mon objectif, cependant, n'est pas d'entamer une discussion de leurs œuvres, pourtant importantes et précieuses. Mais plutôt de proposer un autre mode d'analyse des rapports entre la rationalisation et le pouvoir. Sans doute est-il plus sage de ne pas envisager globalement la rationalisation de la société ou de la culture, mais plutôt d'analyser le processus dans plusieurs domaines, dont chacun renvoie à une expérience fondamentale: la folie, la maladie, la mort, le crime, la sexualité, etc. Je pense que le mot «rationalisation» est dangereux. Ce qu'il faut faire, c'est analyser des rationalités spécifiques plutôt que d'invoquer sans cesse les progrès de la rationalisation en général.⁴⁷

Una racionalidad determinada no aparece luego de un acto fundador o primigenio que la instaure de una vez y para siempre. Cada racionalidad se constituye y reconstituye en un proceso

⁴⁵ «El objeto no es sino consecuencia de la práctica; no existe, antes de ella [la práctica gubernamental], un gobernado eterno a modo de blanco al que se acertaría o no y con respecto al cual quepa modificar el ángulo de tiro. El príncipe que trata a su pueblo como a un niño no imagina siquiera que pudiera hacerse otra cosa: hace lo lógico, dado que las cosas son como son. El gobernado eterno no es algo más que lo que se hace de él, no existe fuera de la práctica que se le aplica, su existencia, de haberla, no se traduce por nada efectivo (el pueblo-rebaño no tenía seguridad social, y a nadie se le ocurrió dársela ni sentir remordimiento por no hacerlo). Una noción que no se traduce en nada efectivo no es más que una palabra», VEYNE, P., *Foucault revoluciona la historia...* op. cit., p. 209.

⁴⁶ «(...) ce nœud, cette appartenance incontournable de la guerre à l'histoire et, réciproquement, de l'histoire à la guerre. Le savoir historique, aussi loin qu'il aille, ne trouve jamais ni la nature, ni le droit, ni l'ordre, ni la paix. Aussi loin qu'il aille, le savoir historique ne rencontre que l'indéfini de la guerre, c'est-à-dire les forces avec leurs rapports et leurs affrontements, et les événements dans lesquels se décident, d'une manière toujours provisoire, les rapports des forces. L'histoire ne rencontre que la guerre, mais cette guerre, l'histoire ne peut jamais la surplomber entièrement; l'histoire ne peut jamais contourner la guerre ni en trouver les lois fondamentales, ni imposer les limites, tout simplement parce que la guerre elle-même soutient ce savoir, passe par ce savoir, le traverse et le détermine. Ce savoir n'est jamais qu'une arme dans la guerre, ou encore un dispositif tactique à l'intérieur de cette guerre. La guerre se mène donc à travers l'histoire, et à travers l'histoire qui la raconte. Et, de son côté, l'histoire ne peut jamais que déchiffrer une guerre qu'elle fait elle-même ou qui passe par elle», FOUCAULT, M., *Il faut défendre...* op. cit., p.154.

⁴⁷ FOUCAULT, M., *Dits et Écrits IV...* op. cit. p. 225.

constante a partir de diferentes modos de instauraciones, diferentes modos de creación, diferentes dinámicas por las cuales unas racionalidades engendran otras, unas se oponen a otras, unas excluyen a otras:

La cérémonie des supplices publics n'est pas plus irrationnelle en soi que l'emprisonnement dans une cellule; mais elle est irrationnelle par rapport à un type de pratique pénale, qui, elle, a fait apparaître une nouvelle manière de viser, à travers la peine, certains effets, de calculer son utilité, de lui trouver des justifications, de la graduer, etc. Disons qu'il ne s'agit pas de jauger des pratiques à l'aune d'une rationalité qui les ferait apprécier comme des formes plus ou moins parfaites de rationalité; mais plutôt de voir comment des formes de rationalisations s'inscrivent dans des pratiques, ou des systèmes de pratiques, et quel rôle elles y jouent. Car il est vrai qu'il n'y a pas de «pratiques» sans un certain régime de rationalité.⁴⁸

En este sentido, los trabajos de Foucault conforman una serie de análisis de la formación y transformación de la racionalidad de las prácticas,⁴⁹ es decir, de las dinámicas de decibilidad y factibilidad que dependen de un sistema de reglas que no es directamente visible, pero que siempre está presente cuando los sujetos dicen lo que dicen y hacen lo que hacen. Y en ese decir y ese hacer, se constituyen como tales.

El concepto de racionalidad en Foucault no se inscribe, por tanto, en una teoría de la acción – como ocurre en la obra de Max Weber o Jürgen Habermas– sino que hace referencia al modo en que funcionan determinadas prácticas históricas. Esto implica la diferenciación entre las acciones y las prácticas: mientras que la acción se predica de sujetos particulares dotados de una voluntad racional y libre, la práctica encuentra su sentido en tanto que se inserta en conjuntos o redes cuya coherencia se establece en base a una cierta racionalidad a la que, al mismo tiempo, los conjuntos o redes vienen a configurar. En tanto que la racionalidad no se predica de las acciones sino de las prácticas, en tanto que éstas aparecen siempre animadas por una *ratio* calculadora y también por valores que hacen que esa acción sea tenida por buena y deseable, no tiene sentido oponer “prácticas racionales” a otras que pudieran resultar “irracionales”.

No hay, pues, en Foucault una lectura totalizadora de la racionalización, sino más bien el análisis de formas particulares de racionalidad que se dan en contextos históricos específicos, una “concepción minimalista de la racionalización” desprovista de cualquier pretensión universalis-

⁴⁸ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁹ «(...) pour parler très, très schématiquement, ce que j'ai voulu faire dans les années soixante, c'était partir aussi bien du thème phénoménologique selon lequel il y a eu une fondation et un projet essentiel de la raison - dont on se serait écarté par un oubli sur lequel il faut revenir maintenant - que du thème marxiste ou lukacsien: il y avait une rationalité qui était la forme par excellence de la raison elle-même, mais un certain nombre de conditions sociales (le capitalisme ou plutôt le passage d'une forme de capitalisme à une autre forme de capitalisme) ont introduit une crise dans cette rationalité, c'est-à-dire un oubli de la raison et une chute de l'irrationalisme. Tels sont les deux gros modèles, présentés d'une façon très schématique et très injuste, par rapport auxquels j'ai essayé de me démarquer», FOUCAULT, M., *Dits et Écrits IV...* op.cit., p. 441-442.

ta.⁵⁰ El concepto de racionalidad es utilizado por Foucault para referirse al funcionamiento histórico de prácticas que se insertan en ensamblajes de poder. Tales conjuntos de prácticas son “racionales” en la medida en que proponen objetivos hacia los cuales debe ser dirigida la acción, la utilización calculada de unos medios para alcanzar esos objetivos y la elección de unas determinadas estrategias que permitirán la eficaz articulación entre medios y fines o, en su defecto, el uso de los efectos imprevistos para un replanteamiento de los propios fines. Y es precisamente la aplicación de unos medios orientados de forma consciente por la reflexión y la experiencia para alcanzar ciertos fines lo que Foucault denominará *tecnología*.

Esta articulación de la noción de racionalidad en la que, de alguna manera, pareciera que las posibilidades de la acción quedan obturadas por la sobredeterminación de los dispositivos tecnológicos es una de las principales dificultades teóricas que llevan a Foucault a transitar ese *impasse* teórico que su pensamiento registra durante 1976 y 1977.⁵¹ Ya en los cursos de 1978 y 1979, Foucault despliega una forma de tratamiento con sutiles diferencias en la que la libertad aparece como una condición que atraviesa los dispositivos, permitiendo la posibilidad de considerar a las prácticas como un problema político. Este punto será ampliado en los apartados siguientes y retomado en el Capítulo III.

II.2.5. La producción de subjetividad

Foucault se opone a toda concepción esencialista de la subjetividad. En el pensamiento foucaultiano, el sujeto no es una sustancia de entre cuyos atributos puedan diferenciarse algunos predicados esenciales y otros accidentales; no es una forma ni elemental ni originaria, no posee un carácter fundamental ni fundador.

El sujeto es comprendido como la resultante de cierto tipo de dispositivos –aquellos involucrados en los diversos modos de subjetivación–. La forma-sujeto se constituye a partir de esos modos en los que el ser humano es objetivado desde una determinada relación de saber-poder que orienta prácticas particulares. En tanto elementos dinámicos, estas prácticas instauran los procedimientos y las técnicas mediante las cuales se elabora la relación de los sujetos consigo mismos y con los otros sujetos, los ejercicios por medio de los cuales los sujetos se constituyen en objeto de conocimiento, las dinámicas que les permiten a los sujetos transformar su propio ser. Estos modos de subjetivación son para Foucault formas de experimentar diferentes *modos de*

⁵⁰ Cf. DEAN, M., *Critical and Effective Histories. Foucault's Methods and Historical Sociology*, New York, Roudedge, 1994.

⁵¹ Cf. CASTRO-GÓMEZ, S., *Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010.

vida,⁵² divisiones que establecen territorios a partir de los cuales los sujetos se relacionan por identificación y diferenciación. Los distintos *modos de vida* revisten un carácter eminentemente histórico que los somete a transformaciones constantes –de allí que se plantee la posibilidad y la necesidad de una hermenéutica de las formas de subjetivación–.

Les codes fondamentaux d'une culture –ceux qui régissent son langage, ses schémas perceptifs, ses échanges, ses techniques, ses valeurs, la hiérarchie de ses pratiques– fixent d'entrée de jeu pour chaque homme les ordres empiriques auxquels il aura affaire et dans lesquels il se retrouvera.⁵³

Por eso el sujeto es una forma no idéntica a sí misma, una resultante difusa, una configuración siempre en devenir, un objeto de estudio que nunca termina de determinarse.

No será entonces el análisis de los ideales universalizantes lo que dará la pauta de la forma en la que son constituidos los sujetos, sino la revisión del funcionamiento de los distintos dispositivos involucrados en esos procesos. En los desarrollos foucaultianos pueden encontrarse tres tipos de dispositivos que operan en función de constituir a los seres humanos en sujetos.

- Aquellos que articulan los discursos de los saberes legitimados, es decir, de los saberes que se adjudican el carácter de ciencia, como por ejemplo la filología o la lingüística cuando definen al sujeto hablante, a la biología cuando define al sujeto viviente, a la economía cuando define al sujeto productivo.
- Aquellos que operan mediante *prácticas divisorias*, es decir, produciendo criterios de otredad que refuerzan ciertos modos de subjetivación mediante la oposición taxativa: el enfermo y el sano, el delincuente y el ciudadano, el loco y el cuerdo, el ignorante y el sabio.
- Aquellos que delimitan las condiciones dentro de las que los humanos se transforman en sujetos a partir de las relaciones que establecen consigo mismos. Es el caso de la medicalización de la sexualidad, el higienismo, la pedagogía escolarizante, etcétera.

Como ya se destacó en los párrafos anteriores, estas tipificaciones no pueden comprender a las relaciones de saber-poder por fuera de su contexto espacio-temporal. De allí que su estudio deba incluir necesariamente una dimensión histórica que ubique a cada forma subjetiva en una perspectiva que vaya de un pasado actuante a una actualidad nunca definitiva. En última instancia, esa es para Foucault la tarea primordial de la filosofía:

⁵² Cf. FOUCAULT, M., “De l’amitié comme mode de vie”, entrevue par CECCATY, R., DANET, J. y LE BI-TOUX, J., en *Gai Pied*, Nro. 25, Paris, 1981, pp. 38 y ss.

⁵³ FOUCAULT, M., *Les Mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard-Seuil, 1966, p. 11.

Appelons, si vous le voulez bien, «philosophie» cette forme de pensée qui s'interroge, non pas bien sûr sur ce qui est vrai et sur ce qui est faux, mais sur ce qui fait qu'il y a et qu'il peut y avoir du vrai et du faux, et que l'on peut ou que l'on ne peut pas partager le vrai du faux. Appelons «philosophie» la forme de pensée qui s'interroge sur ce qui permet au sujet d'avoir accès à la vérité, la forme de pensée qui tente de déterminer les conditions et les limites de l'accès du sujet à la vérité.⁵⁴

Vale, entonces, particularizar algunos de los elementos que quedan involucrados en el ejercicio de la filosofía comprendida como labor crítica.

II.3. La reflexión crítica bajo el modelo de la flecha apuntada hacia el corazón del presente

En mayo de 1978, Michel Foucault dicta una conferencia en la *Société française de philosophie* que tituló “*Qu'est-ce que la critique? (Critique et Aufklärung)*”.⁵⁵ Esta conferencia prepara el camino para la posterior elaboración del conocido ensayo “*Qu'est-ce que les Lumières?*”,⁵⁶ aparecido en 1983 en dos versiones diferentes: una publicada en Francia a partir de un fragmento del curso de ese año, *Le Gouvernement de soi et des autres*, donde se problematiza la “voluntad de revolución” de la época contemporánea; otra publicada en Estados Unidos, donde la modernidad aparece caracterizada como un *ethos* crítico.

Estos trabajos confirman la influencia que la lectura de los textos kantianos tuvo en el desarrollo del pensamiento de Foucault. Pero al mismo tiempo muestran una transformación en los vectores e intereses que comienzan a orientar esas lecturas. Esa transformación permite diferenciar dos momentos dentro las aproximaciones foucaultianas a la obra de Kant.

El primer momento se extiende desde los últimos años de la década de 1950 hasta mediados de la década de 1970. Hacia 1959, Foucault presenta como tesis complementaria de su investigación doctoral la traducción al francés del texto kantiano *Die Anthropologie in pragmatischer Hinsicht* acompañada de un estudio titulado *Genèse et structure de l'anthropologie de Kant*, publicado parcialmente en 1964.⁵⁷ La aproximación al pensamiento kantiano plasmada en ese texto funciona como la base desde la que Foucault se remite a Kant en muchos pasajes de su obra inmediatamente posterior: desde el “*Préface à la transgression*” de 1963, hasta *L'ordre du dis-*

⁵⁴ FOUCAULT, M., *L'herméneutique du sujet. Cours au Collège de France (1981-1982)*, París, Gallimard-Seuil, 2001, p. 16.

⁵⁵ FOUCAULT, M., “*Qu'est-ce que la critique? (Critique et Aufklärung)*”, en *Bulletin de la Société française de philosophie*, Nro. 2, Año 84, París, 1990, pp. 35-65.

⁵⁶ FOUCAULT, M., “*Qu'est-ce que les Lumières?*”, en *Dits et Ecrits IV...* op. cit., pp. 562-578.

⁵⁷ FOUCAULT, M., *Una Lectura de Kant. Introducción a la Antropología en el sentido pragmático*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

cours de 1970, resonando particularmente en los capítulos finales de *Les Mots et les choses* de 1966.

Durante este momento, el interés de Foucault por el pensamiento kantiano se articula en torno al problema de la aparición del hombre comprendido como el acontecimiento que pone fin a la *episteme* clásica e inaugura la *episteme* moderna. Foucault interpreta al proyecto kantiano como una bisagra entre la ontología clásica que buscaba ordenar la empiricidad suponiendo que todos los modos del ser son dados a la representación y la ontología moderna que hacia fines del siglo XVIII comienza a funcionar como una analítica del entendimiento que busca dar cuenta de la relación entre el ser y los límites de sus posibilidades de representación.

Desde la perspectiva desarrollada por Foucault durante este periodo, el pensamiento kantiano reviste el estatuto mixto de una antropología que al mismo tiempo se propone ser una forma de crítica. Dentro del proyecto de la antropología crítica, todo acontecimiento empírico que pueda concernir al hombre pasa a valer como posible objeto de reflexión filosófica. Esta forma de reflexión es, en última instancia, lo que Foucault señala como lo propio de la modernidad: aquella que busca descubrir tanto el fundamento del conocimiento como la definición de sus límites, es decir, las posibilidades humanas como condiciones de la verdad. El despliegue de esa forma reflexiva comienza en el momento en el cual el hombre deja de ser concebido como *homo natura* o como sujeto puro de libertad para pasar a ser considerado en las diversas síntesis que el propio sujeto establece para configurar su ligazón con el mundo.⁵⁸

La filosofía kantiana aparece así como una profunda reformulación del orden de la etapa clásica que logra introducir una nueva organización de lo real: ya no se trata de hacer primar el componente intelectual del conocimiento por sobre el sensible o viceversa, sino de trastocar las estructuras que daban sentido a ese planteo. Lo propio del pensamiento kantiano no será introducir una nueva cuestión sino componer una nueva forma de cuestionar. En este sentido, la obra de Kant funciona para Foucault como una bisagra entre la ética antigua que se articulaba en base al reconocimiento del orden del mundo y la ética moderna que remite a la interioridad del pensamiento.⁵⁹ En última instancia, se trata de “el origen de otra manera de filosofar” que funcionará como base de una nueva cultura.⁶⁰

Hasta mediados de la década de 1970, Foucault piensa en Kant como el iniciador de la época moderna.⁶¹ Pero a partir de 1978, deja de remitirse a esa modernidad como una *episteme* determinada o una época cronológicamente diferenciable para pasar a considerarla en términos de una

⁵⁸ *Ibid.*, p. 71.

⁵⁹ Cf. FOUCAULT, M., *Les Mots et les choses...* op. cit.

⁶⁰ FOUCAULT, M., *L'Ordre du discours...* op. cit., p. 41.

⁶¹ Cf. FOUCAULT, M., *Les Mots et les choses...* op. cit.

“actitud”.⁶² Ese cambio acompaña a otros que, desde ese mismo año, marcan un desplazamiento en la perspectiva del autor: Foucault comienza a pensar en las ciencias humanas como la contrapartida de los dispositivos de seguridad que articulan la biopolítica moderna. De este modo, la cuestión del hombre se desplaza hacia la cuestión del sujeto comprendido como el resultado de prácticas de subjetivación. Esta serie de cambios marcan la salida del *impasse* teórico que Foucault debió atravesar para poder trabajar sobre una suerte de restauración de ciertos criterios como la verdad o la libertad en pos de articular una nueva perspectiva que le permitiera dar cuenta de las formas de resistencia que pueden aparecer al interior de los dispositivos de dominación.⁶³

En la conferencia “*Qu’est-ce que la critique?*” y en el posterior ensayo “*Qu’est-ce que les Lumières?*”, Foucault desplaza su interés del Kant de las preguntas antropológicas hacia el Kant de la indagación sobre las características de la *Aufklärung*. Ese desplazamiento le permite distinguir entre dos formas de ejercer la filosofía crítica: aquella que se despliega como una analítica de la verdad y aquella que se manifiesta como una ontología de nosotros mismos.

La filosofía kantiana aparece ahora como una forma de pensar la relación del propio pensamiento con su coyuntura, lo que daría cuenta de un nuevo marco y un nuevo conjunto de dificultades para la labor intelectual. Distanciándose de las tradiciones que abordan a su tiempo presente como parte de un devenir histórico o buscan en él los signos de un acontecimiento por venir, el Kant de *Was ist Aufklärung?* propone una manera directa de lidiar con la actualidad que se expresa en la siguiente fórmula: indagar las diferencias que el hoy introduce respecto del ayer.

Según Foucault, este ejercicio kantiano inaugura una forma de reflexión que se dirige en primera instancia hacia las particularidades del momento sobre el que se piensa y desde el que se piensa, configurándose como una actitud (*ethos*) antes que como un conjunto de técnicas. Dicha actitud da lugar a una manera de pensar, de sentir y de actuar que afirma la pertenencia a una temporalidad determinada para tratar de aprehender lo que en ella pudiera haber de “heroico”, es decir, de particular y único. Esa actitud no debe comprenderse como una suerte de juramento de fidelidad para con ciertos elementos doctrinarios del presente; antes bien, se corresponde con un particular ejercicio de la libertad en el que la realidad es confrontada para ser simultáneamente respetada y vulnerada.

Recuperando estos señalamientos, Foucault reivindica a Kant como el primer filósofo que, además de buscar un fundamento universal para el uso de la razón, es consciente de que su reflexión se inscribe indefectiblemente dentro de su propia situación histórica. Por eso la incorporación de los condicionamientos propios de la contemporaneidad al campo de las indagaciones

⁶² Cf. FOUCAULT, M., “*Qu’est-ce que les Lumières?*”... op. cit.

⁶³ Cf. CASTRO-GÓMEZ, S., *Historia de la Gubernamentalidad*... op. cit.

críticas debe comprenderse como un intento de superación de los límites que estos condicionamientos pudieran comportar. De allí que el *ethos* crítico pueda caracterizarse como una actitud-límite que busca escapar a la dicotomía afuera-adentro para colocarse en las fronteras.⁶⁴

Foucault propone retomar la impronta del pensamiento crítico que, en tiempos de Kant, respondía a la necesidad de determinar –en el sentido de establecer– las fronteras necesarias dentro de las cuales debía mantenerse el desarrollo del conocimiento. Pero en la propuesta foucaultiana, esa crítica aparece reconvertida en un ejercicio de sospecha sobre las fronteras impuestas a los saberes y en un análisis que se despliega experimentando con diversas posibilidades de rebasar dichas fronteras. Aquel *ethos* crítico de fines del siglo XVIII que llevó a Kant a preguntarse por los límites del conocimiento aparece en Foucault como un intento por transgredir esas limitaciones. En la acepción foucaultiana, la actitud crítica no se expresa en la generación de un cuerpo permanente de saberes acumulativos sino en la apertura de nuevos dominios de indagación que sirvan “tanto para aprehender los puntos en los que el cambio es posible y deseable como para determinar la forma precisa que haya que darle a esos cambios”.⁶⁵

En última instancia, la crítica debe indagar qué lugar ocupa aquello que es singular, contingente y arbitrario en lo que se nos presenta como universal y necesario y obligatorio. Este ejercicio de rarefacción se opone a la habitualidad despojándola de su presunta naturalidad y evidencia para convertirla en “un extraño y pequeño objeto «de época», raro, estafalario y nunca visto”,⁶⁶ una construcción que opera definiendo objetos, reglas de acción y modos de relación desde una forma históricamente singular que ya no responde ni a regularidades cronológicas ni a condiciones antropológicas trascendentales.

Así, optar por otorgarle a la tendencia de la *Aufklärung* un lugar central implicará para Foucault comprometerse con una cierta práctica histórico-filosófica que no se corresponderá ni con la filosofía de la historia ni con la historia de la filosofía, sino que se configurará como una “ontología de nosotros mismos”,⁶⁷ un nuevo enfoque sobre el dominio de la experiencia que se desplazará desde los objetos históricos –habituales y familiares para los historiadores– hacia el problema de las relaciones entre el saber y el poder que operan en la configuración de las subjetividades, así como también hacia las relaciones éticas que los propios sujetos alcanzan a mantener consigo mismos.

⁶⁴ Cf. FOUCAULT, M., “Qu’est-ce que les Lumières?... op. cit.

⁶⁵ FOUCAULT, M., “Qu’est-ce que les Lumières?... op. cit. p. 569.

⁶⁶ VEYNE, P., *Foucault revolucionaria...* op. cit. p. 208.

⁶⁷ FOUCAULT, M., “Qu’est-ce que les Lumières?... op. cit. p. 571.

En ese sentido, el legado kantiano que Foucault reivindica a partir de 1978 puede ilustrarse con la figura del arquero que apunta su aguda flecha hacia el corazón de la actualidad:⁶⁸ la labor de la crítica ya no consistiría en buscar estructuras formales que detenten un valor universal; antes bien, el pensamiento crítico deberá procurar componer una indagación histórica de los eventos que han llevado a configurar los modos de subjetivación: las diversas formas de hacer, pensar y decir.

II.3.1. *Tensando el arco: la parte de la historia y la parte actual*

La intervención con la que Gilles Deleuze participó del encuentro internacional organizado por el *Centre Michel Foucault* en 1988 se articuló en torno a la posibilidad de comprender el pensamiento foucaultiano como una filosofía de los dispositivos. En su disertación, Deleuze sostuvo:

Nous appartenons à ces dispositifs, et agissons en eux. La nouveauté d'un dispositif par rapport aux précédents, nous l'appelons son actualité. Le nouveau, c'est l'actuel. L'actuel n'est pas ce que nous sommes, mais plutôt ce que nous devenons, ce que nous sommes en train de devenir, c'est-à-dire l'Autre, notre devenir-autre. Dans tout dispositif, il faut distinguer ce que nous sommes (ce que nous ne sommes déjà plus), et ce que nous sommes en train de devenir: *la part de l'histoire, et la part de l'actuel*. L'histoire, c'est l'archive, le dessin de ce que nous sommes et cessons d'être, tandis que l'actuel est l'ébauche de ce que nous devenons. Si bien que l'histoire ou l'archive, c'est ce qui nous sépare encore de nous-mêmes, tandis que l'actuel est ce Autre avec lequel nous coïncidons déjà.⁶⁹

Esta apreciación condensa muchas de las implicancias del ejercicio crítico que Foucault esboza en su interpretación del texto de Kant sobre la *Aufklärung*. En el fragmento citado, la historia —comprendida como el archivo de un pasado identitario que sigue operando en el presente— apa-

⁶⁸ La expresión le corresponde a Jürgen Habermas: «Ainsi Foucault voit en Kant le premier philosophe qui, tel un archer, pointe sa flèche vers le cœur du temps présent, condensé et transmuté en actualité, et ouvre ainsi le discours de la modernité. Kant laisse derrière lui le conflit classique sur le caractère exemplaire des anciens et l'égalité de valeur des modernes, pour impliquer la pensée, transformée dans le diagnostic, dans le processus sans repos de la mise au point de sa propre certitude, processus qui, jusqu'à aujourd'hui, a animé la modernité dans l'horizon d'une nouvelle conscience historique», HABERMAS, J., "Une flèche dans le cœur du temps présent", en *Revista Critique*, Nro. 471-472, Paris, 1986, p. 796. La cursiva pertenece al original. Para titular este apartado se prefirió cambiar el término "tiempo presente" por el de "actualidad" por considerarlo más afín al pensamiento foucaultiano.

⁶⁹ DELEUZE, G., "Qu'est ce qu'un dispositif?" en AA.VV., *Michel Foucault philosophe. Rencontre internationale, Paris 9, 10, 11 janvier 1988*, París, Seuil, 1989, p. 190. En la traducción castellana de Alberto L. Bixio: «Pertenece a ciertos dispositivos y obramos en ellos. La novedad de unos dispositivos respecto de los anteriores es lo que llamamos su actualidad, nuestra actualidad. Lo nuevo es lo actual. Lo actual no es lo que somos sino que es más bien lo que vamos siendo, lo que llegamos a ser, es decir, lo otro, nuestra diferente evolución. En todo dispositivo hay que distinguir lo que somos (lo que ya no somos) y lo que estamos siendo: *la parte de la historia y la parte actual*. La historia es el archivo, la configuración de lo que somos y dejamos de ser, en tanto que lo actual es el esbozo de lo que vamos siendo. De modo que la historia o el archivo es lo que nos separa de nosotros mismos, en tanto que lo actual es eso otro con lo cual ya coincidimos», DELEUZE, G., "¿Qué es un dispositivo", en Balbier, E. et al., *Michel Foucault, filósofo*, Barcelona, Gedisa, p. 159.

rece como un obstáculo que el ejercicio del pensamiento crítico debe superar. Por oposición a esa historia de archivo, la novedad que se manifiesta en el acontecer esboza aquello que estamos siendo y que sólo podrá pensarse si se distinguen operativamente la parte de la analítica y la parte del diagnóstico. Por eso, como sostiene Deleuze, el trabajo de la crítica no se propone el objetivo de predecir lo que vendrá sino que dirige su atención hacia “lo desconocido que llama a nuestra puerta”.⁷⁰

La caracterización deleuziana funciona como un énfasis que destaca la profunda imbricación entre la propuesta de Foucault y la dimensión histórica de nuestra existencia social: la revisión de dicha dimensión aparece entonces como uno de los aspectos insoslayables de la labor crítica.

II.3.2. La flecha y sus trayectorias: episteme y política

Dejando de lado la discusión sobre su pertinencia hermenéutica (o la falta de ella), los desarrollos que Foucault propone en base a su interpretación del texto de Kant –ampliado con las consideraciones de Deleuze referidas en el apartado anterior– permite pensar algunas coordenadas respecto de las particularidades que un ejercicio del pensamiento crítico así comprendido pudiera llegar a revestir. Sin embargo, todavía es necesario agregar algunas precisiones para poder señalar de qué manera podría articularse una investigación capaz de indagar nuestra actualidad dejando abierta la posibilidad de pensar lo que en ella pudiera resultar diferente y novedoso.

Ocurre que no son pocos los obstáculos que una tarea semejante debe enfrentar. Éstos se manifiestan en el conjunto de las intervenciones que configuran nuestras relaciones sociales a nivel global operando una férrea clausura de la reflexión –ya no sólo mediante la prohibición y la coacción sino además desde la configuración de hábitos y costumbres–. También funcionarán como obstáculos los derroteros espiralados que las disciplinas académicas se empeñan en recorrer, quedando muchas veces presas de sus presupuestos y desconociendo la posibilidad de que, en su devenir, el mundo contemporáneo haya alcanzado a desplazarse más allá de las categorizaciones que hasta hace no mucho tiempo parecían dar cuenta de él.

Por eso el desafío de pensar la actualidad adopta en un primer momento un carácter eminentemente epistémico: la máxima de *Sapere Aude* que enarbola la impronta kantiana establece como prolegómeno a toda crítica futura la necesidad de “conocer el conocimiento”⁷¹ e impulsa a explorar los límites de nuestras formas cognoscitivas. Esto implica poner a prueba la capacidad hermenéutica y la potencia propositiva de las categorías y los conceptos a los que estamos acos-

⁷⁰ «Non pas prédire, mais être attentif à l'inconnu qui frappe à la porte». *Ibid.*, p. 191.

⁷¹ FOUCAULT, M., “Qu'est-ce que la critique?... op. cit. p. 40.

tumbrados. Sólo a partir de ese autorreconocimiento se pondrá en juego la posibilidad de rebasar dichos límites para dar lugar a la contingencia de la novedad.

Pero la lista de potenciales dificultades no se agota allí, pues la tarea de abordar lo actual en su particularidad y diferencia también involucra íntimamente nuestras propias formas de existencia: dirigido hacia nuestras herramientas conceptuales, este ejercicio de la crítica abarca las costumbres, valoraciones y prácticas que nos identifican. En ese sentido, la implementación de la propuesta foucaultiana nos lleva a reconocer los condicionamientos de nuestra pertenencia epocal y exige una particular forma de reflexión que nos fuerza a salir de nosotros mismos para volver a nosotros mismos desde la distancia del extrañamiento; sólo así será posible abrir un espacio para que la actualidad pueda operar su interpelación. Nos veremos obligados a indagar hasta qué punto los paradigmas teóricos considerados válidos a la hora de explicar momentos anteriores mantienen abiertas las posibilidades de pensar el carácter novedoso que nuestra actualidad pudiera revestir o, por el contrario, hasta qué punto las clausuran. Esa condición está directamente relacionada con las posibilidades de pensar nuevas formas de compromiso y de gestar nuevos campos de acción. De allí que el ejercicio de la crítica que aquí se va perfilando adquiera un carácter fuertemente político, como se señaló en la Introducción de la presente tesis.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que, abordada en su particularidad y diferencia, la actualidad se presenta como algo incómodo y escurridizo, demasiado difícil de asir. Resulta complejo establecer una distancia reflexiva frente a los involucramientos en los que ella nos implica, pues quizás no haya nada que pueda resultarnos más propio y al mismo tiempo más extraño.

Cabe, entonces, insistir con los interrogantes: ¿Qué condiciones nos habilitan a hacer uso de esta propuesta? Y aun suponiendo la factibilidad de este modelo, ¿qué implicancias y consecuencias incluye la intención de pensar la actualidad a partir de diferenciar *aquello que ya no somos* de *aquello que estamos siendo*? ¿Qué resultados podríamos esperar de un ejercicio tal? ¿Qué exigencias nos presenta y a qué renunciaciones nos obliga?

Para ampliar la cartografía del modelo de ejercicio de la crítica que Foucault esboza en su interpretación de la filosofía kantiana será necesario considerar otros elementos.

Ya se señaló cómo este ejercicio de la crítica reivindicado por Foucault conjunta una dimensión política y una dimensión epistémica. Desde esa consideración, la propuesta foucaultiana puede resultarnos muy interesante e inspiradora, pues se configura como el movimiento por medio del cual los sujetos se arrojan el derecho de interrogar a la verdad sobre sus efectos de poder y al poder sobre sus efectos de verdad. Si, siguiendo a Foucault, comprendemos a la gubernamentalización como el movimiento por el cual las prácticas sociales de sujeción reclaman para sí la condición de verdad, la crítica histórico-filosófica será “el arte de la in-servidumbre volunta-

ria, el arte de la indocilidad reflexiva⁷²: el momento en el que los sujetos afirman su voluntad de romper con las formas de gobierno que los han constituido como tales.

Desde su doble condición de una búsqueda de los límites del saber que se retroalimenta con una actitud de compromiso frente a los desafíos que dicha búsqueda supone, la crítica ilustrada redefine la práctica de la filosofía como una interrogación del proceso que nos lleva a comprender quiénes somos a partir de la consideración de aquello que ya no somos. La *Aufklärung* aparece caracterizada ya no como una época sino como una actitud que se manifiesta en una particular aproximación a la historia, aproximación que resulta complementaria respecto de aquellas que fueran planteadas por la arqueología y por la genealogía.

Esa actitud de la *Aufklärung* se configura como la declinación entre la diferencia y el devenir, como el franqueamiento de lo posible. En tanto forma de indagación crítica, no se dirige a la relación del pasado con el pasado ni a la relación del pasado con el presente. Antes bien, apunta a las posibles relaciones que el presente puede establecer consigo mismo, es decir, a ese ámbito en el que el presente se abre a las posibilidades de la actualidad.

Se trata, en última instancia, del ejercicio que luego aparecerá en los últimos libros y cursos de Foucault bajo el modelo de la *parrhesía* a la vieja usanza socrática: la remoción de las capas de la verdad como práctica de la verdad.⁷³ En ese último tramo de su obra, Foucault se propone localizar al sujeto en su dimensión de facticidad. La posibilidad de pensamiento por parte de los sujetos existe porque el *cogito* comprendido como el lugar de facticidad originaria está atravesado por el poder y también por la libertad. Para que una indagación tal tenga sentido, es necesario convertir a la antropología habitual en una antropología crítica que permita considerar al sujeto desde una ontología que no se agota en la historia, en las formas de dominación o en las relaciones de producción.

Se trata, entonces, de intentar pensar las condiciones desde las que pensamos, aun cuando este análisis de cuenta de una forma de subjetividad des-centrada.

Pero este carácter estimulante que la propuesta foucaultiana encierra no la exime de dificultades. La caracterización de lo actual como lo desconocido que está llamando a nuestra puerta encierra nuevos problemas epistémicos y políticos, pues ¿de qué otra manera podría conocerse lo desconocido si no es a partir de volverlo cognoscible, es decir, a partir de transformarlo hasta quitarle su condición eminente?

⁷² *Ibid.*, p. 42.

⁷³ FOUCAULT, M., *Le Courage de la vérité. Le Gouvernement de soi et des autres II. Cours au Collège de France - 1984*, Paris, Galimard-Seuil, 2008.

Una exacerbación de este modelo expondría la labor intelectual al riesgo de perder de vista la influencia que el pasado ejerce sobre la experiencia actual. En tanto forma de condensar una aspiración futura, pretender dar cuenta de *lo que estamos siendo* puede redundar en una muy interesante lógica de compromiso. Pero tomado estrictamente como objeto de una indagación reflexiva —especialmente dentro de los condicionamientos que estipulan los cánones académicos—, resultará por demás dificultoso intentar asir ese momento efímero que está en constante transición desde un futuro potencial hacia un pretérito imperfecto.

El ejercicio crítico que Foucault reivindica nos lleva a preguntarnos cuáles son las posibilidades de la irrupción de lo actual dentro de él. Pero para comprender en qué medida el hoy se diferencia del ayer, es decir, para que la diferencia pueda darse al pensamiento, se vuelve necesario encontrar una forma de comparación que atienda al rastro que deja *aquello que ya no somos* en *aquello que estamos siendo*, es decir, que posibilite indagar cuánto de lo anterior permanece en lo nuevo y hasta qué punto lo que se presenta como nuevo conserva o enmascara lo anterior.

En vistas de esto, quizás debamos agregar al par *lo que ya no somos - lo que estamos siendo* una tercera instancia que permita considerar esa cuota residual en la que el pasado persiste y que, en mayor o menor grado, está incluida en nuestra forma de entender el mundo y de actuar en él. Esta consideración resultará fundamental si se tiene en cuenta que es justamente ese residuo lo que hace posible pensar la diferencia, pues la novedad sólo puede referirse en relación con la permanencia, y viceversa.

Sumada a *la parte de la historia y la parte actual*, esta tercera instancia permitirá pensar aquello que somos *entre* lo que ya no somos y lo que estamos siendo. Ese *entre-tiempos* será, en definitiva, el horizonte de posibilidad de nuestras indagaciones críticas y, en tanto tal, operará en buena medida sobre nuestros marcos concretos de acción. Desde esta nueva idea, la pregunta por la actualidad deberá dirigir su atención a las formas de persistencia en las que el pasado opera en nuestros criterios identitarios. De allí que su revisión configure también una manera de interpelación.

Recuperando una vez más la fórmula deleuziana, pero ahora con el agregado de esa tercera instancia referida a nuestro *entre-tiempos*, cabe apostar por la posibilidad de que la revisión del surgimiento y las transformaciones de nuestras características epocales pueda convertirse en una forma de entrever eso que sólo puede pensarse de manera dinámica: aquello que somos entre lo que ya no somos y lo que estamos siendo, es decir, aquello que estamos siendo (y haciendo) *con* lo que también fuimos.

II.4. El pensamiento foucaultiano como itinerario

La esquematización de los conceptos referidos en los apartados anteriores se basó en un rastreo problemático que procuró atravesar el itinerario foucaultiano prestando especial atención a las continuidades que dentro de él pudieran encontrarse, sin que esto implique negar la presencia de desplazamientos y diferencias. Teniendo presente que, en líneas generales, Foucault se mostró reticente a proponer definiciones taxativas y que su producción teórica se dio en el marco de diversos proyectos de investigación que lo llevaron a producir continuas reformulaciones, dicha esquematización no pretende quedar exenta de polémicas.

En vistas del afán inicial de pensar nuestra actualidad, los apartados anteriores han procurado componer un recorrido a través de algunas de las reflexiones presentes en el pensamiento foucaultiano.

Dicho recorrido habilita la posibilidad de puntualizar un conjunto de aportes que ayudan a configurar un modo de tratamiento. Estos aportes pueden expresarse en una serie de formulaciones que se encadenan y se superponen:

- El pensamiento foucaultiano denuncia que las palabras hacen creer en una suerte de “existencia natural” de las cosas e invita a desconfiar de la evidencia del lenguaje: las palabras no son inocentes, van indefectiblemente más allá de sí mismas; un desplazamiento terminológico implica un desplazamiento en la realidad. Esta postura se opone tanto a las perspectivas que intentan comprender las cosas a partir de las palabras como a las perspectivas que creen poder comprender las cosas prescindiendo de la mediación lingüística.
- La labor arqueológica y la labor genealógica no apuntan a develar la verdad ni intentan desenmascarar falsedades. Antes bien, buscan indagar las condiciones que hacen posible que una determinada “verdad” sea aceptada como tal. Por ello atienden a las dinámicas de producción de saberes y a las formas de control de esa producción poniendo en entredicho toda pretensión de neutralidad, objetividad y universalidad.⁷⁴

⁷⁴ Este es uno de los principales aportes foucaultianos del que se valen los filósofos que inauguran la corriente del Poscolonialismo (Anibal Quijano, Edward Said, etc.) para denunciar una relación genética entre el nacimiento de las ciencias humanas y el nacimiento del colonialismo moderno. Desde esta perspectiva, los discursos de las ciencias humanas que han construido la imagen triunfalista del “progreso histórico” se sostendrían sobre una maquinaria geopolítica de saber-poder que habría declarado como “ilegítima” la existencia simultánea de distintas “voces” culturales y formas de producir conocimientos. Al mismo tiempo, el nacimiento de las ciencias humanas en los siglos XVIII y XIX habría producido la paulatina invisibilización de la simultaneidad epistémica del mundo. A la expropiación territorial y económica que hizo Europa de las colonias (colonialismo) correspondería una expropiación epistémica (colonialidad) que habría condenado a los conocimientos producidos en “la periferia” a la condición del “atraso”, a existir tan sólo como el “pasado” de la ciencia moderna. Lo característico de “occidente” sería la racionalidad, el pensamiento abstracto, la disciplina, la creatividad y la ciencia; el resto de las culturas fue visto como pre-racional, empírico, espontáneo, imitativo y dominado por el mito y la superstición. Cf. CASTRO GÓMEZ, S., *La poscolonialidad explicada a los niños*, Popayán, Editorial Universitaria de Cauca, 2005, pp. 25 y ss.

- Ninguna dinámica de producción de verdad puede funcionar sin una cierta forma de ejercicio del poder que le sea correlativa. Ningún ejercicio del poder es posible sin una dinámica de producción de verdad que le permita constituir su legitimidad.

Dans une société comme la nôtre –mais, après tout, dans n’importe quelle société– des relations de pouvoir multiples traversent, caractérisent, constituent le corps social; elles ne peuvent pas se dissocier, ni s’établir, ni fonctionner sans une production, une accumulation, une circulation, un fonctionnement du discours vrai. Il n’y a pas d’exercice du pouvoir sans une certaine économie des discours de vérité fonctionnant dans, à partir de et à travers ce pouvoir. Nous sommes soumis par le pouvoir à la production de la vérité et nous ne pouvons exercer le pouvoir que par la production de la vérité.⁷⁵

- Las relaciones de saber-poder no agotan sus posibilidades de acción en sus formas restrictivas. Además –y quizás eminentemente–, conforman positividad: pautan qué decir, qué hacer y qué ser. Las relaciones de saber-poder no sólo reprimen, sino que también producen; no sólo remiten a la exclusión o la subalternización de, por ejemplo, ciertas formas de subjetividad, sino también a la producción de nuevas formas que substituyen históricamente a aquéllas.
- Antes que comprender a la arqueología y la genealogía como técnicas que se excluyen o se reemplazan, resulta más fértil apostar por su complementariedad:

En parlant d’archéologie, de stratégie et de généalogie, je ne pensé pas qu’il s’agisse de répéter là trois niveaux successifs qui seraient développés les uns à partir des autres, mais plutôt de caractériser trois dimensions nécessairement simultanées de la même analyse, trois dimensions qui devraient permettre dans leur simultanéité même de ressaisir ce qu’il y a de positif, c’est-à-dire quelles sont les conditions qui rendent acceptable une singularité dont l’intelligibilité s’établit par le repérage des interactions et des stratégies auxquelles elle s’intègre.⁷⁶

- La historia de las prácticas desafía a la historiografía habitual cuando reemplaza la perspectiva de la totalización por la perspectiva de la microfísica. Desde ese abordaje, las prácticas no componen ningún campo novedoso de indagación, ninguna instancia preconceptual cuya observación pudiera proporcionar una “explicación verdadera”. Las prácticas son, de alguna manera, aquello de lo que los historiadores hablaron siempre, pero que ahora aparece referido desde otro lugar.⁷⁷ Retomando lo dicho anteriormente respecto de la

⁷⁵ FOUCAULT, M., «*Il faut défendre...* op. cit., p. 22.

⁷⁶ FOUCAULT, M., “Qu’est-ce que la critique?... op. cit. p. 52.

⁷⁷ “De lo que se trata es de militar por otro uso de la historia que no sea el de hablar en su nombre o el de refugiarse en sus pliegues. Preguntarle al fin quiénes somos, más bien que estrujarla por última vez para tratar de obtener una última gota de profetismo o para grabar en ella con letras filosóficas las sentencias de un despecho arrogante”, DONZELOT, J., *La policía de las familias*, Valencia, Pre-Textos, 1990, p. 12.

“verdad”, la consideración de las prácticas particulares no pretende arribar a resultados más acertados, sino a resultados diversos respecto de los habituales.

- Tanto la arqueología como la genealogía aspiran a que estos resultados diversos permitan conformar una comprensión del surgimiento, funcionamiento y mutación de las racionalidades en un sentido igualmente diverso respecto del habitual. La ventaja de considerar las prácticas desde una perspectiva microfísica residiría, entonces, en su potencialidad desnaturalizadora.
- Indagar las características de una racionalidad determinada implicará tratar las formas de racionalización que se inscriben en las prácticas desde su positividad histórica conformando las subjetividades que les resultarán correlativas.
- Comprender al sujeto como producto pone en cuestión las lógicas identitarias:

L’histoire, généalogiquement dirigée, n’a pas pour fin de retrouver les racines de notre identité, mais de s’acharner au contraire à la dissiper; elle n’entreprend pas de repérer le foyer unique d’où nous venons, cette première partie où les métaphysiciens nous promettent que nous ferons retour; elle entreprend de faire apparaître toutes les discontinuités qui nous traversent.⁷⁸

Este conjunto de consideraciones permite fundamentar la labor del pensamiento crítico comprendido como el rastreo de los sentidos en los que el hoy se diferencia del ayer destacando su relevancia política:

La critique que je vous propose consiste à déterminer sous quelles conditions et avec quels effets s’exerce une véridiction, c’est-à-dire, encore une fois, un type de formulation relevant de certaines règles de vérification et de falsification. Par exemple, quand je dis que la critique consisterait à déterminer sous quelles conditions et avec quels effets s’exerce une véridiction, vous voyez bien que le problème ne consisterait pas à dire, donc: regardez comme la psychiatrie est oppressive, puisqu’elle est fautive. Ça ne consisterait pas même à être un peu plus sophistiqué et à dire: regardez comme elle est oppressive, puisqu’elle est vraie. Ça consisterait à dire que le problème est de faire apparaître les conditions qui ont dû être remplies pour qu’on puisse tenir.

En d’autres termes, pour que l’analyse ait une portée politique, il faut qu’elle porte non pas sur la genèse des vérités ou sur la mémoire des erreurs. Savoir quand telle science a commencé à dire la vérité, quelle importance? Se rappeler toutes les erreurs que les médecins ont pu dire sur le sexe ou la folie, ça nous fait une belle jambe... Je pense que ce qui a une importance politique actuelle, c’est de bien déterminer quel est le régime de véridiction qui est instauré à un moment donné et qui est précisément celui à partir duquel vous pouvez maintenant reconnaître, par exemple, que les médecins du XIX^e siècle ont dit sur le sexe tant de bêtises.

(...) Voilà le point, précisément, où l’analyse historique peut avoir une portée politique. Ce n’est pas l’histoire du vrai, ce n’est pas l’histoire du faux, c’est l’histoire

⁷⁸ FOUCAULT, M., “Nietzsche, la généalogie, l’histoire... op. cit., p. 168.

de la véridiction qui a politiquement son importance. Voilà ce que je voulais vous dire à propos de cette question du marché ou, disons, du branchement d'un régime de vérité sur la pratique gouvernementale.⁷⁹

II.4.1. Pautas para el tratamiento de los desarrollos de la disciplina administrativa

La presente indagación no busca descubrir ninguna forma oculta de poder que circule “por debajo” de las ideas difundidas por la administración. Tampoco intenta elucidar las “intenciones reales” que puedan disimularse en el discurso administrativo ni trata de develar engaños ideológicos, desarticular falacias o poner a prueba estrategias argumentales.

En lugar de eso, esta investigación se propone componer una aproximación crítica a la disciplina administrativa para rastrear algunas de las particularidades que caracterizan a los desarrollos planteados por ella durante las últimas décadas. Estos desarrollos serán comprendidos como prácticas discursivas capaces de adoptar una modalidad propia de existencia, prácticas discursivas que rigen, reforman y transforman otras prácticas y, al hacerlo, denotan y constituyen (mas no “muestran”) una racionalidad determinada.

En vistas de ese objetivo, se trabajará sobre un conjunto de fuentes compuesto por “textos prácticos”⁸⁰ escritos en diferentes épocas que teorizan sobre las funciones de la administración – especialmente en lo que hace al funcionamiento administrativo del Estado–. Estas publicaciones muestran el devenir de ciertos conceptos que resultan íntimamente relacionados con la problemática que la presente tesis indaga. Al mismo tiempo, estos emergentes comparten una característica: se trata de textos prescriptivos cuyas aspiraciones no se reducen a la mera descripción sino que además, y prioritariamente, buscan fomentar y vehiculizar cierto tipo de transformaciones.

Se atenderá a sus diversidades y contraposiciones así como también a sus referencias cruzadas para caracterizar la red de significaciones articuladas que constituye la legitimidad del discurso administrativo más allá de los sujetos enunciantes involucrados. Además, se revisarán las reglas de producción discursiva (el régimen de aparición, de transformación y de desaparición de los enunciados) y a los procesos de conformación conceptual (emergencia, consolidación, transformación). Se buscará delimitar un corpus de proposiciones consideradas verdaderas e indiscuti-

⁷⁹ FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004, pp. 37-38.

⁸⁰ «Le domaine que j'analyserai est constitué par des textes qui prétendent donner des règles, des avis, des conseils pour se comporter comme il faut: textes “pratiques”, qui sont eux-mêmes objets de “pratique” dans la mesure où ils étaient faits pour être lus, appris, médités, utilisés, mis à l'épreuve et où ils visaient à constituer finalement l'armature de la conduite quotidienne. Ces textes avaient pour rôle d'être des opérateurs qui permettaient aux individus de s'interroger sur leur propre conduite, de veiller sur elle, de la former et de se façonner soi-même comme sujet éthique; ils relèvent en somme d'une fonction “étho-poétique”, pour transposer un mot qui se trouve dans Plutarque», FOUCAULT, M., *Histoire de la sexualité 2: L'usage des plaisirs*, Paris, Gallimard, 1984, pp. 17-18.

bles así como también un conjunto de conceptos regentes y operativos –aquellos que cumplen una función sintetizante, aquellos que son resignificados, aquellos que son propuestos como novedosos– que permitan rastrear continuidades y discontinuidades en el devenir de estas ideas.

Teniendo en cuenta el carácter disciplinar con el que la administración se presenta, se considerarán las características de los objetos a los que estas prácticas discursivas refieren (reglas de formación y definición de estos objetos), de las metodologías sugeridas (técnicas e instrumentos) y de la prioridad que se otorga a ciertas temáticas (estrategias discursivas). También se revisará la narración de la historia que la propia disciplina administrativa propone para dar cuenta de su surgimiento y su despliegue. Asimismo, se rastrearán las características de las subjetividades que aparecen referidas o involucradas en las prácticas discursivas de la disciplina administrativa (prácticas de subjetivación): aquellas tipificaciones sobre las que se cargan valoraciones negativas y aquellas que se presentan como ideales a alcanzar.

De esta manera, se espera establecer un conjunto de características que resulten inmanentes a aquellas prácticas de la disciplina administrativa que construyen e implementan determinadas maneras de decir, hacer y ser. Teniendo en cuenta que “no hay prácticas sin un determinado régimen de racionalidad”, la conformación de este conjunto de características permitirá dar cuenta de una racionalidad específica y particular. También permitirá identificar diferentes momentos (épocas) en pos de generar, como se planteó en la Introducción, una forma de comparación que posibilite indagar cuánto de lo anterior permanece en lo nuevo y hasta qué punto lo que se presenta como nuevo conserva o enmascara lo anterior, una reflexión que atienda al rastro que deja *aquello que ya no somos en aquello que estamos siendo*, esa cuota residual en la que el pasado persiste y que, en mayor o menor grado, está incluida en nuestra forma de entender el mundo y de actuar en él.

CAPÍTULO III IMPLICANCIAS POLÍTICAS DE LA GUBERNAMENTALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

En el Capítulo I se señaló cómo las acepciones del neoliberalismo más difundidas comparten como presupuesto una forma particular de conceptualizar la relación Estado-sociedad. Esta conceptualización presenta ambas instancias como polaridades diferenciables: el Estado es comprendido como la estructura burocrática que, a partir de la articulación de determinados intereses, interviene sobre las dinámicas de lo social; por oposición a la órbita estatal, la sociedad aparece caracterizada como una entidad que existe con cierto grado de independencia, una forma autónoma a la que el Estado impone sus normas para regular sus dinámicas productivas. Las estructuras estatales permanecen indefectiblemente selladas frente a las diversas formas de presión cívica y las luchas sociales quedan axiomáticamente excluidas de la esfera institucional.

Esta perspectiva que oblitera el vínculo Estado-sociedad dificulta la posibilidad de revisar críticamente los diferentes niveles en los que se articulan las relaciones de gobierno: si el Estado y la sociedad son dos esferas separables, entonces el neoliberalismo articulado legalmente sólo puede comprenderse como algo que opera *sobre* lo social *desde* el exterior. Aquellas indagaciones que definen al neoliberalismo como una tendencia que va *del* Estado *hacia* la sociedad, que *impacta* en ella para transformarla y disgregarla, le otorgan muchas veces a la categoría ‘neoliberal’ la función hermenéutica de un universal ahistórico y totalizador, lo que obtura la posibilidad de pensar sus condiciones aleatorias y las particularidades que su implementación pudiera haber asumido en cada contexto específico. Desde esa perspectiva, también se obtura la posibilidad de considerar la producción de pautas de comportamiento y de formas de subjetividad que pudieran haber resultado correlativas con la configuración de esa racionalidad.

En base a estas observaciones, se resaltó la necesidad de establecer una distancia crítica respecto de las nociones que sustentan la distinción Estado-sociedad. Se abren así una serie de problemas que, desde la perspectiva de la Filosofía Social, se incluyen dentro de la pregunta por los fundamentos que sustentan el orden socio-político vigente en cada época. Esta pregunta se formula desde una consideración preliminar: no hay orden ni sistema que se sostenga solamente en la fuerza; cualquier conjunto de dispositivos y reglas que tengan por objetivo regular la dimensión socio-política de la vida humana requieren de un sistema simbólico que lo legitime, lo mantenga, lo refuerce y lo reproduzca.

Lo propio de los sistemas simbólicos es transformar las relaciones de fuerza en relaciones de sentido. Su función es hacer ver el mundo de una determinada manera, lo que equivale a construir mundos posibles. Así lo expresa con contundencia Pierre Bourdieu:

De toutes les formes de *persuasion clandestine* la plus implacable est celle qui est exercée tout simplement par “l’ordre des choses”.¹

En este sentido, la presente indagación busca poner en cuestión ese “orden de las cosas” que aparece asociado con la impronta neoliberal. Esta tarea exige reconocer la *no naturalidad* de dicho orden, lo que equivale a disputar los sentidos incluidos en la comprensión de lo social y de lo político. Se trata, entonces, de componer una base para poder repensar al neoliberalismo desde la revisión de su génesis y la problematización de sus supuestos.

Para ello se trabajará sobre la hipótesis propuesta por Michel Foucault según la cual la impronta neoliberal hunde sus raíces en los inicios de la modernidad europea, marcada por los desarrollos del liberalismo europeo del siglo XVIII. Foucault plantea una aproximación a esa impronta comprendiéndola como el despliegue de un vínculo gubernamental sobre la base de una comprensión particular de la relación entre vida y política. En este sentido, se vuelve necesario revisar conceptos como los de *biopoder*, *anátomopolítica*, *biopolítica* y *gubernamentalidad* en pos de componer una perspectiva desde la que poder llevar a cabo esta tarea.

III.1. Componiendo la perspectiva desnaturalizadora: tras los pasos de Foucault

Las teorizaciones biopolíticas ocupan un lugar destacado dentro de los debates que buscan dar cuenta de las actuales dinámicas del capitalismo. Las disputas en torno a las significaciones atribuibles al concepto de ‘biopolítica’ y sus nociones asociadas alcanzan un importante grado de difusión al interior del ámbito académico. Pero, teniendo en cuenta que muchas veces las novedades teóricas que se utilizan para explicar casi todo terminan dando cuenta de casi nada, su empleo indiferenciado dentro de un espectro de discusiones cada vez más amplio contribuye a que sus potenciales aportes enfrenten el riesgo de la dilución. En ese sentido –atendiendo a las advertencias de algunos autores como Roberto Espósito² y Paolo Virno–,³ cabe interponer ciertos re-

¹ BOURDIEU, P., *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, 1992, p. 143.

² «Lejos de haber adquirido una sistematización definitiva, el concepto de biopolítica aparece atravesado por una incertidumbre, una inquietud, que impiden toda connotación estable. Es más: podría agregarse que está expuesto a una creciente presión hermenéutica que parece hacer de él no sólo el instrumento, sino también el objeto, de un áspero enfrentamiento filosófico y político respecto de la configuración y el destino de nuestro tiempo. De aquí su oscilación –bien se podría decir: su dispersión– entre interpretaciones, y antes entre tonalidades, no sólo diferentes, sino incluso contrapuestas», ESPOSITO, R., *Bios. Biopolítica y Filosofía*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2007, p. 24.

³ «En los últimos años el concepto de “biopolítica” se ha puesto de moda: a él se recurre con frecuencia y de buena gana para todo tipo de propósito. Debemos evitar este uso automático e irreflexivo (...) Foucault habló de la biopolítica en muy pocas páginas –en relación al nacimiento del liberalismo–, Foucault no es una base suficiente para fun-

paros frente a las presentaciones que le adjudican a esta idea una capacidad hermenéutica virtualmente inagotable. Si, como algunos sospechan, la biopolítica se ha convertido en una *buzzword*,⁴ es decir, en un término de moda que gana atractivo en la misma medida que pierde especificidad, sería un error aceptar su validez teniendo únicamente en cuenta su dilatada reproducción. Al mismo tiempo, se correría el riesgo de que ese proceso de banalización obture otras posibilidades de pensar las relaciones entre vida y política.

Por ello resultarán necesarias ciertas precisiones en pos de delinear una matriz conceptual de la biopolítica que abone a los objetivos generales de esta investigación. Esta precisión no pretenderá restituir ninguna suerte de significación originaria que el concepto y sus nociones asociadas hubieran tenido antes de sus diversas apropiaciones. Antes bien, se tratará de ir en contra de su canonización apostando por la fertilidad de los aportes que pudieran surgir a partir de su revisión y su puesta en funcionamiento.

En ese sentido, la biopolítica y la gubernamentalidad funcionarán dentro del presente desarrollo como una categoría hermenéutica que colaborará en la conformación de una perspectiva crítica que permita tomar distancia de ciertas concepciones habituales. Esto quiere decir que se le adjudicará al concepto un carácter menos propositivo que heurístico: en tanto forma interpretadora de fenómenos históricos y actuales, el enfoque biopolítico-gubernamental pondrá de relieve ciertos elementos no siempre tomados en consideración, dejando abierta la posibilidad de entamar nuevos significados y de establecer nuevas relaciones. De lo que se trata, en última instancia, es de aventurarse a la oportunidad de desarticular ciertos sentidos acostumbrados en pos de componer otros diversos, de transitar la biopolítica y la gubernamentalidad como un umbral hacia lo impensado.

Dicha apuesta no desconoce el hecho de que esta perspectiva –como toda perspectiva– habrá de encontrar sus límites. Desde las marcas que Foucault le imprimiera, la biopolítica y sus conceptos asociados funcionan como una forma de dar cuenta de un conjunto específico de acontecimientos sucedidos en Europa entre los siglos XVII y XIX. Muchos de los elementos contenidos en aquella formulación pueden funcionar –y de hecho lo hacen– como formas de interpelación de nuestra actualidad, pero muy probablemente no alcancen a dar cuenta de todo lo que ha ocurrido desde aquella realidad histórica hasta nuestro presente.⁵ Aún así, la posibilidad de en-

dar un discurso sobre la biopolítica y problemas en vez de ser un instrumento para afrontarlos. Una palabra fetiche, una palabra “contraseña”, una palabra con el signo exclamativo, una palabra que corre el riesgo de bloquear el pensamiento crítico en vez de ayudarlo», VIRNO, P., *Gramática de la multitud*, Madrid, Traficantes de sueños, 2003, pp. 25 y 121.

⁴ La expresión corresponde a Thomas Lemke. Cf. LEMKE, T., *Biopolitics: An Advance Introduction*, New York University Press, New York, 2011.

⁵ Valgan como ejemplo de esto último los recientes desarrollos de las disciplinas biotecnológicas que abren posibilidades absolutamente novedosas de manipulación y administración de lo viviente humano. Estos avances ponen en cuestión que esas formas de ejercicio del poder puedan pensarse todavía como emergentes biopolíticos. Al respecto,

contrar y puntualizar dichos límites colabora con el objetivo de identificar la especificidad de estos aportes críticos: reconocer esas instancias que eventualmente ya no puedan pensarse como expresiones biopolíticas o gubernamentales servirá para precisar los aportes efectivos que, en tanto categorías de análisis, éstas pudieran contener.

Este recorrido comenzará con una revisión esquemática de la forma en la que Michel Foucault planteó este campo conceptual durante la segunda mitad de la década del '70. Luego se recuperarán algunos de los vectores involucrados en las discusiones que se articulan actualmente en torno a la biopolítica y sus conceptos asociados. Se atenderá especialmente a las polémicas sobre la definición de la vida humana, el gobierno, la soberanía y el poder de matar, la política y las posibilidades de accionar políticamente, el surgimiento del Estado moderno y el poder de policía, las actuales relaciones entre Estado y sociedad, la organización de la producción económica y, en particular, la administración de la vida.

Para revisar las implicancias del concepto de biopolítica en el tratamiento propuesto por Foucault es necesario diferenciar dos etapas: la primera de ellas se ubica temporalmente entre 1974 y 1976 –incluyendo algunas referencias que pueden encontrarse en textos anteriores–; la segunda abarca los años 1978 y 1979. En el primero de estos momentos, la biopolítica aparece conceptualizada como una forma de ejercer el poder que nace como oposición al paradigma de la soberanía. En el segundo momento, la perspectiva del biopoder es englobada dentro de otra más general que se despliega a partir de la noción de gubernamentalidad.

III.1.1. El biopoder expresado en sus tendencias: anatomopolítica y biopolítica

Si bien el término ‘biopolítica’ aparece a comienzos del siglo XX en los desarrollos de las teorías organicistas del Estado,⁶ es Michel Foucault quien le otorga a este concepto las connotaciones que lo vuelven particularmente significativo en lo que respecta a los diversos análisis de las formas que asume el poder en su relación con lo político, lo social, el gobierno, la estatalidad,

consúltese DIGILIO, P., “Lo viviente de la biotecnología”, en DIGILIO, P. (coord.), *Indistinciones. Tecnología, naturaleza, administración*, Buenos Aires, Mnemosyne, 2011, pp. 13-84.

⁶ Algunos especialistas señalan que el término “biopolítica” fue utilizado por primera vez por el geógrafo y politólogo sueco Rudolf Kyellen en su texto de 1905, *Stormakterna. Konturer kring samtids storpolitik*. Poco después aparece en los trabajos del biólogo y filósofo alemán Jakob Johann von Uexküll. El sentido que estos autores le adjudica al término en cuestión es el que prima en las referencias que van desde principios del siglo XX hasta la década de 1970. Durante ese periodo, “biopolítica” refiere una concepción de la sociedad, del Estado y de la política que se expresa indefectiblemente en términos biológicos: el Estado aparece como una *realidad biológica, orgánica*. Puesto que este organismo vive en un continuo desorden, la política tiene que dar cuenta de las *patologías* que afectan el *corpo social*. Estos desarrollos muestran la influencia de la teoría neodarwiniana del evolucionismo y las técnicas de investigación biológica en los estudios que buscaban explicar los comportamientos sociales y políticos a partir de la búsqueda de cierto tipo de regularidades con el eventual fin de conseguir volverlos prescribibles. Para una presentación más exhaustiva del surgimiento del concepto de biopolítica, consúltese CASTRO, E., *Lecturas foucaulteanas. Una historia conceptual de la biopolítica*, Buenos Aires, UNIPE, 2011.

la producción y la definición de la vida humana desde el advenimiento de la modernidad europea.

La introducción foucaultiana de la biopolítica resulta particularmente problemática si se tiene en cuenta que –como ocurre con otros tópicos que ocupan un espacio relevante dentro de la cartografía de su pensamiento– Foucault declina la posibilidad de proponer una definición positiva del concepto. Sin embargo, un rastreo de las cuestiones biopolíticas que aparecen a lo largo de sus textos –no necesariamente referidas con esa terminología– da la pauta de un trabajo de largo aliento: la problemática antropológica, presente desde el inicio en el recorrido proyectado por Foucault se desplaza de la desaparición del sujeto y de la muerte del hombre hacia el estudio de las prácticas de subjetivación y de los juegos de verdad. La reinterpretación de la modernidad en clave biopolítica es una de las bisagras que articulan ese giro.

Los pasajes concretos que Foucault dedica al estudio de la biopolítica son escasos y ambiguos. El término aparece apenas un puñado de veces en sus obras publicadas en vida. Tampoco ocupa un lugar particularmente significativo dentro de la literatura foucaultiana producida hasta mediados de la década de 1990. De ese momento en adelante, las ediciones de los volúmenes compilatorios *Dits et écrits* y de los cursos que Foucault dictara en el Collège de France entre 1970 y 1984 pasan a ocupar un lugar central dentro de las discusiones entre especialistas.

Esta ampliación de la biblioteca foucaultiana permite cotejar los libros que Foucault editara en vida con las clases y conferencias que de alguna manera funcionaron como presentaciones en borrador de aquellos. Así pueden confrontarse *Surveillance et Punire* (1975) y *Histoire de la sexualité 1. La volonté de savoir* (1976) con los cursos *Le pouvoir psychiatrique* (1973-1974), *Les anormaux* (1974-1975) e «*Il faut défendre la société*» (1975-1976). Lo mismo ocurre entre *Histoire de la sexualité 2. L'usage des plaisirs* e *Histoire de la sexualité 3. Le souci de soi* (ambos de 1984) y los cursos *L'herméneutique du sujet* (1981-1982), *Le gouvernement de soi et des autres* (1982-1983) y *Le gouvernement de soi et des autres II: le courage de la vérité* (1983-1984). Esta correlación posibilita complejizar vinculaciones conceptuales y precisar muchos de los significados incluidos en esos planteos.

Pero el silencio editorial que Foucault mantiene entre 1976 y 1984 impide que el mismo tipo de entrecruzamientos pueda tener lugar respecto de los cursos en los que aparecen las temáticas más complejas en torno a la perspectiva biopolítica-gubernamental: *Sécurité, territoire, population* de 1978 y *Naissance de la biopolitique* de 1979.⁷

⁷ Sobre el debate en torno a la interpretación del silencio editorial que Foucault mantuvo durante esos años, consúltese CASTRO-GÓMEZ, S., *Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010, pp. 26 y ss.

Foucault utiliza por primera vez el término “biopolítica” en “La naissance de la médecine sociale”, conferencia de 1974 dictada en Río de Janeiro y publicada en 1977.⁸ Sin embargo, su preocupación por temáticas de esta índole es anterior. Ya en *L'Archeologie du savoir* pueden encontrarse referencias a la problemática biopolítica –sin que todavía utilice ese término– en relación con el análisis de la positividad del discurso en el ejemplo particular de las prácticas médicas:

Ces champs sont constitués par la masse de la population administrativement encadrée et surveillée, jaugée selon certaines normes de vie et de santé, analysée selon des formes d'enregistrement documentaire et statistique; ils sont constitués aussi par les grandes armées populaires de l'époque révolutionnaire et napoléonienne, avec leur forme spécifique de contrôle médical; ils sont constitués encore par les institutions d'assistance hospitalière qui ont été définies, à la fin du XVIIIe siècle et au début du XIXe siècle, en fonction des besoins économiques de l'époque, et de la position réciproque des classes sociales.⁹

Este conjunto de elementos que Foucault puntualiza en sus trabajos de fines de los años '60 (masa poblacional, normas sanitarias, vigilancia administrativa, registro estadístico, necesidades económicas, etc.) reaparecen a mediados de la década siguiente abarcados dentro de un nuevo marco conceptual. En el apartado final de *La volonté de savoir* –único pasaje de las obras que Foucault publicó en vida en el que puede encontrarse una presentación articulada del concepto de biopolítica–, el autor identifica una forma de ejercicio del poder que ya no puede comprenderse bajo el mismo modelo analítico utilizado para explicar cómo el señor feudal obtenía riqueza a partir de la explotación de sus súbditos.

En tanto modelo jurídico, aquella soberanía feudal se ejercía a través de la interposición de cierto ordenamiento jurídico, por lo que su competencia atañía más propiamente al derecho de vida y de muerte antes que a la vida y la muerte biológicamente consideradas. La nueva racionalidad se diferencia de aquel modelo del “dejar vivir y hacer morir” en el que el Soberano ejercía su poder en tanto que mantenía la potestad de matar al súbdito.¹⁰ Esta racionalidad basada en la capacidad de administrar o gestionar la vida y lo viviente que comienza a perfilarse desde fines del siglo XVII recibe el nombre de *biopoder*.

El biopoder se despliega en dos tendencias. La primera de éstas es la *anatomopolítica* que se ejerce sobre los cuerpos individuales. Esta tendencia ya no se plantea por objetivo la apropiación de bienes materiales sino la explotación del tiempo y el trabajo humano mediante el aumento de la utilidad y rendimiento de la fuerza física de los individuos. Son sus propósitos últimos la educación del cuerpo entendido como máquina, el adiestramiento de sus aptitudes y su reconversión

⁸ FOUCAULT, M., *Dits et Écrits Volumen III*, París, Gallimard-Seuil, 1994, pp. 207-222.

⁹ FOUCAULT, M., *L'Archéologie du savoir*, París, Gallimard-Seuil, 1969, p. 214.

¹⁰ FOUCAULT, M., «Il faut défendre la société». *Cours au Collège de France 1976*, París, Gallimard-Seuil, 1997, p. 214.

hacia la docilidad. Estas dinámicas que se despliegan de manera asociada con el surgimiento de las instituciones de encierro (escuela, cuarteles, fábricas, talleres, etc.) darían lugar a un saber clínico propio de las ciencias humanas que funcionaría ya no desde la imposición de la ley – propia del modelo de la soberanía– sino desde los parámetros de la *normalización*.

La otra tendencia del biopoder recibe el nombre de *biopolítica* y consiste en la administración o gestión de la vida de las poblaciones, es decir, en el control de los factores que inciden sobre la natalidad, la longevidad o la salud mediante instrumentos como la demografía o la estadística.¹¹ El desarrollo de estas herramientas resulta correlativo con la necesidad de hacer legibles y controlables los problemas relacionados con las dinámicas de natalidad y mortalidad, las costumbres que hacen a la higiene pública, la difusión de las enfermedades epidémicas y endémicas que recorren ese nuevo cuerpo múltiple e innumerable que conforma la población.

A partir del desarrollo de estas formas analíticas, el pensamiento foucaultiano se diferencia de los enfoques de la filosofía política clásica que pensaban al poder en términos de posesión e intentaban comprender su funcionamiento mediante el estudio de los mecanismos jurídicos. Foucault dirige su atención hacia el nivel en el que las técnicas de dominación y los dispositivos de saber-poder operan de manera entrelazada. De allí que –al menos en una primera instancia– el autor entienda a la biopolítica como una forma particular de ejercicio del poder antes que como un modelo teórico desde el que explicar cualquier posible entrecruzamiento entre vida y política.

En la interpretación foucaultiana anterior a 1978, el surgimiento histórico de la biopolítica es acompañado por un proceso de estatización de lo biológico-humano en el que disciplinas como la medicina o el urbanismo pasan a ocupar lugares cada vez más importantes en lo referente al establecimiento y custodia de un orden determinado. Esta operación se lleva a cabo desde los discursos y las prácticas médico-biologizantes que demarcan los criterios que distinguen la salud de la enfermedad y que velan por la satisfacción de las necesidades biológicas de la población. Al mismo tiempo, se ocupan de la gestión de una fuerza de trabajo estable y constante garantizando las posibilidades de circulación de dicha fuerza y de las mercancías que esta produce.

En tanto enfoca la globalidad de la población e intenta encontrar nuevos niveles de equilibrio, la biopolítica expresa un poder regularizador que obliga a la reformulación de la racionalidad anterior: el “dejar vivir y hacer morir” de la soberanía se ve invertido; el nuevo derecho consiste en la administración implementada por el poder de “hacer vivir y dejar morir”,¹² es decir, aquel poder que se ejerce ya no sobre la muerte concreta sino sobre la mortalidad. Este ejercicio del

¹¹ «L'ensemble des mécanismes par lesquels ce qui, dans l'espèce humaine, constitue ses traits biologiques fondamentaux va pouvoir entrer à l'intérieur d'une politique, d'une stratégie politique, d'une stratégie générale de pouvoir, autrement dit comment la société, les sociétés occidentales modernes, à partir du XVIIIe siècle, ont repris en compte le fait biologique fondamental que l'être humain constitue une espèce humaine», FOUCAULT, M., *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004, p. 3.

¹² FOUCAULT, M., «*Il faut défendre...* op. cit, p. 214.

poder acentúa el temor a la muerte por sobre el deseo de conservar la vida. A partir de este punto, esa muerte deja de presentarse como el resultado de una acción (la acción soberana de matar, el derecho soberano de disponer de la vida de los súbditos) para pasar a ser pensada como la eventual consecuencia de una omisión, el corolario de un abandono. En el momento del poder soberano la sustracción de la vida está habilitada por el orden jurídico; contrariamente, en el momento del biopoder esa vida es potenciada y maximizada: se instala en el centro de la preocupación estatal, quedando a resguardo de las decisiones arbitrarias del soberano. Ya no se trata de de sustraer la potencia de vida, sino de producirla y darle forma.

El planteo de la perspectiva biopolítica busca dar cuenta de la gran novedad que implica esa reformulación de la relación entre vida y política que acontece entre los siglos XVII y XIX: la administración de la vida biológica de la población y el poder soberano de hacer morir se vuelven coextensivos.

L’homme, pendant des millénaires, est resté ce qu’il était pour Aristote: un animal vivant et de plus capable d’une existence politique; l’homme moderne est un animal dans la politique duquel sa vie d’être vivant est en question.¹³

De esta manera, ya no se trata de un poder que establece quién vive o quién muere, sino de una forma de poder que se ejerce sobre la vida estableciendo cómo se debe vivir y cuáles son las condiciones para que un sujeto sea abandonado a la muerte.

Anatomopolítica y biopolítica aparecen como los conjuntos de técnicas propias de las “sociedades de normalización”.¹⁴ Mientras el poder disciplinario se enfoca en el cuerpo individualizado empleando dinámicas de adiestramiento, la biopolítica se dirige al cuerpo múltiple de la especie operando a partir de nuevas herramientas de intervención como los controles de natalidad o los nuevos saberes médicos que fomentan el cuidado de la higiene.¹⁵ Estas formas de intervención funcionan junto con las herramientas individualizadoras propias de los dispositivos disciplinares: el poder masificador que toma en cuenta la vida de los hombres en tanto parte de un colectivo general se acopla con las tecnologías propias de las instituciones de encierro. Estas tendencias no se reemplazan sino que comienzan a funcionar coordinadamente: sobre la anatomopolítica del cuerpo individual se despliega una biopolítica de la especie.

Esa biopolítica de la especie que complementa la anatomopolítica de los cuerpos no se apropia de la vida para suprimirla sino para administrarla en términos regulatorios. Ya no se trata de

¹³ FOUCAULT, M., *Histoire de la sexualité I: la volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976, p.188.

¹⁴ «Il me semble qu’un des phénomènes fondamentaux du XIXe siècle a été, est ce qu’on pourrait appeler la prise en compte de la vie par le pouvoir: si vous voulez, une prise de pouvoir sur l’homme en tant qu’être vivant, une sorte d’étatisation du biologique, ou du moins une certaine pente qui conduit à ce qu’on pourrait appeler l’étatisation du biologique», FOUCAULT, M., *Il faut défendre...* op. cit, p.217.

¹⁵ Para una caracterización foucaultiana del higienismo europeo, consúltese DONZELOT, J., *La policía de las familias*, Valencia, Pre-Textos, 1990.

“hacer jugar la muerte en el campo de la soberanía, sino de distribuir lo viviente en un dominio de valor y de utilidad”.¹⁶

De este modo, la modernidad europea muestra como una de sus principales características el despliegue de dispositivos de saber-poder en función de la producción y administración la vida humana. Esa vida se ve transformada hasta convertirse en objeto de biologización, de normalización biológica. Anatómopolítica y biopolítica resultan dos modalidades de un poder que se organiza en torno a esa vida biológica y que se ejerce sobre el hombre comprendido como ser viviente.

Así aparece perfilada una función del biopoder que puede caracterizarse como una forma de regulación en tanto que apunta sus objetivos a la administración de la vida de ese nuevo sujeto colectivo que es la población. Esta regulación opera desde las estructuras de las instituciones disciplinarias de previa aparición gestionando la potencia vital para hacerla más productiva, más eficiente, más segura, más regular, menos expuesta a las contingencias. También se manifiesta en la difusión de nuevos preceptos normativos que complementan las prohibiciones legales.

Ese tránsito del ejercicio del poder soberano a esa otra forma de ejercicio del poder que Foucault denomina biopoder no puede abordarse críticamente si no es puesto en relación con el surgimiento y consolidación del sistema de producción capitalista:

Ce bio-pouvoir a été, à n'en pas douter, un élément indispensable au développement du capitalisme; celui-ci n'a pu être assuré qu'au prix de l'insertion contrôlée des corps dans l'appareil de production et moyennant un ajustement des phénomènes de population aux processus économiques. Mais il a exigé davantage; il lui a fallu la croissance des uns et des autres, leur renforcement en même temps que leur utilisabilité et leur docilité; il lui a fallu des méthodes de pouvoir susceptibles de majorer les forces, les aptitudes, la vie en général sans pour autant les rendre plus difficiles à assujettir; si le développement des grands appareils d'État, comme institutions de pouvoir, a assuré le maintien des rapports de production, les rudiments d'anatomo- et de bio-politique, inventés au XVIIIe siècle comme techniques de pouvoir présentes à tous les niveaux du corps social et utilisées par des institutions très diverses (la famille comme l'armée, l'école ou la police, la médecine individuelle ou l'administration des collectivités), ont agi au niveau des processus économiques, de leur déroulement, des forces qui y sont à l'oeuvre et les soutiennent; ils ont opéré aussi comme facteurs de ségrégation et de hiérarchisation sociale, agissant sur les forces respectives des uns et des autres, garantissant des rapports de domination et des effets d'hégémonie; l'ajustement de l'accumulation des hommes sur celle du capital, l'articulation de la croissance des groupes humains sur l'expansion des forces productives et la répartition différentielle du profit, ont été, pour une part, rendus possibles par l'exercice du bio-pouvoir sous ses formes et avec ses procédés multiples. L'investissement du corps

¹⁶ FOUCAULT, M., *Histoire de la sexualité I...* op. cit., p. 190.

vivant, sa valorisation et la gestion distributive de ses forces ont été à ce moment-là indispensables.¹⁷

Mientras que en *Surveillance et Punire* las relaciones entre el ejercicio disciplinario del poder y el surgimiento del capitalismo permanece casi inexploradas, en *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*, Foucault señala cómo la instauración de las relaciones de producción capitalistas necesita de una nueva forma de gobierno y de nuevos instrumentos correlativos con ella. Esta nueva forma de gobierno se expresa quizás eminentemente a través del Estado, pero no se agota en él. También se manifiesta en otra serie de relaciones de poder, más flexibles, que tienen por objetivo insertar los cuerpos en la producción económico-mercantil para maximizar las prestaciones que de ellos se pueda obtener.

La profundización de estas indagaciones conducirá a Foucault al desarrollo de una perspectiva diferente.

III.1.2. De la genealogía de la biopolítica a las indagaciones sobre la gubernamentalidad

A partir de 1978 ocurre un cambio en las indagaciones en torno al biopoder. Foucault comprende que adjudicarle a la anatomopolítica y a la biopolítica una función únicamente regulativa da lugar a análisis incompletos. Por eso se vuelve necesario sumar a esta perspectiva ciertas consideraciones sobre el modo en que el problema del gobierno deja de expresarse en los términos jurídicos de la soberanía para pasar a ser formulado en términos gubernamentales. De este modo, en los cursos *Sécurité, territoire, population* y *Naissance de la biopolitique*, el gobierno pasa a ser la condición de posibilidad de la biopolítica. Dentro del pensamiento foucaultiano de fines de la década del '70, sólo habrá biopolítica en el marco más amplio de la gubernamentalidad:¹⁸

Par «gouvernementalité», j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité.¹⁹

Esta definición muestra cómo en las consideraciones foucaultianas posteriores a 1978, la biopolítica comprendida como el conjunto de cálculos y tácticas que se desarrollan para intervenir sobre la vida de la población no agota el conjunto de las estrategias de gobierno que aparecen en

¹⁷ FOUCAULT, M., *Histoire de la sexualité I...* op. cit., pp. 185-186.

¹⁸ Dentro del marco de las discusiones señaladas en el Capítulo II en torno a la pertinencia de la división de la obra de Foucault en diferentes etapas, Thomas Lemke entiende que las conceptualizaciones foucaultianas sobre la gubernamentalidad funcionan como una bisagra que articula sus trabajos anteriores y posteriores, permitiéndole al autor establecer una forma de continuidad entre los modos de problematización de la genealogía del Estado y de la genealogía del sujeto. Cf. LEMKE, Th., *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*, Hamburg, Argument Verlag, 1997.

¹⁹ FOUCAULT, M., *Sécurité, territoire, population...* op. cit., p. 111.

Europa entre los siglos XVII y XIX. La complejidad de las dinámicas gubernamentales que apunta a ese nuevo sujeto que es la población no se reducen a la contraposición entre el “hacer morir” de la soberanía y el “hacer vivir” de la biopolítica. De allí que el nuevo objetivo que Foucault plantea en sus indagaciones pasa por examinar de qué modo asuntos tales como la salud, la higiene, la longevidad, la natalidad y la raza quedan integrados a una tendencia más amplia, que es donde se juega precisamente la racionalidad política entendida como “gobierno del Estado”.

Lo que Foucault modifica tras el *impass* teórico de 1977 es, en última instancia, su forma de comprender la política. Mientras que entre 1974 y 1976 la política aparecía como la continuación de la guerra por otros medios –y de allí provenía la importancia de comprender las implicancias de la conjunción entre vida y política–, luego de 1978 la política pasa a ser considerada desde una forma más general que se relaciona directamente con el problema del gobierno.²⁰ De este modo, la perspectiva del biopoder le sirve a Foucault como un puente que le permite pasar del modelo bélico al modelo gubernamental. Por eso el proyecto inicial de una genealogía de la biopolítica es abandonado para dar paso a una indagación sobre de la gubernamentalidad que se ocupará del modo en que las tecnologías liberales se harán cargo del gobierno sobre la vida en las sociedades occidentales.

Desde esta nueva perspectiva, el interés de Foucault se dirige hacia los modos en los que el poder busca educar el alma de los ciudadanos y transformar la vida en un fenómeno mercantil. Serán esas las principales características de la gubernamentalidad liberal que busca difundir una racionalidad económica a partir de la inscripción de ciertos postulados en las nuevas formas de subjetividad. Ese proyecto engloba los dispositivos propios de la soberanía y la disciplina sin suprimirlos; los utiliza, los explota, los perfecciona y los potencia. Las tecnologías diseñadas para encerrar, controlar, establecer límites y custodiar fronteras pasan a colaborar con el nuevo objetivo de garantizar la circulación mercantil.

Así, queda esbozado un panorama en el que la policía de la vida y la economía de los comportamientos (funcionando conjuntamente con la anatomía política de los cuerpos individuales) conforman un proyecto que amalgama lo gubernamental y lo científico. Las nuevas formas de producción se sustentan sobre la base forjada por las instituciones restrictivas. La policía limita la libertad en la misma medida en que la economía la produce (libertad de empresa y del individuo

²⁰ Estas consideraciones resultan relevantes dentro de los debates que actualmente se desarrollan en torno al concepto de biopolítica. Diferenciándose de Foucault, quien aplicó ese concepto para referirse a características de un contexto histórico específico, autores como Giorgio Agamben, Michael Hardt o Antonio Negri hacen un uso extendido y generalizado de la biopolítica apoyándose en los desarrollos foucaultianos anteriores a 1978. A partir de eso, buscan mostrar que el “hacer vivir” podía funcionar también como una prolongación perversa del derecho de soberanía. La “regulación de las poblaciones” se convertiría así en un mecanismo que busca “hacer vivir” a unos a partir de “hacer morir” a otros. La eugenesia, la guerra y los campos de concentración compondrían estrategias biopolíticas utilizadas por el Estado totalitario para “defender la sociedad” de sus enemigos internos (las “malas razas”).

empresario). Mientras aquélla impide, encierra y concentra, ésta permite hacer, incita, favorece e integra nuevos elementos en la dinámica del gobierno.

Este señalamiento muestra cómo las tecnologías biopolíticas que buscan regular la vida de la población y determinar las dinámicas de producción y reproducción de lo humano en tanto especie viviente adquieren desde su surgimiento un carácter policíaco. Aquí, el término ‘policía’ refiere a los medios a través de los cuales el Estado busca conservar el “buen orden” con el objetivo último de incrementar su potencia. En ese sentido, pasan a ser policíacos los cálculos y técnicas que se desarrollan con el fin de particularizar y luego controlar las relaciones entre las disposiciones interiores del Estado y el crecimiento de las fuerzas de la población, es decir, la vigilancia y regulación de las actividades de los hombres en tanto seres productivos (trabajo, intercambio, comodidades, etc.).

Desde la perspectiva gubernamental, las tecnologías anatomopolíticas y biopolíticas aseguran la inserción controlada de los cuerpos en las dinámicas del industrialismo insipiente y garantizan la asimilación de los fenómenos propios de la vida de las poblaciones a los nuevos procesos económicos que se constituyen al interior del sistema capitalista. La producción económica del capitalismo requiere un tipo de organización político-social que resulte correlativo con sus exigencias.

Al resaltar el carácter administrativo que asume el control policial, Foucault le otorga una nueva dimensión a la definición del biopoder, que hasta entonces abarcaba solamente elementos biologizantes. Las tecnologías policíaco-administrativas inauguran una tradición –que persiste hasta nuestros días– en la que poder de policía se constituye como tal a partir de su capacidad de cumplir tareas administrativas, mientras que la administración legitima sus propuestas demostrando su capacidad de ejercer el control. Pero esta administración no agota su campo de intervención en el plano médico-biológico. Para cumplir sus objetivos debe además afianzar la lealtad y la modestia de los ciudadanos, su compromiso con un oficio determinado, su adhesión a una cierta moral que fomente la persecución del enriquecimiento individual.²¹ La administración policial debe conseguir que los miembros de la población se piensen a sí mismos de acuerdo con los preceptos del mercado y se comporten en consecuencia. En otras palabras, debe lograr que

²¹ Así puede encontrarse formulado por Adam Smith: «In all countries where there is tolerable security, every man of common understanding will endeavour to employ whatever stock he can command in procuring either present enjoyment or future profit. If it is employed in procuring present enjoyment, it is a stock reserved for immediate consumption. If it is employed in procuring future profit, it must procure this profit either staying with him, or by going from him. In the one case it is fixed, in the other it is a circulating capital. A man must be perfectly crazy who, where there is tolerable security, does not employ all the stock which he commands, whether be his own or borrowed of other people, in some one or other of those three ways», SMITH, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, Strahan and Cadell, 1776, p. 175. Estas consideraciones serán problematizadas en el Capítulo V de la presente tesis.

los sujetos lleven sus vidas “del vivir al más que vivir”.²² Por eso el poder de policía ejercido sobre la vida de la población comienza a constituirse como la habilidad por excelencia del Estado moderno, y el arte de gobernar pasa a pensarse, formularse y desarrollarse en términos administrativos.

Para indagar las características específicas de este arte de gobierno es necesario distinguir entre una teoría del gobierno y una analítica de la gubernamentalidad. Una teoría del gobierno da por supuesto al Estado comprendido como un conjunto de instituciones que sirven como asiento y base del gobierno, por eso atiende cuestiones tales como la legitimidad, las diferentes modalidades que el gobierno puede adoptar (democracia, populismo, totalitarismo, etc.) o el alcance de las potestades legislativas, punitivas y regulativas. En cambio, una analítica de la gubernamentalidad no toma al supuesto de la unidad del Estado como punto de partida sino que atiende a la multiplicidad de prácticas de gobierno que configuran una racionalidad particular. En este sentido, la analítica de la gubernamentalidad se ocupará de mostrar cómo el Estado moderno se corresponde con la objetivación de una serie de prácticas gubernamentales, del mismo modo en el que la aparición de la locura o de la sexualidad pueden comprenderse como objetivaciones de una serie de prácticas médicas y disciplinarias.

Desde una analítica de la gubernamentalidad, el Estado ya no puede interpretarse como la sede y el origen del gobierno, sino únicamente como el lugar de su codificación. El problema al que atenderá la perspectiva gubernamental ya no será la naturaleza ni las características del Estado, sino las prácticas de gobierno y su correlato en los procesos de gubernamentalización estatal.

III.1.3. Primera respuesta al problema del gobierno: Razón de Estado y Teoría de la Policía

El gobierno de los hombres por los hombres –ya sea que se trate del poder de los hombres sobre las mujeres, de los adultos sobre los niños, de una clase sobre otra, o de una burocracia sobre una población– supone cierta forma de racionalidad que no se agota en formas de violencia instrumental. Así lo refiere Foucault:

Il n’y a pas d’exercice du pouvoir sans une certaine économie des discours de vérité fonctionnant dans, à partir de et à travers ce pouvoir. Nous sommes soumis à la production de la vérité et nous ne pouvons exercer le pouvoir que par la production de la vérité, cela sur un mode particulier, sans doute.²³

²² «Comment gouverner, je crois que cela a été une des questions fondamentales de ce qui s’est passé au XVe ou au XVIe siècle. Question fondamentale à laquelle a répondu la multiplication de tous les arts de gouverner –art pédagogique, art politique, art économique, si vous voulez– et de toutes les institutions de gouvernement, au sens large qu’avait le mot gouvernement à cette époque», FOUCAULT, M., “Qu’est-ce que la critique? (Critique et *Aufklärung*)”, en *Bulletin de la Société française de philosophie*, Nro. 2, Año 84, París, 1990, pp. 37. Las cursivas correspondien al original.

²³ FOUCAULT, M., *Dits et Écrits Volumen III*, París, Gallimard-Seuil, 1994, p. 176.

La dinámica del gobierno en la modernidad europea se basa en la difusión de un conjunto de criterios que los ciudadanos deben introyectar y que conciernen a la riqueza, al hogar, al ahorro, al consumo y al trabajo.²⁴ En tanto modulación fluctuante del comportamiento subjetivo, la actividad de gobernar establece una nueva región en la que el poder actúa de manera descentralizada fomentando que los individuos desarrollen su capacidad de autogobernarse. La gubernamentalidad moderna es presentada así como una práctica de gobierno capaz de generar una suerte de indiferenciación entre gobernantes y gobernados.

La gouvernementalisation, c'est bien ce mouvement par lequel il s'agissait dans la réalité même d'une pratique sociale d'assujettir les individus par des mécanismes de pouvoir qui se réclament d'une vérité.²⁵

Este proceso de gubernamentalización se inicia con la expansión que las artes de gobierno experimentaron durante el siglo XVI. Dicha expansión se debió, en gran medida, a la difusión de un conjunto de tratados que comenzaron a plantear el problema del gobierno desde parámetros distintos de los habitualmente utilizados por el pensamiento eclesiástico medieval: cómo gobernar la conducta de los otros, con qué métodos, mediante qué estrategias.

Este nuevo arte de gobierno muestra otra manera de pensar las relaciones de poder. El modelo de gobierno ya no puede buscarse ni en Dios ni en el mundo natural, sino que debe definirse en base a las características de aquello que debe ser gobernado. De forma análoga a lo que sucede durante esa misma época en el dominio de las ciencias, el nuevo arte de gobierno entiende a la política como *mathesis*, es decir, como el establecimiento de un orden y de una racionalidad, como la generación de una taxonomía de aquello que debe ser gobernado.

Foucault diferencia el modelo del Poder Estatal (centralizado y centralizador) que comienza a aparecer hacia el siglo XVI del modelo de Poder Pastoral de sesgo cristiano (individualizador). En el Poder Pastoral, el gobernante tomaba a su cargo la salvación de un pueblo intentando paciente y firmemente ajustar los criterios de cada una de las partes de la comunidad. Cada miembro del grupo debía dejarse gobernar y debía ser gobernado. Debía ser dirigido hacia su salvación (*salut*) por un orientador a quien lo unía un vínculo generalizador y abarcativo, pero también puntual, meticulado y detallado. Desde estas consideraciones, afirma Foucault, aquello que las iglesias griegas definían como *technè technôny* y las latinas como *ars artium* debe ser enten-

²⁴ “La economía es una ciencia de la población que comprende las reacciones colectivas a la escasez, la carestía, etc. La economía identifica los problemas y las leyes relativos a un conjunto de personas (tasas de fecundidad, de mortalidad, de epidemias, producción), es decir, de un sujeto colectivo que no es ya el del contrato social. Esto es lo que significa «gubernamentalización del Estado». El Estado moderno no tiene como único objetivo «la reproducción de las relaciones de producción»: gobierna”, BIDEU, J., “Foucault y el liberalismo. Racionalidad, revolución, resistencia”, en Revista *Argumentos*, Año 19, N° 52, México, UNAM, p. 20.

²⁵ FOUCAULT, M., “Qu'est-ce que la critique?... op. cit. 39.

dido como el desarrollo de un arte de gobernar a los hombres a partir de la dirección de las ciencias.²⁶

Esa continuidad que iba de Dios hasta el padre de familia pasando por el pastor y el gobernante es lo que se rompe con la emergencia del Poder Estatal. Esta ruptura política equivale a aquellas rupturas epistémicas analizadas en *Les motes et les choses*: implican el surgimiento de un nuevo orden de saber que reconfigura la forma de ver el mundo. El Poder Estatal se propone dominar los medios y conocer los métodos a través de los cuales los Estados se crean, se perpetúan y acrecientan su fortaleza. Para eso es necesario establecer, vigilar y difundir un cierto tipo de orden. Esta tendencia rompe con la tradición judeo-cristiana para la cual las leyes humanas son justas y respetables en tanto se mantuvieran en sintonía con las leyes divinas —el derecho positivo debía corresponderse con el derecho natural—. Las nuevas normas propuestas por el Poder Estatal a partir del siglo XVII se presentan desde su condición de artificialidad y no se sustentan sobre trasfondo de ideales como la justicia o la verdad: su validez está dada por su capacidad de cumplir con el objetivo último de mantener y acrecentar la felicidad y la fuerza del Estado.

Pero también, de forma análoga al modo en el que la tendencia biopolítica reconfigura y aprovecha los dispositivos anatomopolíticos gestados anteriormente, la ruptura que el Poder Estatal supone respecto del Poder Pastoral no implica la desaparición de éste último. Antes bien, el poder estatal extiende el pastoreo incluyendo en las intervenciones de conducción de la conducta asuntos que antes escapaban a las consideraciones del soberano: la higiene, la educación, el cuidado de la familia, el uso del tiempo, la disciplina corporal, el control de la sexualidad, etc.

En la reconstrucción foucaultiana, esta forma de asociación entre los dos paradigmas aparece en Europa hacia el siglo XVI como una solución al problema político de la relación entre lo uno y la multitud dentro del novedoso marco generado a partir del crecimiento de las dinámicas urbanas.²⁷ La conformación de la racionalidad que subyace a esa forma gubernamental aparentemente ambigua no responde ni a la acumulación de prácticas espontáneas ni al resultado de un trabajo analítico-retrospectivo. Más bien se trata de una racionalidad que en su despliegue se muestra siempre consciente de su singularidad. Esta condición singular se expresa en la formulación de dos cuerpos doctrinarios que se presentan como algo diferente de una mera acumulación de prácticas espontáneas luego ordenadas y analizadas retrospectivamente. Estas doctrinas que fijan los principios desde los que la racionalidad estatal buscará funcionar y desplegarse son la *Razón de Estado* y la *Teoría de la Policía*.

²⁶ Cf., FOUCAULT, M., “*Omnes et singulatim*: vers une critique de la raison politique en *Dits et écrits Volumen IV*, Paris, Galimard, 1994, p. 134-161.

²⁷ *Ibid.*, pp. 140 y ss.

La *Doctrina de la Razón de Estado* establece los principios y los métodos del gobierno estatal distinguiéndolos de los vínculos religiosos, comunitarios o familiares. En la interpretación foucaultiana, estos compendios cumplen la función de diferenciar la forma en la que el Estado gobierna al territorio de la forma en la que Dios gobierna al mundo, un superior a su comunidad o el padre a su familia.

Por su parte, la *Teoría de la Policía* implica no sólo la institucionalización los mecanismos estatales encargados del control del cumplimiento de las leyes; en su acepción más amplia, abarca un conjunto relativamente heterogéneo de técnicas de gobierno. Desde esta perspectiva, el poder de policía no se reduce a la institución estatal sino que refiere a un conjunto tecnológico que se orienta al control y la conducción de las conductas. La policía se ocupa de definir los propósitos generales de la actividad estatal, la naturaleza de los objetos a los que el Estado debe atender y la forma general de los instrumentos que deben ser empleados en dicha actividad. Los textos que van configurando este *corpus* giran en torno a la necesidad de implementar nuevas técnicas para controlar los bienes estatales y las mercancías circulantes, así como también la salud de la población, las artes y oficios que esa población cultiva, las variaciones demográficas, los movimientos migratorios, el abastecimiento, el comercio, el mercado laboral, etc.

El absolutismo incorpora a través de la Teoría de la Policía aquellas tecnologías pastorales que se orientaban hacia la individualización de la conducta, pero subsume este objetivo en uno horizonte mucho más general: el engrandecimiento del Estado. También estipula la necesidad de estudiar con detenimiento la actividad económica para determinar las formas de intervención sobre ella de modo tal que el Estado pueda obtener el mayor provecho. Para eso se requerirá de la creación de un cuerpo de funcionarios capacitados para lidiar con los múltiples problemas que la ejecución de las intervenciones estatales pudiera llegar a originar. Con el tiempo, esta tecnología política se configurará como una disciplina con pretensiones de científicidad que luego tomarán como base los primeros compendios de saberes administrativos.²⁸

Con estas caracterizaciones, Foucault compone un esquema en el que la Razón de Estado y la Teoría de la Policía funcionan de manera complementaria: la primera expresa la racionalidad propia de la naciente estatalidad y la segunda estipula la tecnología política que resulta correlativa con aquella.

Durante el siglo XVII, estas doctrinas dan forma a una tecnología gubernamental que combina las técnicas pastorales con los recursos de la administración policíaca. Para Foucault, dicha tecnología configura la matriz de la razón política moderna que individualiza a los miembros del conjunto socio-político en la misma medida en la que los inserta en estrategias globales de ges-

²⁸ Cf. *Ibid.*, pp. 142 y ss.

ción. De acuerdo con esta interpretación, este ejercicio del poder que apunta al territorio, a los individuos y a la población ya no puede pensarse ni en términos de aplicación de la ley ni en términos de pedagogía disciplinaria. El nuevo arte de gobernar deberá pensarse en términos administrativos. El modelo jurídico es reemplazado así por un modelo económico:

Gouverner un État sera donc mettre en oeuvre l'économie, une économie au niveau de l'État tout entier, c'est-à-dire avoir à l'égard des habitants, des richesses, de la conduite de tous et de chacun une forme de surveillance, de contrôle non moins attentive que celle du père de famille sur la maisonnée et ses biens (...). Le terme «économie» désignait au XVIIe siècle une forme de gouvernement; au XVIIIe siècle, il désignera un niveau de réalité, un champ d'intervention, et cela à travers une série de processus complexes et, je crois, absolument capitaux pour notre histoire.²⁹

Lo que emerge entre los siglos XVI y XVIII es la idea de que el arte de gobernar el Estado tiene una racionalidad específica, por lo que ya no puede tomar como modelo a la regencia de la familia. El modelo del gobierno deberá buscarse en la naturaleza de aquello mismo que debe ser gobernado, es decir, en el Estado.

Pour dire les choses très schématiquement, l'art de gouverner trouve à la fin du XVIe et au début du XVIIe siècle une première forme de cristallisation: elle s'organise autour du thème d'une raison d'État, entendue non dans le sens péjoratif et négatif qu'on lui donne aujourd'hui (détruire les principes du droit, de l'équité ou de l'humanité pour le seul intérêt de l'État), mais dans un sens positif et plein. L'État se gouverne selon les lois rationnelles qui lui sont propres, qui ne se déduisent pas des seules lois naturelles ou divines, ni des seuls préceptes de sagesse et de prudence; l'État, comme la nature, a sa propre rationalité, même si elle est d'un type différent. Inversement, l'art de gouverner, au lieu d'aller chercher ses fondements dans des règles transcendantes, dans un modèle cosmologique ou dans un idéal philosophique et moral, devra trouver les principes de sa rationalité dans ce qui constitue la réalité spécifique de l'État.³⁰

Gobernar significará a partir de ese momento administrar adecuadamente las riquezas, el territorio y sobre todo las poblaciones. El nuevo arte de gobierno requerirá de un conocimiento experto que ya no estará relacionado con la sabiduría personal del soberano sino que adoptará la forma de una ciencia manejada por expertos que indicarán al gobernante cómo producir la mayor riqueza posible, cómo proveer a los gobernados con recursos suficientes, cómo evitar que su fuerza de trabajo se vea disminuida por epidemias y enfermedades, etc. La nueva ciencia de gobierno deberá ser capaz, entonces, de conocer la naturaleza misma de aquello que se gobierna: sus procesos internos, sus leyes y sus condicionantes.

²⁹ FOUCAULT, M., *Dits et Écrits Volumen III...* op. cit., p. 642.

³⁰ *Ibid.*, p. 648.

Esta matriz de racionalidad política moderna intentará intervenir sobre la conciencia de los gobernados, no simplemente para imponer una serie de creencias verdaderas –como ocurría por ejemplo cuando los soberanos buscaban legitimar su autoridad–, sino para operar sobre sus opiniones a fin de modificar sus formas de pensar, decir y actuar, su comportamiento en tanto sujetos económico-políticos. Sobre la consideración de que la fortaleza del Estado proviene de la sumatoria de condiciones de los individuos que lo componen, este modelo buscará acrecentar el poder estatal velando de una manera meticulosa por el bienestar de los ciudadanos.

Pero este ordenamiento producirá consecuencias que escapan a sus cálculos. En efecto, si bien durante la primera mitad del siglo XVIII ya habían aparecido tecnologías de gobierno diseñadas para dirigir la conducta (la administración, la economía, la publicidad), éstas aún operaban según objetivos definidos por la lógica de la soberanía. No había surgido aún la racionalidad que, disponiendo de todas esas tecnologías, las haría funcionar conforme a propósitos enteramente diferentes.

Si en el modelo de la soberanía la felicidad de cada uno quedaba supeditada a la observancia del “buen orden” implementado por el Estado, y si ese orden se constituía en base a la tecnología policial que generaba reglamentaciones sobre todos los aspectos de la vida cotidiana, los beneficios o perjuicios que los individuos experimentaban durante su vida secular seguían sin depender de ellos mismos. El *omnes* terminaba subsumiendo al *singulatim*. Por eso la tendencia que primaba dentro del modelo de las monarquías absolutas no alcanzaba a dar respuesta a la necesidad de regular los actos de sujetos que se consideraban (y debían seguir considerándose) libres. Y fue precisamente esa tensión que apareció como consecuencia de la pretensión de gobernar sobre todos pero también sobre cada uno lo que generó una fisura interna en el arte de gobernar abierto por la Razón de Estado. La consecuencia de esa fisura fue una transición que se manifestó menos en un cambio de las tecnologías de gobierno que en una transformación de la racionalidad que les permitía funcionar. El enriquecimiento del Estado debía ser dejado de lado en pos de la felicidad de las poblaciones: nuevos objetivos para las mismas estrategias. El nuevo horizonte de la “felicidad general” que aparece en Europa durante la segunda mitad del siglo XVIII sólo podrá ser alcanzado a partir de una ruptura de las constricciones reglamentaristas del Estado que convirtiera a los individuos en sujetos de su propio bienestar. Ese nuevo horizonte que buscaba desbloquear el arte de gobernar propio de la Razón de Estado comenzó a configurarse con el surgimiento de la corriente de la Economía Política y la invención de una nueva tecnología de gobierno hacia comienzos del siglo XIX: el liberalismo.

Fueron los economistas (y no los juristas) quienes empezaron a ver que el objetivo superior del arte del gobierno –a saber, el aumento de la potencia del Estado– podría ser alcanzado de una

forma más racional si se utilizaban nuevas estrategias. Sería erróneo, por lo tanto, buscar en el derecho la emergencia del liberalismo. Según Foucault, las transformaciones de la racionalidad política que se dieron hacia finales del siglo XVIII deben ser examinadas a partir de mutaciones internas de esa misma racionalidad.

III.1.4. Segunda respuesta moderna al problema del gobierno: surgimiento del liberalismo

Foucault comprende al liberalismo como la impronta que genera y enarbola cierta concepción de la libertad como forma de oposición a la autoridad del Estado absoluto. Esa impronta busca modificar las dinámicas del poder estatal sin cuestionar necesariamente sus fundamentos, y sobre todo, sin prescindir de las tecnologías que éste había desarrollado. En las aproximaciones foucaultianas, el liberalismo aparece caracterizado como una tecnología de gobierno que viene a solucionar los problemas planteados por las nuevas exigencias de la vida social: ¿cómo gobernar a una sociedad de sujetos que deben pensarse a sí mismos como libres e iguales? ¿En base a qué criterios construir las formas de vinculación requeridas por las nuevas dinámicas productivas?

En este sentido, la aparición del liberalismo es señalada por Foucault como una gran mutación de las tecnologías de poder: se refiere a la introducción de un gobierno que no sólo aceptará sino que necesitará reafirmar la libertad de los gobernados hasta posicionarla como la condición de posibilidad de la “felicidad general”. Por eso no buscará regimentar soberanamente las conductas sino regularlas interviniendo sobre las condiciones de conducta. No será, entonces, una tecnología de dominación sino una tecnología de gobierno que tendrá por base la capacidad de acción e iniciativa de los gobernados. Ya no se impedirá que los campesinos siembren y que los comerciantes hagan negocios, se promoverá la actividad independiente tanto del campesino como del comerciante. Ya no se controlará reticularmente el espacio, se fomentará el libre movimiento. Ya no se reprimirán los deseos de los gobernados, se los “dejará pasar”. Ya no se codificarán los movimientos, se los gestionará. Ya no se controlarán sus opiniones, se las regulará. En suma, en lugar de reglamentar las actividades económicas, se las “dejará actuar”: *laissez faire, laissez passer*.³¹

De este modo, gobernar consistirá en crear un medio ambiente controlado que permita la actividad y la movilidad de los súbditos, pero dentro de ciertos límites aceptables. En lugar de reglamentar las acciones mediante la ley, “dejar hacer” permitiendo la iniciativa individual. En

³¹ Reflexionando sobre la cuestión de la “Razón de Estado”, Foucault señala que la principal diferencia entre Bacon y Maquiavelo es que este último comprende al gobierno como la acción de calcular estratégicamente para evitar el derrocamiento del príncipe; el problema central del soberano no es otro que el del mantenimiento de su poder. Para Bacon, en cambio, el mandatario debe ocuparse de dos asuntos que nada tienen que ver con sus enemigos directos: el soberano debe atender al gobierno de la economía y al gobierno de la opinión. Cf. FOUCAULT, M., *Sécurité, territoire, population...* op. cit., p. 83 y ss.

lugar de imponer rutinas, “dejar pasar” aquellas conductas que puedan romper con las pautas establecidas –con ciertas pautas, no con todas– y abrir el espacio para que la creatividad económica pueda tener lugar. El problema ya no será la estratificación de la movilidad urbana sino la gestión del riesgo que ella implica para la vida de la población y para el nuevo orden que afirma la libertad individual. Dejar, entonces, que las cosas se muevan, buscando conjurar los peligros que esa circulación conlleva.

Para llevar a cabo esa tarea resultarán indispensables los instrumentos administrativos desarrollados por el modelo de la soberanía (estadísticas, mediciones, cálculos de costos, cálculos de márgenes de ganancia, etc.), ahora abocados no sólo al disciplinamiento sino también a la gestión. La aplicación de estos instrumentos será reconvertida en una forma de gobernar la circulación maximizando sus elementos deseables y minimizando los indeseables, es decir, buscando garantizar la seguridad.

La aparición de los dispositivos de seguridad da cuenta de una racionalidad en la que las tecnologías ya no se orientan hacia la prohibición o el permiso de las actividades económicas (propias de la soberanía) ni hacia la normalización de las rutinas mediante la educación de los cuerpos (propios de la disciplina). Antes bien, los dispositivos de seguridad buscan gestionar los acontecimientos a través del cálculo de probabilidades; afectan las condiciones de vida de la población para producir técnicamente un “medio de vida” a través de un conjunto de intervenciones arquitectónicas, urbanísticas y sanitarias sobre el espacio.

Este tipo de intervenciones aparecen como formas de gobierno que pueden aplicarse a una multiplicidad de individuos conforme a tecnologías que los unen de acuerdo a variables biológicas –natalidad, mortalidad, salud, potencia de trabajo, etc.–. Según Foucault, se trata de “la irrupción del problema de la naturalidad de la especie humana dentro de un medio artificial”.³² Ese es el punto en el que se patentiza la vinculación entre biopolítica y liberalismo: producir las condiciones de existencia de una población con el fin de ejercer un gobierno económico sobre la conducta de los individuos será el objetivo último de los dispositivos de seguridad característicos de la nueva racionalidad liberal.

Mais il me semble que l'analyse de la biopolitique ne peut se faire que lorsque l'on a compris le régime général de cette raison gouvernementale dont je vous parle, ce régime général que l'on peut appeler la question de vérité, premièrement de la vérité économique à l'intérieur de la raison gouvernementale, et par conséquent si on comprend bien de quoi il s'agit dans ce régime qui est le libéralisme, lequel s'oppose à la raison d'État, –ou plutôt [la] modifie fondamentalement sans peut-être en remettre en question les fondements–, c'est une fois qu'on aura su ce que

³² *Ibid.*, p. 42.

c'était que ce régime gouvernemental appelé libéralisme qu'on pourra, me semble-t-il, saisir ce qu'est la biopolitique.³³

Si bien la biopolítica no agota la perspectiva de gobierno sobre las poblaciones, los dispositivos de seguridad propios del liberalismo la incluyen como un elemento fundamental. La biopolítica aparece en las indagaciones foucaultianas de fines de la década del '70 como un conjunto de estrategias gestadas para vincular una multiplicidad de individuos comprendidos dentro de un medio científicamente producido que los comprende biológicamente. Se trata, por lo tanto, de la intervención sobre las condiciones biológicas de la especie a través de la producción de una artificialidad política.

El gobierno de las poblaciones sobre la base de la implementación de estos dispositivos de seguridad supone la “libre” movilización del deseo. Es decir que lo que debe “dejarse circular” no son sólo flujos de mercancías, personas y enfermedades, sino también, y principalmente, los deseos de los individuos. Son los fisiócratas quienes descubren que el gran problema que debe resolver la economía no es ya cómo reprimir el deseo sino como gobernarlo, cómo lograr que su circulación produzca riquezas para el conjunto de la población.

Hay que “dejar pasar” el deseo, pero dentro de ciertos límites, pues esto redundará en el beneficio de los objetivos gubernamentales del Estado. No hay, pues, liberalismo sin gobierno del deseo, es decir, sin la existencia de una esfera de actuación donde los individuos puedan escenificar y perseguir sus propios intereses. Es aquí donde aparece la noción de “lo público”, cuya genealogía remite, sin embargo, hacia un momento anterior a la emergencia del liberalismo. Es por eso en el siglo XVIII, junto con el nacimiento de las primeras formas de la economía política (el mercantilismo), nace también la publicidad.

A partir de la consideración de este tipo de elementos, las indagaciones foucaultianas en torno a la impronta liberal pasan a ocupar un lugar central en lo que respecta a la configuración de la gubernamentalidad moderna, que es aquella en la cual nuestro presente hunde sus raíces:

Et pour que les en jeux de ceci vous apparaissent peut-être un peu plus clairement - car après tout quel intérêt ça a de parler du libéralisme, des physiocrates, de d'Argenson, d'Adam Smith, de Bentham, des utilitaristes anglais, sinon parce que, bien sûr, ce problème du libéralisme trouve effectivement pour nous posé dans notre actualité immédiate et concrète? De quoi s'agit-il lorsque l'on parle de libéralisme, lorsqu'on nous applique à nous-mêmes, actuellement, une politique libérale et quel rapport cela peut-il avoir avec ces questions de droit que l'on appelle

³³ FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004, p. 24.

les libertés? [...] tout ce problème de la liberté, du libéralisme? Bon, c'est un problème qui nous est contemporain.³⁴

Para pensar este problema destacado como actual al concluir de la década del '70 –y que, más de treinta años después, si bien con connotaciones muy diferentes, sigue siéndonos contemporáneo–, Foucault realiza una genealogía de las formas en las que la gubernamentalidad liberal buscó limitar el poder soberano, distinguiendo dos tradiciones.

La primera de ellas es la tradición francesa que recorrería “el camino revolucionario”, representada por autores como Jean Jacques Rousseau. En ella, la figura jurídica del Contrato Originario mantiene como contrapartida el postulado del pueblo como “constituyente primario” y a los ciudadanos como “sujetos de derecho”.³⁵ El Estado no podrá sobrepasar los límites que le impone un poder jurídico basado en la separación de poderes, pues su función esencial será defender los “derechos fundamentales”. Foucault señala que esta tradición hunde sus raíces en la encarnizada oposición que nobles y burgueses habían mantenido frente a la Razón de Estado durante los siglos SVII y XVIII –tal como fuera abordado en el curso *«Il faut défendre la société»*–. De este modo, podría establecerse una suerte de continuidad entre los teóricos medievales del derecho natural y los contractualistas franceses, por lo cual Foucault califica este primer camino de “retroactivo” y “retroaccionario”, a pesar de haber sido el recorrido por la Revolución Francesa.³⁶

La segunda tradición es la británica que recorrerá el “camino radical” y que tendrá su continuidad en Estados Unidos hacia comienzos del siglo XIX. Para esta tradición, el vínculo social se fundamenta en las instancias “naturales” que suponen la condición del trabajo humano y el intercambio mercantil. De allí que ésta última corriente sea señalada por Foucault como el momento donde más claramente se verifica la extensión de la naturalización de la vida producida por el biopoder hacia una naturalización de lo social –o re-naturalización, si se tienen en cuenta las diferencias entre el poder pastoral y el poder del Estado–. Aquí el límite externo al poder soberano ya no lo pone la ley comprendida como la expresión de la voluntad general, sino el mercado. En otras palabras, el poder estatal se extenderá ya no hasta donde lo establezca la ley sino hasta donde lo permita la actividad libre de los individuos expresada en los intercambios mercantiles. Desde esta perspectiva, los gobernados no son vistos como “sujetos de derecho” sino como “sujetos económicos”.

La irrupción del mercado como principio de veridicción –y ya no como principio de jurisdicción–³⁷ es comprendida por Foucault como un acontecimiento fundamental en la historia de la

³⁴ *Ibid.*, p. 25.

³⁵ *Ibid.*, pp. 278 y ss.

³⁶ *Ibid.*, pp. 153 y ss.

³⁷ *Ibid.*, p. 79.

gubernamentalidad occidental pues allí se sientan las bases de una distinción que resultará clave para entender el surgimiento del liberalismo: la diferencia entre el *homo juridicus* y el *homo oeconomicus*.

III.1.5. La distinción Estado-sociedad como rasgo distintivo de la gubernamentalidad liberal: *homo juridicus* vs. *homo oeconomicus*

Presentar la idea o concepto de Estado en los trabajos de Foucault, especialmente en los últimos, podría ser una propuesta engañosa ya que él mismo no consideró pertinente desarrollar una teoría del Estado. No obstante, si se supone que estos desarrollos están asociados al estudio del poder en general, y del poder político en particular, resultará imposible negar la importancia del Estado como objeto de análisis:

Mais si, en revanche, dire «faire l'économie d'une théorie de l'État», ça veut dire ne pas commencer par analyser en elle-même et pour elle-même la nature, la structure et les fonctions de l'État, si faire l'économie d'une théorie: de l'État, ça veut dire ne pas chercher à déduire, à partir de ce qu'est l'État comme sorte d'universel politique et par extension successive, ce qu'a pu être le statut des fous, des malades, des enfants, des délinquants, etc., dans une société comme la nôtre, alors je réponds: oui, bien sûr, de cette. Forme-là d'analyse, je suis bien décidé à faire l'économie. Il n'est pas question de déduire tout cet ensemble de pratiques de ce que serait l'essence de l'État en elle-même et pour elle-même. Il faut faire l'économie d'une pareille analyse d'abord, tout simplement, parce que l'histoire n'est pas une science déductive, et deuxièmement pour une autre raison plus importante, sans doute, et plus grave: c'est que l'État n'a pas d'essence. L'État ce n'est pas un universel, l'État ce n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir. L'État, ce n'est rien d'autre que l'effet, le profil, la découpe mobile d'une perpétuelle étatisation, ou de perpétuelles étatisations, de transactions incessantes qui modifient, qui déplacent, qui bouleversent, qui font glisser insidieusement, peu importe, les sources de financement, les modalités d'investissement, les centres de décision, les formes et les types de contrôle, les rapports entre pouvoirs locaux, autorité centrale, etc. Bref, l'État n'a pas d'entrailles, on le sait bien, non pas simplement en ceci qu'il n'aurait pas de sentiments, ni bons ni mauvais, mais il n'a pas d'entraille en ce sens qu'il n'a pas d'intérieur. L'État, ce n'est rien d'autre que l'effet mobile d'un régime de gouvernementalités multiples.

C'est pourquoi cette angoisse d'État, cette phobie d'État, qui me paraît [être] un des traits caractéristiques de thématiques courantes à notre époque, je propose de l'analyser, ou plutôt de la reprendre et de la tester non pas en essayant d'arracher à l'État le secret de ce qu'il est, comme Marx essayait d'arracher à la marchandise son secret. Il ne s'agit pas d'arracher l'État son secret, il s'agit de passer à l'extérieur et d'interroger le problème de l'État, de faire l'investigation du problème de l'État à partir des pratiques de gouvernementalité.³⁸

³⁸ *Ibid.*

Si bien los análisis foucaultianos no se abocan a estudiar directamente al Estado, éste aparece como una referencia constante dado que, sobre todo en las indagaciones que Foucault despliega durante la segunda mitad de la década del '70, la preocupación central pasa por los procesos de estatización progresiva, fragmentada pero continua, de una serie de prácticas constitutivas de la modernidad.³⁹

La intensión de Foucault no es elucidar en un sentido histórico ni los orígenes, ni los procesos de conformación ni las condiciones que permitieron la subsistencia de los Estados modernos. Su interés apunta a la vinculación entre la organización política que supone el Estado y la implementación de sus diversos mecanismos. En esa vinculación se expresa en el tipo de racionalidad implicada en ese ejercicio del poder propio de la modernidad. De este modo, más que intentar juzgar las intervenciones del Estado para determinar en qué sentido o hasta dónde pueden considerarse racionales o irracionales, Foucault apunta a caracterizar el tipo específico de racionalidad política producida por el surgimiento de la estatalidad moderna.⁴⁰

Las investigaciones foucaultianas en torno a la gubernamentalidad rechazan el binomio antagonista entre Estado y sociedad por considerarlo maniqueo y equívoco. Foucault promueve el abandono de toda concepción en la que se demonice al Estado entendiéndolo como una institución monolítica y se idealice a la sociedad presentándola como un conjunto vivo y autosustentado. En lugar de eso, prefiere abordar a estos dos elementos como efectos de relaciones de poder que en sí mismas no son ni buenas ni malas.⁴¹ Desde esta acepción, el desarrollo de una analítica de la estatalidad y de la sociedad no debe centrarse en la contraposición entre ambas; debe apuntar a una desnaturalización que muestre genealógicamente las condiciones del surgimiento de esa supuesta contraposición, el entramado de relaciones de poder en las que ella se inscribe y el tipo de estrategias que involucra.

Indagaciones de ese tipo llevan a Foucault a interesarse por el liberalismo y el neoliberalismo comprendidos como tecnologías de poder que no se agotan en la coacción sino que además procuran construir un *ethos* determinado en el que los sujetos se experimentan a sí mismos como libres aunque la finalidad de sus conductas esté dispuesta por otros. Así comprendido, el tipo de subjetividad cuya conformación impulsa la impronta liberal tiene por característica eminente la de la autorregulación: lograr que los gobernados hagan coincidir sus deseos, esperanzas, decisiones, necesidades y estilos de vida con objetivos gubernamentales.

³⁹ Cf. ROSE, N. y MILLER, P., "Political power beyond the State: Problematics of Government", en *British Journal of Sociology* Vol. 43, Nro. 2, London, London School of Economics and Political Science, 1992, pp. 173-205.

⁴⁰ Cf. FOUCAULT, M., "*Omnes et singulatim...*" op. cit. pp. 140 y ss.

⁴¹ Cf. FOUCAULT, M., "Les mailles du pouvoir", en *Dits et écrits Volumen IV*, Paris, Galimard, 1994, pp. 317 y ss.

En la reconstrucción foucaultiana, el liberalismo aparece como tecnología que busca producir (inventar) una nueva esfera de exterioridad conformada a partir del surgimiento de tres nuevos dominios: la población, la sociedad civil y el mercado. El carácter autónomo que se le adjudica a cada una de estas instancias combinada con la naturalización de la búsqueda del beneficio individual opera justificando la necesidad de establecer barreras que defiendan las dinámicas de la vida social del exceso de intervención por parte del Estado. En este sentido, el liberalismo surge como una solución al problema del exceso de gobierno; es la respuesta a la pregunta ¿cómo hacer para no gobernar demasiado?

Pero, a diferencia de lo que pudiera parecer en una primera instancia, la forma de defender esos nuevos dominios no será dejándolos sin gobierno sino interviniéndolos regulatoriamente. Por eso sería erróneo interpretar al *laissez-faire* del liberalismo como una simple reacción frente a un exceso de intervención por parte del Estado. Antes bien, debería comprenderse que el verdadero poder liberal comienza allí donde termina el poder del soberano: el liberalismo favorece una forma de intervención que posibilita la no intervención, una suerte de gestión del riesgo que conlleva el “dejar hacer” mediante técnicas que apuntan a gobernar de manera solapada esa supuesta exterioridad que ahora queda “por fuera” de la órbita estatal.

Este cambio en los medios, los objetivos y las estrategias de la racionalidad de las tecnologías de gobierno muestra que lo que el liberalismo busca ya no es el enriquecimiento del Estado sino la felicidad de las poblaciones. Para eso se vuelve necesario desarrollar formas de gobernar tanto los procesos biológicos como las opiniones, los deseos, los intereses, los temores y las expectativas de ese nuevo sujeto que es la población. Es por esto que Foucault refiere al nacimiento de la sociedad civil como blanco y objeto del nuevo arte de gobernar.⁴²

Como contracara del Estado moderno, la sociedad civil pasa a ser la superficie en la que se establece la interfaz entre gobernantes y gobernados. Esta nueva forma de definir lo público opera para Foucault como la “superficie de agarre” del gobierno sobre las poblaciones: sus objetivos ya no se agotarán dentro de los límites estatales sino que se extenderán hacia un ámbito de exterioridad que surgirá a partir del consentimiento de los gobernados. En tanto racionalidad gubernamental, el liberalismo buscará orientar la conducta de los otros en lugar de regimentarla soberanamente.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil no funciona como un espacio de resistencia frente a los imperativos estatales –tal como aparece en interpretaciones como la propuesta por Habermas–⁴³ sino como un campo de intervención producido por una nueva y más sutil tecnología de gobierno que se manifiesta en los términos de una crítica de los límites políticos, económicos y

⁴² Cf. FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique...* op. cit., p. 221 y ss.

⁴³ Cf. HABERMAS, J., *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Madrid, Gustavo Gili, 1981, pp. 124 y ss.

epistémicos de las acciones e intervenciones estatales que habían fijado los primeros desarrollos contractualistas.

Crear, por tanto, que el poder ejercido por el Estado constriñe mientras que el proveniente de la sociedad civil libera sería consecuencia de atender a los objetos que la racionalidad liberal produce antes que a las características de dicha racionalidad, lo que equivaldría a caer en una mistificación del análisis político.

En tanto que “el Estado no tiene entrañas”,⁴⁴ se trata de pensarlo ya no como una esencia que existe por sí misma sino como el producto móvil de una serie de dinámicas de gobierno, un principio de inteligibilidad de la política. De allí que el poder estatal sea para la interpretación foucaultiana una forma relacional antes que un instrumento en sí mismo. Las instancias institucionales del Estado –aquellas que buscan imponer normas, principios, valores y fines de una manera más o menos homogénea– serán sólo uno de los componentes de las prácticas del poder.

La sociedad civil, por su parte, no podrá considerarse ni emancipada ni contrapuesta al Estado porque no se trata de un “dato histórico natural”;⁴⁵ no puede pensarse ni como una exterioridad instituyente ni como una esfera pública que limita la acción estatal –aquello que los liberales y luego los neoliberales proponen “liberar”–. Suponer lo contrario implicaría incurrir en el error metodológico grave sobre el que ya se ha advertido en páginas anteriores: confundir las prácticas con los correlatos de las prácticas, atribuyendo a éstos últimos una existencia independiente.

La gubernamentalidad liberal establece la necesidad de regular la forma de libertad que las dinámicas del mercado requieren para instalarse y perpetuarse. Se trata de una racionalidad económica en la que la vida pasa a ser pensada como un capital: el salario ya no se concibe como el precio de venta de la fuerza de trabajo sino como la ganancia que el individuo obtiene en base al usufructo de un activo que resulta indisociable de su condición de trabajador, es decir, de la explotación de su propia vida.⁴⁶ El correlato subjetivo de esta nueva dimensión es la figura del *homo oeconomicus* que ajusta sus decisiones personales a los principios de la economía gubernamental: gobernar lo menos posible en pos de que los sujetos se gobiernen a sí mismos.⁴⁷

Las primeras caracterizaciones del concepto de *homo oeconomicus* aparecen en los desarrollos del liberalismo británico como la descripción de aquellos sujetos que detentan y aplican una

⁴⁴ FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique...* op. cit., p. 79.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ “Desde el punto de vista del trabajador, pues, el problema es el del crecimiento, la acumulación, el mejoramiento de su capital humano. Formar y mejorar el capital, ¿qué quiere decir eso? Hacer y manejar inversiones en la educación escolar, la salud, la movilidad, los afectos, las relaciones de todo tipo (el matrimonio, por ejemplo), etcétera”, LAZZARATO, M., “Biopolítica/Bioeconomía” en *Multitudes*, N° 22, Paris, Autonomie, 2005, trad. de Eréndira Reyes.

⁴⁷ Véase BOTTICELLI, S., “Foucault y la subjetivación del *homo oeconomicus*. Hacia una lectura biopolítica del trabajo”, en *Cuadernos de Ética*. Vol. 23, Nro. 36, Buenos Aires, Asociación Argentina de Investigaciones Éticas, 2009, pp. 31-48.

forma de racionalidad que en última instancia responde a características que son presentadas como propias de la naturaleza humana.⁴⁸ El *homo oeconomicus* constituye un modelo teórico que pretende explicar cómo actuaría en condiciones ideales un sujeto “perfectamente racional”.

En *Nacimiento de la biopolítica*, Foucault se vale de esta figura para completar la caracterización de la nueva razón gubernamental tal como se formula a partir del siglo XVIII. Ella ya no es sólo el resultado de un proceso disciplinario de reconversión del desviado, sino además el criterio con el que van a ser interpretadas las decisiones de todos los individuos. Esta “grilla de inteligibilidad”⁴⁹ que va a proponerse sobre el comportamiento funciona como condición de posibilidad de la gubernamentalidad liberal. Esto también significa, como contrapartida, que los individuos serán gubernamentalizados sólo en tanto *homo oeconomicus*. La grilla del *homo oeconomicus* va a constituirse como la superficie de contacto entre el individuo y el poder que se ejerce sobre él, y por consiguiente, como el principio de regulación del poder sobre el individuo. La figura subjetiva del *homo oeconomicus* constituye la interfaz entre gobierno e individuo.

El concepto de *homo oeconomicus* se presenta así como el modelo del hombre eminentemente gobernable, el correlato de esa gubernamentalidad que detenta por regla básica la máxima del *dejar hacer, dejar pasar*. Esta máxima es el reflejo de las concepciones antropológicas introducidas por el empirismo inglés que definen al hombre como poseedor de un interés individual anterior a cualquier otro interés. Un interés que debe ser comprendido como forma de voluntad a la vez inmediata y subjetiva.⁵⁰

El interés que persigue el *homo oeconomicus* va a converger con el interés de los otros individuos de forma espontánea. Desde el punto de vista de una teoría del gobierno, el *homo oeconomicus* es aquél a quien no hay que tocar, a quien hay que dejar actuar libremente.⁵¹ Y es este el punto en el que quedan igualados todos los sujetos, ya que, a partir de postular que aun los hombres completamente desposeídos de riquezas materiales son en última instancia dueños de su cuerpo y de la fuerza de trabajo que ese cuerpo pueda aportar, para el liberalismo inglés no hay nadie que no sea dueño de un capital y que, por lo tanto, se encuentre imposibilitado de seguir las máximas que apuntan a la maximización de las ganancias.

Foucault destaca que este sujeto de interés nunca es absorbido por el sujeto de derecho. Por el contrario, sobrevive al pacto contractualista en tanto que es justamente la observancia prioritaria de su propio interés lo que lo lleva a pactar y lo que lo mantiene dentro del pacto: desea los beneficios de ese contrato y teme las consecuencias de su incumplimiento. En otras palabras, para

⁴⁸ Cf. SMITH, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth...* op. cit.

⁴⁹ Cf. FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique...* op. cit., p. 255.

⁵⁰ Cf. *Ibid.*, p. 276.

⁵¹ Cf. *Ibid.*, p. 273.

devenir sujeto de derecho, al individuo se le exige que ceda parte de sus derechos naturales, pero jamás se le pide que renuncie a su interés particular.⁵²

De este modo, El *homo oeconomicus* queda constituido como una figura heterogénea que no se agota en el *homo juridicus*, sino que, por el contrario, funciona como límite del poder soberano.⁵³ En efecto, en tanto que la búsqueda del beneficio a nivel de las acciones individuales es lo que termina constituyendo el bien común, el gobierno no debe interferir en dicha búsqueda. Entre otras cosas, esta prohibición se debe a que, cuando el mercantilismo se convierte en lógica social, ni el soberano ni nadie puede alcanzar un punto de vista capaz de totalizar cada uno de los elementos involucrados en la dinámica de los intercambios. La mano invisible que enlaza espontáneamente los intereses también impide todo tipo de intervención que se proponga abarcar la totalidad del proceso económico: el procedimiento a través del cual se llega al bien común se da de manera oscura, oculta e ininteligible; no hay forma de planificar el camino hacia el bien común pues éste depende de una forma particular de espontaneidad y no puede ser calculado estratégicamente.⁵⁴

Resulta entonces que el *homo oeconomicus* se constituye como límite del poder del soberano jurídico, del soberano poseedor de derechos y fundador del derecho positivo. Y esto no implica solamente poner algunos derechos individuales a resguardo de la voluntad del soberano. Antes bien, comporta una restricción aún más profunda:

Au souverain juridique, au souverain détenteur de droits et fondateur du droit positif à partir du droit naturel des individus, l'*homo oeconomicus*, c'est quelqu'un qui peut dire: tu ne dois pas, non pas parce que moi j'ai des droits et que tu n'as pas le droit d'y toucher-ça, c'est ce que dit l'homme de droit, c'est ce que dit l'*homo juridicus* au souverain: j'ai des droits, je t'en ai confié certains, tu ne dois pas toucher aux autres, ou: je t'ai confié mes droits pour telle ou telle fin. L'*homo oeconomicus* ne dit pas ça. Il dit bien aussi au souverain: tu ne dois pas, mais il dit au souverain: tu ne dois pas, pourquoi? Tu ne dois pas parce que tu ne peux pas. Et tu ne peux pas au sens de «tu es impuissant» et pourquoi tu es impuissant, pourquoi tu ne peux pas? Tu ne peux pas parce que tu ne sais pas et tu ne sais pas parce que tu ne peux pas savoir.⁵⁵

En este sentido, la figura del *homo oeconomicus* le sirve a Foucault como puente para esbozar algunas características respecto de las diversas formas que el liberalismo va adoptando a lo largo del siglo XX.

⁵² Cf. *Ibid.*, p. 278.

⁵³ Cf. *Ibid.*, p. 280.

⁵⁴ Cf. *Ibid.*, p. 323.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 286.

III.1.6. Aproximaciones foucaultianas al liberalismo y al neoliberalismo

¿Qué es entonces el liberalismo desde la perspectiva de Foucault?

No se trata de una ideología ni de una doctrina económica y mucho menos de una filosofía política. Se trata de un conjunto de prácticas que se armonizan entre sí conforme a una cierta racionalidad.

El liberalismo es un criterio, un “modo de hacer las cosas”, una tecnología de gobierno sobre la conducta económica y moral de los hombres. Es este el punto donde radica la novedad de esta técnica de gobierno en comparación con paradigmas anteriores. Para la Razón de Estado, el objetivo del gobierno debía ser el Estado mismo, y esto debía llevarse a cabo mediante la reglamentación completa de todas las actividades cotidianas –tal era la función de las tecnologías policíacas–. La iniciativa individual era vista como potencialmente “peligrosa” para la seguridad del Estado y por eso debía ser pasada por el filtro de las directrices y normativas oficiales: control de la opinión por medio de la publicidad, control de las actividades económicas por medio de los monopolios estatales, control de las fuerzas corporales por medio de las disciplinas.

La racionalidad liberal, por el contrario, presupone la capacidad que tienen las personas de autogobernarse y de actuar con independencia. Necesita afirmar que los individuos saben lo que quieren y saben lo que hacen: nadie mejor que ellos puede conocer cuáles son sus intereses y cómo elaborar estrategias adecuadas para satisfacerlos. Pero el “respeto” que el liberalismo establece frente a esa capacidad no se configura en una base jurídica que garantice las libertades individuales y los derechos fundamentales de las personas, sino que se articula en una política basada en el conocimiento preciso, continuo, claro y distinto de las dinámicas sociales, mercantiles, económicas, etc. La limitación del poder del Soberano no proviene del respeto por la libertad sino de la evidencia del análisis económico que el Estado debe aprender a respetar.

[Le gouvernement] se limite par l'évidence, il ne se limite pas par la liberté des individus.⁵⁶

Sin embargo, todo esto no significa que el liberalismo renuncie a gobernar la conducta, pues una cosa es dejar actuar al individuo y otra muy distinta es dejarlo sin gobierno. La tecnología liberal no reglamenta la libertad de los individuos, pero sí la gestiona: no interviene directamente sobre la libertad sino sobre las condiciones de esa libertad.

El liberalismo no garantiza la libertad ni tampoco la reconoce. La consume. Por eso debe producirla. La libertad que el liberalismo involucra no es un universal cuya consumación se afianza a lo largo del tiempo ni tampoco es el fruto del reconocimiento gradual de una facultad humana que hasta el siglo XVIII hubiera permanecido oprimida. La libertad de liberalismo es el resultado

⁵⁶ FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique...* op. cit., p. 63.

de la forma que adopta la relación entre gobernantes y gobernados. En tanto arte gubernamental, el liberalismo no se articula en torno al paradójal imperativo “sé libre” sino que se estructura administrativamente para organizar las condiciones dentro de las cuales la libertad habrá de ejercerse:

Le libéralisme formule ceci, simplement: je vais te produire de quoi être libre. Je vais faire en sorte que tu sois libre d’être libre. Et du même coup, si ce libéralisme n’est pas tellement l’impératif de la liberté que la gestion et l’organisation des conditions auxquelles on peut être libre, vous voyez bien que s’instaure, au cœur même de cette pratique libérale, un rapport problématique, toujours différent, toujours mobile entre la production de la liberté et cela même qui, en la produisant, risque de la limiter et de la détruire. Le libéralisme, au sens où je l’entends, ce libéralisme que l’on peut caractériser comme le nouvel art de gouverner formé au xvme siècle, implique en son cœur un rapport de production/destruction [avec] la liberté (...). Il faut d’une main produire la liberté, mais ce geste même implique que, de l’autre, on établisse des limitations, des contrôles, des coercitions, des obligations appuyées sur des menaces, etc.⁵⁷

El liberalismo se configura como arte de gobernar que orienta los intereses particulares. Sin embargo, no puede manipularlos sin hacerse cargo al mismo tiempo de la administración de los peligros y de los mecanismos de seguridad/libertad, del juego de seguridad/libertad que debe garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros. Gobernar, en este sentido, será estructurar el campo posible de la acción de los otros: introducir un plus de libertad a partir de un plus de control e intervención. Esto se conseguirá generando unas condiciones medioambientales (*milieu*) que permitan a esos individuos actuar con libertad. La regulación de la conducta deja de ser una preocupación del control policial para pasar a ser un trabajo del sujeto para consigo mismo. Será éste el programa que adelantará, con toda sus consecuencias, el neoliberalismo del siglo XX.

En el curso *Naissance de la biopolitique*, Foucault traza una línea que va desde el liberalismo clásico del siglo XVIII al ordoliberalismo alemán, y de allí –siguiendo el nexo compuesto por figuras como Ludwig von Mises y Friedrich Von Hayek–, al anarcoliberalismo estadounidense. La impronta liberal devenida neoliberalismo es presentada por Foucault como una reacción a los totalitarismos surgidos del periodo de entre guerras.

El neoliberalismo alemán y norteamericano van más allá de la propuesta de una sociedad mercantil: ellos pretenden una sociedad que tenga a la empresa por unidad básica. En ese sentido, el *homo oeconomicus* ya no será el hombre del intercambio ni el consumidor, sino el hombre de la empresa y la producción. Para el modelo de la subjetividad empresarial, los mismos individuos deben comportarse como empresas que se gestionan a sí mismas.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 65.

La escuela alemana neoliberal (*Ordoliberalismo*) surgida durante la década del '30 renueva su vigor durante el periodo de posguerra presentándose como una reacción al totalitarismo nazi. El neoliberalismo alemán pretenderá funcionar como un anticuerpo frente al Estado intervencionista y dirigista: plantea no intervenir sobre los mecanismos de la economía de mercado pero sí sobre sus condiciones. En ese sentido, propondrá no intervenir sobre el mercado pero sí sobre la sociedad.

La escuela neoliberal norteamericana, por su parte, despliega una modalidad que no se reduce a un plano político-económico sino que también abarca modos de sentir y de pensar que se patentizan como una reacción frente al *New Deal*. Para el neoliberalismo norteamericano, el individuo es un empresario de sí mismo que necesita invertir sobre sus condiciones. El consumidor es productor, y productor de satisfacción. Inversión e innovación son los dos atributos de la cultura del *entrepreneurship*, tal como fuera señalado por Schumpeter y sus seguidores. Desde estas consideraciones, los liberales norteamericanos desplazan la condición de la ciudadanía desde la lógica jurídica hacia el terreno de los emprendimientos económico-comerciales.

Sobre la base de estos señalamientos, Foucault afirma que la clave del neoliberalismo no está dada por el marco del mercado en sí, sino por los principios de la empresa y de la competencia. El neoliberalismo sostendrá la existencia de sujetos que buscan “realizarse a sí mismos” ejerciendo su capacidad racional de elegir los medios adecuados para conseguir ese objetivo: sujetos capaces de gestionar sus riesgos, de calcular las consecuencias futuras de sus acciones y de forjar su propio destino. Los individuos deberán convertirse en “expertos en sí mismos” y establecer consigo mismos una relación de “autocuidado”. Por lo tanto, tendrá que devenir empresarios de sí mismos y aprender a maximizar sus capacidades para diferenciarse de sus competidores: la sociedad neoliberal no será una sociedad disciplinaria ni normativa, si no una sociedad donde se optimizan los sistemas de diferencias.

Desde la perspectiva foucaultiana, liberalismo y neoliberalismo son tecnologías de gobierno capaces de crear un *ethos* determinado. Operan produciendo modos de existencia a través de los cuales los individuos y colectivos se subjetivan, adquieren una experiencia concreta del mundo. Estas tecnologías no buscan “obligar” a que otros se comporten de cierto modo (y en contra de su voluntad), sino hacer que esa conducta sea vista por los gobernados mismos como buena, digna, honorable y, por encima de todo, como propia, como una forma de autorregulación, como proveniente de su libertad. De allí que el proyecto de su estudio adopte el carácter de una analítica de la gubernamentalidad que busque particularizar el modo en el que se manifiesta la relación entre el poder y la libertad.

III.2. Administración y política: el carácter administrativo de las nuevas relaciones sociales

Hasta aquí se ha propuesto una reconstrucción esquemática de las interpretaciones del liberalismo y del neoliberalismo que Michel Foucault despliega sobre la base de los conceptos de biopoder, anatomopolítica, biopolítica y gubernamentalidad. Dentro del campo de estudio que estas interpretaciones inauguran, ocupa un lugar central la idea de que el objetivo primordial de las dinámicas de saber-poder ha sido, desde el advenimiento de la modernidad europea, el control y la administración de la vida en sus distintas formas y modos de realización.

Este recorrido permite pensar al liberalismo y al neoliberalismo desde su relación con el surgimiento de una serie de elementos con los que no se los vincula habitualmente: reacciones frente al poder estatal, afirmación de la independencia de las dinámicas sociales, redefinición de las funciones administrativas del Estado, producción y gestión de un modo particular de “libertad”, difusión de ciertos principios subjetivos como la competencia o el emprendimiento comercial, etc. También ha permitido recuperar algunos señalamientos que colaboran con la posibilidad de abordar a la administración como una disciplina cuyos desarrollos aparecen íntimamente ligados tanto con la erección del Estado moderno como con el posterior surgimiento de la racionalidad liberal. En ese sentido, las reflexiones que pueden articularse desde la consideración de estos desarrollos foucaultianos permiten señalar que la administración estatal no crea el ámbito público pero lo constituye en un sentido particular: constituye las formas de tratamiento de “lo público”, comprendiendo a esta instancia como la nueva superficie sobre la que se ejercen las dinámicas de gobierno. De allí que revisar las transformaciones en la administración estatal servirá para pensar diferentes conceptualizaciones del funcionamiento y las prerrogativas del Estado surgidas como respuesta al problema moderno de la gubernamentalidad.

Esa línea de indagación habilita la posibilidad de revisar las transformaciones ocurridas en las dinámicas de la administración estatal durante las últimas décadas del siglo XX como una forma de dar cuenta de las características que adopta la racionalidad neoliberal. La segunda parte de la presente tesis estará abocada a trabajar en detalle esas vinculaciones.

Empero, antes de dar comienzo a ese tramo de la exposición, resulta necesario esbozar un eje problemático que funcionará como la clave interpretativa que orientará los análisis críticos que se propondrán en los capítulos siguientes.

Este eje se configura a partir de la interrelación entre el establecimiento del orden gubernamental moderno, la adopción de la lógica administrativa por parte de las funciones estatales y las formas de conceptualización de la política que aparecen sobre la base de los dos elementos anteriores. Al proponer este eje, se busca generar la apertura de un campo de reflexión que incluye y excede la exploración de las potenciales vinculaciones entre liberalismo, neoliberalismo y administración. Se trata de indagar, aunque más no sea en un sentido aproximativo y general, los des-

plazamientos que se producen desde el advenimiento de la modernidad europea en la concepción de las funciones políticas de la órbita estatal en pos de proponer una reconstrucción –siempre parcial, como se especificó en el Capítulo II– de los antecedentes que sustentan las formas en las que solemos pensar lo político en nuestra actualidad.

Si bien, como ya se señaló, el problema del gobierno no se reduce a las diferentes lógicas de funcionamiento que asume la órbita estatal, la consideración de las mutaciones que acontecen en ella, es decir, la revisión crítica de las funciones que se le adjudican o se le dejan de adjudicar al Estado, da cuenta de la forma en la que se comprende y se caracteriza la dimensión política de la vida social.⁵⁸

En ese sentido –considerando, como se mostrará en los capítulos siguientes, la importancia que tuvo dentro de la historia de la disciplina de la administración estatal la distinción política-administración– será conveniente explicitar algunas observaciones en torno al devenir de la significación de algunos términos claves.

III.2.1. Policy, Politics, Police: de las dificultades de la traducción a la indistinción conceptual

Aquellas perspectivas que buscan resolver las disputas teóricas y las tensiones ético-políticas en base a un trabajo de precisión terminológica corren el riesgo de recaer en una suerte de fetichismo nominalista a partir del cual ciertos términos pasan a considerarse entidades autónomas. Desde esta perspectiva, toda disputa podría zanjarse en base a la detección de diferencias semánticas. No menos peligrosas resultan aquellas posturas hijas de un materialismo mal comprendido que desestiman la necesidad de atender a los discursos por considerarlos cuestiones “ideológicas” que pueden llegar a funcionar como una forma de “engaño” pero que en ningún caso hacen a las estructuras que regulan las dinámicas de producción social.

Buscando diferenciarse de ambas posturas, la presente indagación suscribe la idea de que las palabras no determinan por sí solas una realidad pero resultan un factor indispensable en lo que hace a la configuración de la misma. Por eso no es lo mismo utilizar una palabra que otra. Y no lo es menos por una cuestión de precisión descriptiva que por una cuestión de las posibilidades de acción que pueden pensarse desde la utilización de uno u otro término. Sin embargo, como gran parte de las cuestiones que esta indagación intenta dirimir se relacionan con desplazamientos de significaciones, será importante tratar de conservar la mayor de las precisiones posibles. De allí que resulte conveniente señalar algunas precisiones etimológicas relacionadas con los términos que habitualmente se utilizan para designar conceptos que, dentro de esta indagación, resultan centrales. Tal es el caso del propio término ‘política’. Considerando la importancia que,

⁵⁸ Cf. NOSETTO, L., *Michel Foucault y la política*, Buenos Aires, UNSAM Edita, 2013.

dentro de la tradición del pensamiento político, adquieren las cuestiones que hacen al establecimiento y a la custodia de un orden que regule las formas de vida colectiva, y teniendo especialmente en cuenta la función de regulación social que se le adjudica a la administración desde el advenimiento de la modernidad, interesará particularmente pensar la vinculación entre ‘política’ y ‘policía’.⁵⁹

Las palabras ‘política’ y ‘policía’ provienen del latín *politia*, y este del griego *politeia* (πολιτεία). En la lengua griega antigua, el término *politeia* significa derecho de ciudadanía, relación de los ciudadanos con el Estado, administración del Estado, constitución de un Estado.⁶⁰

La traducción del término castellano ‘policía’ a otras lenguas occidentales no ofrece mayores dificultades –no mayores, al menos, que las implicadas en toda traducción–: ‘*police*’ para el inglés, ‘*polizei*’ para el alemán, ‘*polícia*’ para el portugués, ‘*police*’ para el francés y ‘*polizia*’ para el italiano. En nuestra actualidad, el concepto de ‘policía’ aparece referido a la gestión de la seguridad dentro de un territorio determinado, un cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público en base a la observancia de las leyes u ordenanzas establecidas. También se lo relaciona con las cuestiones que hacen con la limpieza y el aseo en su dimensión urbana. Pero sus connotaciones no fueron siempre las mismas.

Entre los siglos XV y XVI, el término ‘policía’ mantenía aún parte de su significación originaria proveniente del griego y era utilizado para referirse al buen gobierno de una ciudad. Pero a partir del siglo XVII se produce un desplazamiento en esa significación: el término ‘policía’ comienza a utilizarse para designar los medios a través de los cuales el Estado buscaba conservar el buen orden con el objetivo último de incrementar su potencia.⁶¹ En ese sentido, pasan a considerarse policíacos los cálculos y técnicas que se desarrollan con el fin de particularizar y luego controlar las relaciones entre las disposiciones interiores del Estado y el crecimiento de las fuerzas de la población, es decir, la vigilancia y regulación de las actividades de los hombres en tanto

⁵⁹ El par política-policía expresa una tensión entre dos polaridades que se resignifican mutuamente: el segundo término alude a los diversos tipos de ordenamiento social, las dinámicas que buscan establecer un orden social determinado y administrar su funcionamiento; el primero de los términos apunta a las posibilidades de existencia de lo inesperado, extravagante, insólito o desconocido; la potencial aparición de emergentes que, en tanto que no alcancen a ser encuadrados dentro del orden vigente, serán comprendidos como disrupciones, peligros o amenazas. Varios son los desarrollos que, puestos a dialogar con las propuestas foucaultianas, pueden tenerse en cuenta para configurar el eje problemático que expresa el par ordenado *política-policía*. Por mencionar sólo algunos de ellos, vale recuperar las argumentaciones que Hannah Arendt propone en torno a la distinción entre *acción, labor y trabajo* en su vinculación problemática con las formas de expresión de lo propiamente humano. Cf. ARENDT, H., *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós, 2003, pp. 199 y ss. También vale recuperar las consideraciones que Jacques Rancière articula en torno a la noción de política comprendida como la disrupción del orden establecido. Cf. RANCIÈRE, J., “La distorsión: política y policía”, en *El desacuerdo. Política y filosofía*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996, pp. 35-60.

⁶⁰ Cf. PASCUAL, J., “La *Sympolitēia* griega en las épocas clásica y helenística”, en *Gerión - Revista de Historia Antigua*, Vol. 25, Nro. 1, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 167-186.

⁶¹ Cf. SCHIERA, P., “Estado de Policía” en BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1981, p. 615 y ss.

seres productivos (trabajo, intercambio, comodidades, etc.). Estas regulaciones se institucionalizan y configuran el *Poder de policía*, que comienza a erigirse como una de las funciones administrativas fundamentales de la órbita estatal. En este sentido, la administración policial permite que el príncipe en persona, investido de los derechos que les son inherentes, se presente ante los súbditos.

En Francia el término mantuvo un significado técnico que refería a actividad de defensa del Estado apuntada a mantener la soberanía frente a quienes pretendían reconquistar privilegios locales. El *Ministère de la Police générale* se creó en París hacia 1796 con el objetivo de hacer cumplir las nuevas leyes de la Revolución, pero ya en época prerrevolucionaria el rey disponía de su propia policía personal. En Prusia, la *Polizei* se convirtió en el instrumento del cual se sirvió el príncipe territorial para imponer su presencia y autoridad en el territorio, es decir, realizar el nuevo esquema centralizador y al mismo tiempo justificarlo históricamente. Por eso los pensadores del Cameralismo prusiano necesitaron comenzar diferenciar las funciones de la policía de aquellas que correspondían a la justicia, las milicias y la hacienda.⁶² Hacia fines del siglo XVIII se funda en Inglaterra la *Thames River Police*. Poco tiempo después aparece en España la formación de un cuerpo independiente del ejército al que se le asignan funciones de control urbano, hecho que consolida la significación actual que el término *policía* tiene en la lengua castellana.

Se señaló más arriba que la traducción del término castellano ‘policía’ no revestía mayores dificultades. El término castellano ‘política’ puede traducirse por ‘*politik*’ del alemán, ‘*política*’ del portugués, ‘*politic*’ del francés y ‘*politica*’ del italiano. Pero en más de una oportunidad, estas traducciones terminológicamente lineales no resultan las adecuadas desde un punto de vista semántico. Suelen utilizarse el término alemán ‘*Verfassung*’ o ‘*Staatskunft*’, el francés ‘*régime*’, el italiano ‘*ordinamento*’ cuando la referencia apunta a una determinada organización política o a una cierta forma de gobierno. Más significativas todavía resultan las diferencias que aparecen entre el castellano y el inglés. Esta última lengua permite una distinción terminológica que no tiene equivalente en la lengua castellana. Se trata de la diferenciación semántica que acompaña a los términos ‘*politics*’ y ‘*policy*’.

‘*Politics*’ refiere a las discusiones con contenido ideológico, a los debates parlamentarios o partidarios, las campañas electorales, los discursos proselitistas: aquello que hacen quienes buscan ocupar o mantenerse en cargos electorales. También se asocian a este término las intrigas y negociaciones relacionadas, por ejemplo, con la aprobación o el rechazo de un proyecto legisla-

⁶² Cf. *Ibid.* Las consideraciones en torno a las implicancias de la *Polizeiwissenschaft* del Cameralismo prusiano serán desarrolladas en el Capítulo V de la presente tesis.

tivo. Más generalmente, *'politics'* refiere a las actividades humanas que tienen que ver con las diferentes formas de gobierno y con el concepto de Estado, es decir, con las formas de organización y administración de una unidad política (nación, ciudad, iglesia, etc.). La significación del término se extiende a los campos del saber que cultivan la ciencia política (*'political science'*), la teoría política (*'political theory'*) y el derecho público (*'public law'*).

Por su parte, *'policy'* remite a un conjunto de medidas cuyo acierto puede medirse y evaluarse a partir de sus resultados; refiere a las decisiones que afectan a la economía, al análisis fáctico, a la incentivación de una determinada tendencia mercantil, a la asignación de recursos financieros, a la sanción de una ley o la emisión de un decreto. Su significado se aproxima al del 'plan de acción' o 'programa y principios para la gestión de un ámbito específico'. Son los casos de la implantación de una política económica o una política pública para la administración de la justicia. Se recogen aquí las acepciones de 'arte de gobernar los pueblos' y de 'conservar el orden y las buenas costumbres'. Se trata del modo y la habilidad de conducir, la astucia con la que se persigue un fin determinado. Particularmente, *'policy'* designa un esquema racional de intervención —diagnóstico de situación, establecimiento de prioridades y objetivos, análisis de los recursos, diseño de estrategias, generación de dispositivos de cuantificación para medir los resultados conseguidos, etc.—. Una vez que dicho esquema queda estipulado, su puesta en práctica es encomendada a directivos competentes y técnicos cualificados. Un caso clásico en economía sería la instrumentación de la política monetaria (*'monetary policy'*) por parte de un banco central.

En castellano esta distinción no puede realizarse a nivel terminológico, pero también resulta difícil de concretar en el nivel conceptual. Se acostumbra utilizar al término 'política' para referir ambas cuestiones: un candidato a ocupar un cargo electoral que realiza un acto proselitista está 'haciendo política' (*'doing politics'*); si en ese acto, el candidato propone una reforma en el sistema de salud, estará hablando de 'política pública' (*'public policy'*).

Resultará significativo tener en cuenta esta diferenciación terminológica para luego observar en base a ella cómo se replica en una distinción (o indistinción) conceptual.

III.2.2. El carácter administrativo de la dinámica estatal

La reconstrucción foucaultiana de la génesis de la gubernamentalidad moderna remite a dos cuerpos doctrinarios: *la Razón de Estado* y *la Teoría de la Policía*. Funcionando conjuntamente, estas doctrinas estipulan el carácter administrativo que el Estado moderno adquiere a partir del siglo XVII en respuesta las nuevas exigencias que conlleva el problema del gobierno: ya no se trata de mantener y custodiar la ligazón entre quienes gobiernan y quienes son gobernados desde la reivindicación de un vínculo considerado natural; el crecimiento exponencial en la cantidad de

governados así como los nuevos derechos y exigencias que se ponen en juego demandan el establecimiento de una racionalidad que permita garantizar el vínculo gubernamental dentro de las nuevas condiciones y dificultades que establece la masividad.

Esta racionalidad redefine y reconfigura las funciones administrativo-estatales que anteriormente se confundían con otros aspectos del gobierno tales como la justicia, la economía o las finanzas. La Teoría de la Policía establece la necesidad de velar por la lealtad de los ciudadanos, por lo tanto cumplirá la función de una moral pública. Pero también comenzará a atender a otros aspectos que se suponen propios del ámbito privado, como por ejemplo el manejo de la riqueza y la economía del hogar, las dinámicas del empleo y los hábitos de consumo. Quedarán así comprendidos dentro de sus objetivos el control de todas aquellas actividades que llevan a cabo los hombres. Pero estos hombres ya no son conceptualizados como ciudadanos portadores de derechos sino que pasan a concebirse eminentemente como poseedores de una capacidad productiva.

De este modo, lo administrado pasa a ser la población definida en un sentido amplio. En tanto nuevo sujeto político, esa población —conformada desde las nuevas perspectivas administrativas— es abordada desde su condición de viviente. Por ello la policía aboga por que la población desarrolle el conjunto de acciones necesarias para que esa condición, ahora comprendida como potencia, se transforme en algo más, se actualice y se concrete.

Bajo el modelo del poder soberano, el Estado obtiene su fuerza de esa vida productiva. De allí que el ejercicio policíaco tenga por objetivo asegurar la condición de viviente de esa población —que los hombres sigan viviendo, que no mueran o que el número de muertes no redunde en una disminución de la fuerza colectiva—, y al mismo tiempo asegurarse de que todo aquello que produzca la actividad de la población se distribuya y se reparta de tal manera que el Estado sea efectivamente capaz de extraer su fuerza de ello.

Por esto, la genealogía de las prácticas gubernamentales conlleva una genealogía de los procedimientos de estatización. El Estado empieza a ser entendido como principio único de inteligibilidad de la política. Esto significa que el Estado (y ningún otro tipo de institución paralela) será el sujeto único de gobierno, por lo cual el conocimiento del arte de gobernar tendrá que ser, forzosamente, un conocimiento que toma como objeto de estudio al Estado.⁶³

La política empieza a concebirse, entonces, como “ciencia del Estado”, pues es el Estado en su totalidad lo que hay que conocer para poder “gobernar bien”. Al soberano ya no se le exige que comprenda las leyes divinas para poder gobernar al rebaño poblacional emulando las prácticas y criterios de un pastor religioso. Antes bien, el soberano debe conocer (e intentar regular) todo aquello que completa al Estado: las características del territorio, el tipo de población que lo

⁶³ Cf. FOUCAULT, M., *Sécurité, territoire, population...* op. cit., pp. 292 y ss.

habita, los recursos naturales, la disponibilidad de mano de obra, las dinámicas del comercio, las vías de comunicación, etc.

Como se señaló más arriba, la estadística aparece como el conocimiento indispensable del Estado, pues a partir de ella se podrán cuantificar los fenómenos que deben ser gobernados y generar un orden, una *mathesis*.⁶⁴

De esta manera, a partir del siglo XVII, las acciones de gobierno dejan de fundamentarse en el orden jurídico de la soberanía para pasar a articularse en torno a la necesidad de conocer en detalle aquellos fenómenos que deben ser gobernados. Es decir, ya no basta con que el soberano gobierne asesorado por teólogos, filósofos o juristas; ahora requiere de la presencia de funcionarios dotados de competencias específicas. Aparece así la figura del “político”: aquél que posee un saber práctico basado en análisis y técnicas de medición.⁶⁵

La política se convierte desde entonces en una “profesión” que tendrá por objeto establecer estrategias generales que darán lugar a planificaciones específicas, tácticas que se implementarán para cumplir las metas fijadas. La valoración de la política dejará de plantearse en términos de ideales, valores o cuestiones éticas para pasar a pensarse en términos de eficacia y eficiencia. De allí que esa política –ahora comprendida como profesión– comenzará a revestir un carácter fuertemente administrativo, puesto que administrativas serán tanto las nuevas formas de plantear los problemas del gobierno como las posibles soluciones con los que dichos problemas deberán ser enfrentados. También será administrativa la naturaleza del nuevo orden y las formas de custodia del mismo.

Surgida durante el siglo XVII bajo las tendencias del absolutismo monárquico, aquella Ciencia de la Policía que buscaba transformar la vida de la población en una forma de vida productiva se constituye en el principal antecedente de la disciplina administrativa.

Luego, el liberalismo del siglo XVIII planteará una forma distinta de gubernamentalizar el Estado. Tomando como punto de partida la afirmación de esa forma de libertad aludida primero por los fisiócratas y luego por la Economía Política, esa libertad que consiste en la expresión espontánea de la mecánica interna e intrínseca de los procesos económicos articulará las nuevas normas según las cuales todo gobierno debe respetar esos mecanismos espontáneos si no quiere provocar efectos opuestos y hasta contrarios a sus objetivos. De ello se deducirá como consecuencia la necesidad de conocer esos mecanismos económicos en su naturaleza íntima y compleja para poder potenciarlos, introduciendo un plus de libertad a partir de la implementación de nuevas formas de

⁶⁴ Cf. *Ibid.*, p. 284. Foucault destaca que la estadística no se desarrolló primero en Italia sino en pequeños Estados de la periferia europea, como Irlanda y Prusia, que no arrastraban tras de sí un gigantesco aparato administrativo, como era el caso de Francia.

⁶⁵ Cf. *Ibid.*, p. 252.

control e intervención. En ese sentido, la libertad del liberalismo no equivale a la indeterminación; antes bien, aparece como el correlato de una serie de determinaciones que se vuelven necesarias.

Para potenciar estos mecanismos, el liberalismo no desestimaré los aportes de la administración. Muy por el contrario, sin cuestionar sus fundamentos, readaptará los desarrollos de esta disciplina a sus nuevas necesidades, tal como se procurará mostrar en el Capítulo V de la presente tesis.

En definitiva, la administración –de los recursos económicos, de los cuerpos, de la vida– aparece como la solución con la que la modernidad busca resolver los nuevos desafíos que plantea el problema del gobierno. En su aprovechamiento primero absolutista y luego liberal, la administración configura la forma en que la modernidad busca conjurar lo imprevisible. En ese sentido, la política pasará a coincidir con el ejercicio policíaco-administrativo que impone al Estado la obligación de conocer la “naturaleza de las cosas” para luego reglamentar y custodiar una forma de ordenamiento que toma por base ese conocimiento.

De allí que resulte relevante profundizar las indagaciones en torno a los vínculos entre el surgimiento del Estado moderno, la consolidación de las dinámicas de producción capitalistas y la aparición y desarrollo de las modernas tecnologías y saberes emanados desde la administración convertida en disciplina. De la mano de esto último y teniendo en cuenta la crítica a la distinción que oblitera Estado y sociedad referida en el Capítulo I, se abre la posibilidad de pensar una correlación entre la administración moderna, la construcción de una gubernamentalidad particular, la configuración de una lógica de intervención estatal y el logro de cierta forma de cohesión social.

Es necesario ahora procurar una revisión más minuciosa de los elementos involucrados en estos interrogantes. A eso está dedicada la segunda parte de la presente indagación.

SEGUNDA PARTE:
LA ADMINISTRACIÓN, GOBIERNO DE LA VIDA SOCIAL

CAPÍTULO IV

EL SABER ADMINISTRATIVO: TRANSVERSAL, TECNOLÓGICO Y NEUTRAL

La primera parte de la presente tesis tuvo por objetivo definir una forma de tratamiento que permita pensar a los desarrollos de la administración en sus vinculaciones con la impronta neoliberal. Para dar comienzo a dicho tratamiento, en el presente capítulo se indagarán algunas de las dinámicas a partir de las que la *episteme* administrativa alcanzó a consolidarse. También se considerarán los argumentos que la administración articula con el fin de reclamar para sí el carácter de ciencia. Se revisarán las definiciones más difundidas de la administración y se propondrá un recorrido de la historia que la administración cuenta sobre sí misma buscando rastrear las regularidades y las normas de composición de los enunciados que alcanzaron a componer el umbral de epistemologización de la disciplina.¹

Esta revisión de las prácticas discursivas involucradas en el devenir de la administración no tendrá por objeto elucidar algo que pueda comprenderse como una experiencia originaria previa a cualquier formulación. En lugar de eso, se aspira a que dicha revisión haga aparecer por entre ciertas figuras epistemológicas el juego de diferencias, relaciones, desviaciones y desfases que se articulan configurando el campo del saber administrativo. En este sentido, las polémicas en torno al carácter científico de la disciplina administrativa no serán abordadas desde una perspectiva epistemológico-normativa; antes bien, se constituirán en un objeto de análisis.

IV.1. Concepciones de la Administración

La traducción española del manual *Introducción a la Teoría General de la Administración* escrito por el brasilero Iadalberto Chiavenato comienza presentando la siguiente definición:

La vida de las personas depende íntimamente de las organizaciones y éstas dependen del trabajo de las primeras. En la sociedad moderna, las personas nacen, crecen, aprenden, viven, trabajan, se divierten, se relacionan y mueren dentro de organizaciones. Éstas son extremadamente heterogéneas y diversas, cuyo tamaño, características, estructuras y objetivos son diferentes. Existen organizaciones lucrativas, llamadas empresas, y otras no lucrativas como el ejército, la Iglesia, los servicios públicos, las entidades filantrópicas, las organizaciones no gubernamentales, etc. La teoría de las Organizaciones (TO) es el campo del conocimiento hu-

¹ Como se mencionó en el Capítulo II de la presente tesis, la acepción foucaultiana de “umbral de epistemologización” remite a la consolidación de un conjunto de enunciados que, comprendidos en su positividad de prácticas discursivas, comienzan a ejercer una función dominante configurando reglas de verificación y de coherencia que definen un cierto campo del saber y las condiciones de ese campo. Cf. FOUCAULT, M., *L'Archéologie du Savoir*, Paris, Gallimard, 1969, pp. 243-244.

mano que se ocupa del estudio de las organizaciones en general. Por su tamaño y por la complejidad de sus operaciones, cuando alcanzan una cierta dimensión, las organizaciones necesitan que las administre un conjunto de personas estratificadas en diversos niveles jerárquicos que se ocupen de asuntos diferentes. La administración no es otra cosa que la dirección racional de las actividades de una organización, con o sin fines de lucro. Ella implica planeación, organización (estructura), dirección y control de las actividades realizadas en una organización, diferenciadas por la división del trabajo. Por tanto, la administración es imprescindible para la existencia, la supervivencia y el éxito de las organizaciones. Sin la administración, las organizaciones jamás tendrían condiciones que les permitieran existir y crecer. La Teoría General de la Administración (TGA) es el campo del conocimiento humano que se ocupa del estudio de la Administración en general, sin importar dónde se aplique, ya sea en las organizaciones lucrativas (empresas) o no lucrativas. La TGA estudia la Administración de las organizaciones.²

En la página siguiente, Chiavenato comienza a caracterizar la figura del administrador:

Las organizaciones no sólo evalúan [a los administradores] a partir de sus conocimientos técnicos de Administración, sino principalmente también a partir de su modo de actuar, sus actitudes, conocimientos, habilidades, competencias, personalidad y filosofía de trabajo. (...) El éxito de un administrador depende más de su desempeño y de cómo trata a las personas y las situaciones, según sus características; depende de lo que el administrador logra y no de lo que es.³

Los primeros pasajes de este texto –que tuvo en 2004 su séptima reedición y que aparece citado en innumerable cantidad de programas académicos de espacios curriculares que tienen por objetivo introducir el pensamiento administrativo– no son originales: pueden encontrarse afirmaciones equivalentes en casi todos los manuales de alta circulación, escritos en casi todas las lenguas occidentales. Sin embargo, esas formulaciones explicitan una serie de elementos básicos a los que será conveniente prestar atención.

Si bien no existe una definición única de la administración, la consideración de los predicados básicos enunciados por las diferentes escuelas de pensamiento administrativo permite comenzar a configurar una cartografía de las condiciones epistémicas que identifican a la disciplina.

- La Escuela de la Administración por Objetivos define a la administración como un conjunto de actividades dirigido a aprovechar los recursos de manera eficiente y eficaz con el propósito de alcanzar las metas de la organización.⁴
- La Escuela Funcionalista define a la administración como el proceso que consiste en establecer, organizar y controlar las tareas de la organización con el propósito de alcanzar los

² CHIAVENATO, I., *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México, Mc Graw Hill, 2006, p. 2.

³ *Ibid.*, p. 3.

⁴ Cf. DA SILVA, R. O., *Teorías de la Administración*, Buenos Aires, Cengage Learning Editores, 2002.

objetivos planteados mediante el empleo de los recursos –humanos, materiales e informacionales– disponibles.⁵

- La Escuela de las Relaciones Humanas considera que la administración se aboca a alcanzar resultados por medio de los esfuerzos de otras personas; las acciones administrativas se refieren no tanto a la dirección de las actividades individuales sino principalmente a las relaciones entre los sujetos, por lo que la administración se configuraría como un proceso eminentemente social.⁶
- Para la Escuela de Toma de Decisiones, la administración es simplemente el proceso de decidir sobre los actos de los individuos con el propósito manifiesto de alcanzar metas previamente determinadas.⁷
- La Escuela de las Contingencias afirma que la administración funciona de manera situacional: los administradores se encargan de diseñar las organizaciones, definir las metas y formular las políticas y las estrategias de acuerdo con las condiciones prevalecientes en cada entorno.⁸

Estas definiciones coinciden en definir la administración como una actividad cuyo objetivo último es la consecución de la eficacia y la eficiencia. Ese doble postulado aparece como el horizonte al que toda organización debe aspirar. En tanto disciplina encargada de regular la vida interna de las organizaciones, la administración debe operar siempre y en todo contexto apuntando a la consideración detallada de las acciones que se llevan a cabo –eficiencia– y los resultados que en base a ellas se alcanzan –eficacia–.

IV.1.1. El doble criterio de la eficacia y la eficiencia como horizonte primero y último

El criterio de la eficiencia apunta a utilizar los recursos disponibles de la forma más adecuada. Hace hincapié en los medios de los que se dispone, los criterios con los que se realizan las tareas, la forma en la que se resuelven los problemas y las capacidades de quienes toman decisiones. La eficiencia administrativa se refiere al empleo de los recursos de la organización en pos de la maximización de sus posibilidades. Su propósito principal es mantener la vida de la organización durante un periodo de tiempo extenso (perennidad). Su propósito secundario es elevar los niveles de satisfacción de las personas involucradas en esos procesos de la organización.⁹

⁵ Cf. TERRY, G., *Principles of Management*, Boston, Richard Irwin, 1953.

⁶ Cf. APPLEBY, L., *Management in Action*, Nueva York, AMA, 1956.

⁷ Cf. DRUCKER, P. F., *The practice of Management*, Nueva York, Harper & Row, 1965.

⁸ Cf. KOONZ, H. y O'DONNELL, C., *Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions*, New York, McGraw-Hill, 1972.

⁹ CHIAVENATO, I., *Introducción a la Teoría General de la Administración...* op. cit., p. 34.

Por su parte, el criterio de la eficacia apunta al logro de resultados, al acierto en la solución de los problemas y a la consecución de los objetivos propuestos, es decir, a la realización de las actividades que permitan alcanzar las metas establecidas. Mientras que la eficiencia se despliega en un sentido general y abarcativo, la eficacia lo hace en un sentido puntual enfatizando la necesidad de mejorar aquellas cuestiones que se suponen más importantes para los objetivos de la organización.¹⁰

Para garantizar su supervivencia, las organizaciones no pueden conformarse con ser eficientes. Es necesario que además logren funcionar eficazmente. Podría darse el caso de una organización eficiente pero no eficaz: sería aquella que aplica su empeño en hacer bien ciertas tareas, pero que no sabe plantear correctamente sus objetivos. Tal ejemplo daría cuenta de una fallida aplicación de las tecnologías administrativas. La administración de una organización sólo podrá darse por satisfecha si se consiguen conjuntamente la eficacia y la eficiencia. De este modo, desarrollar formas a partir de las cuales pueda lograrse un uso eficiente y eficaz de los recursos materiales, físicos, financieros, informáticos y humanos en los distintos niveles y áreas de la organización se convierte en el objetivo primero y último de la labor del administrador.

La revisión de los elementos y presupuestos involucrados en esta definición del objetivo de la administración sirve para proponer una primera caracterización del campo de acción de la disciplina administrativa y, al mismo tiempo, permite establecer las condiciones básicas para el funcionamiento interior de dicho campo. Entre esos supuestos, cabe destacar:

- La sociedad humana se comprende como un compuesto de organizaciones diversas. Éstas podrán tener o no tener fines de lucro. Pero más allá de esa diferencia eventual, en todos los casos las organizaciones comparten una naturaleza o estructura básica subyacente.
- La administración se presenta como la disciplina encargada de la dirección racional (planificación, control y desarrollo) de las actividades de cualquier organización, por lo que se adjudica una función prioritaria: sin su intervención, las organizaciones –y, en consecuencia, la sociedad en su conjunto– no podrían existir ni crecer.
- Por ello, tanto la vida humana como la vida de las organizaciones –comprendidas en una relación de interdependencia– aparecen dentro de este ideario en el lugar de deudoras de la administración: como garante de la mejor asignación de recursos a partir de la aplicación del doble criterio de la eficacia y la eficiencia, la actividad administrativa se presenta como una herramienta fundamental para la satisfacción de las necesidades sociales, constituyendo no sólo un medio procesual sino también un horizonte teleológico.

¹⁰ *Ibid.*, p. 35.

- En el marco de las actuales teorías administrativas, la “gestión” aparece como la función genérica capaz de garantizar, tanto en el ámbito privado como en el ámbito estatal, e incluso el personal, el logro del objetivo irreducible de la eficacia y la eficiencia.
- En tanto disciplina encargada de la dirección de las organizaciones, la administración se configura como una matriz de pensamiento general que se manifiesta en un amplio abanico de sub-disciplinas especializadas: Administración de Personal, Administración financiera, Comercialización, Administración Hospitalaria, Administración Educativa, Teoría de la Decisión, Planificación estratégica, Administración Pública, etc.

En lo que respecta a las particularidades que revisten los profesionales de la administración, las coordenadas iniciales afirman que:

- El administrador no tiene por función solamente conocer –la teoría administrativa general, las características de la organización en la que se desempeña, etc.– sino también, y especialmente, intervenir. La función del administrador involucra el pensamiento, pero más explícitamente la acción.
- Las capacidades del administrador deben evaluadas en relación directa no con sus conocimientos sino con los resultados que obtenga.
- En tanto que la administración es comprendida como la coordinación de esfuerzos de varios actores, el administrador necesita desarrollar tres tipos de habilidades:
 - Habilidades técnicas: competencias relacionadas al desempeño de funciones especializadas.
 - Habilidades humanas: capacidades relacionadas con el trato interpersonal, tales como comprensión de actitudes, el cultivo de la motivación y el ejercicio del liderazgo.
 - Habilidades conceptuales: capacidad de desarrollar una visión holística para comprender las complejidades de la organización y promover el ajuste del comportamiento de los integrantes de la misma.¹¹
 - En suma, un administrador se caracterizaría por su capacidad para dirigir actividades de otras personas y asumir la responsabilidad de alcanzar determinados objetivos por medio de la suma de esfuerzos.¹²

Esta aproximación a los presupuestos operativos de la administración refuerzan la definición desde la que esta disciplina se presenta: una productora de saberes y técnicas indispensables para la vida de cualquier organización. Desde estas condiciones, los desarrollos de la administración

¹¹ Cf. KATZ, R., “Skills of an Effective Administrator”, en *Harvard Business Review*, Cambridge, 1974.

¹² Cf. *Ibid.*

se adjudican un carácter transversal: la validez de su aplicación atraviesa todo el entramado social.

IV.1.2. Interrogantes que surgen a partir de esta primera caracterización

Frente a esta primera caracterización –y teniendo en cuenta las consideraciones trabajadas en el Capítulo II de la presente tesis en torno a las relaciones entre el saber y el poder que quedan comprendidas en nociones como la de *práctica discursiva*–, cabe desplegar los siguientes interrogantes: ¿cómo se ha construido esta forma de legitimidad transversal que, al menos en principio, aparece como una marca sólida e indiscutible? ¿Desde qué momento y mediante qué operaciones la administración alcanzó a presentarse como un elemento central en la vida de las sociedades? ¿Cuáles son las implicancias y consecuencias de sostener el doble criterio de la eficacia y la eficiencia como horizonte último de todas las organizaciones y, en consecuencia –atendiendo a la definición de “organización” propuesta por la propia disciplina–, de la dinámica social en su conjunto?

Este último interrogante conduce a una segunda serie de cuestiones: ¿qué comprensión de los vínculos sociales y políticos puede deslindarse de las consideraciones generales afirmadas por la disciplina administrativa? ¿Qué concepciones del Estado y de la sociedad subyacen en ella? En última instancia, ¿cuáles son los caracteres principales de la racionalidad que se configura en base a los desarrollos de la administración y a la que éstos pertenecen? ¿Cómo se constituyó esta racionalidad, cómo se sedimentó a lo largo del tiempo? ¿Cuáles fueron sus dinámicas más significativas y cuáles sus principales modos de instauración?

El primer grupo de interrogantes orientará el desarrollo del presente Capítulo mientras que el segundo grupo funcionará como punto de partida para los Capítulos V, VI y VII de la presente tesis.

En lo que respecta a sus formas de legitimación, pueden distinguirse dos caminos argumentales que la disciplina administrativa recorre. Uno de ellos remite a su estatus epistémico: la administración se presenta como una ciencia, es decir, como una disciplina de carácter objetivo y neutral, capaz de realizar predicciones así como también de controlar y dominar los fenómenos relacionados con el funcionamiento de las organizaciones mediante la producción de ciertas tecnologías de intervención. El otro se despliega en un sentido histórico y remite a la narración que la propia disciplina administrativa compone sobre sus antecedentes y sobre las condiciones de su surgimiento. El apartado siguiente estará dedicado a la revisión crítica de esta narración.

IV.2. La Historia Oficial

En tanto disciplina institucionalizada, la administración establece un discurso sobre sus orígenes y sus formas de desarrollo a fin de identificarse y legitimarse al interior del entramado social. Esta Historia Oficial¹³ no emana de una voz única sino que surge de un conjunto de elementos heterogéneos y dispersos que conforman una red de significaciones articuladas dentro de la que ciertas definiciones se presentan como hegemónicas. Entre los elementos que configuran esta red pueden enumerarse: la bibliografía teórico-académica que se emplea en la formación de profesionales administrativos (manuales, artículos, etc.), las disposiciones emanadas de organismos internacionales que tienen por objetivo efectivizar la ejecución de las nuevas teorías administrativas (*papers*, informes, etc.), los documentos utilizados en la implementación de estas teorías en el contexto situado de las diferentes organizaciones (programas intraempresariales de formación de mandos o de motivación del personal, encuestas de clima laboral, cartillas de reingeniería comercial, etc.).

Según su Historia Oficial, la administración actual aparece como el resultado de la acumulación de una serie de aportes desarrollados por pensadores de índole diversa –filósofos, economistas, ingenieros, estadistas, etc–. Con el transcurso de los siglos, estos pensadores perfeccionaron un conjunto de prácticas y teorías que fueron sistematizadas en el corpus actual del saber administrativo. En ese sentido, esta historia se presenta como una narración que, apelando a cierta reconstrucción del pasado, busca constituir la legitimidad de la disciplina en el presente y asegurar sus condiciones de reproducción componiendo una cierta perspectiva del futuro.

IV.2.1. La administración, lo propio de las sociedades humanas

La Historia Oficial afirma como uno de sus ejes centrales que la administración es intrínseca a todas las sociedades humanas.¹⁴

Los textos histórico-académicos de la disciplina sostienen que ya las sociedades primitivas mostraban características relacionadas con lo administrativo, como por ejemplo el hecho de que los individuos comenzaran a unir y coordinar sus esfuerzos en pos de la satisfacción de sus necesidades individuales. Justamente a partir de este tipo de avances, las sociedades humanas habrían

¹³ La caracterización de una “Historia Oficial” de la administración remiten a una reconstrucción argumental propuesta a partir de la lectura de la bibliografía disciplinar, es decir, de la historia que la propia disciplina cuenta sobre sí misma. El recurso argumental es deudor del que utilizara Mario Heler en sus ensayos epistemológicos: «una historia oficial representa la concepción *hegemónica*, la concepción que impregna nuestro imaginario social, y muchas veces opera inadvertidamente. Es generalmente una *apología*, una defensa y una alabanza (...). Cuenta una versión lineal de la historia, donde no se atienden conflictos ni problemas graves», HELER, M., *Ciencia Incierta. La producción social del conocimiento*, Buenos Aires, Biblos, 2004, p. 29. Las cursivas pertenecen al original.

¹⁴ «Señores: la administración es de todos los tiempos y todas las sociedades», POSADA DE HERRERA, J., *Leciones de Administración*, Madrid, INAP, 1978 [1843], p. 15.

ido alcanzando una complejidad cada vez mayor. En ese sentido, el desarrollo de la administración se configuraría como un proceso histórico, natural y objetivo, surgido desde la necesidad de los humanos de optimizar las relaciones entre sí y con su entorno.¹⁵ El señalamiento de elementos como estos funcionan reforzando el carácter indispensable que la administración mantendría en lo que respecta a las posibilidades de las dinámicas sociales, tal como fuera señalado al comienzo de este capítulo.¹⁶

Esta caracterización le permite a la disciplina administrativa apropiarse de una larga lista de referencias históricas que alcanzan a remontarse hasta el inicio de la civilización humana. De este modo, la historia de la administración cita como antecedentes a las primeras formas contables que los sacerdotes sumerios utilizaron para manejar y controlar la riqueza que recibían bajo la forma de tributos religiosos (3000 a.C.), las técnicas empleadas por los constructores de las Pirámides de Egipto —quienes implementaron complejos sistemas tanto para ordenar la disposición de los materiales como para coordinar las tareas humanas relacionadas con la construcción— (2500 a.C.), o los sistemas de intercambio comercial desarrollados por la cultura fenicia que modificaron sustancialmente la dinámica del trueque a partir de la invención de las primeras formas dinerarias (1500 a.C.), entre otros.

La Historia Oficial de la administración también hace referencia a una larga lista de desarrollos conceptuales pertenecientes a la historia canónica de la filosofía política resaltando los rasgos administrativos que ellos revestirían. Tal sería el caso de los argumentos propuestos en *República*, en los que Platón sostendría que la división del trabajo llevada a cabo para la mejor satisfacción de las necesidades humanas configuraría el origen de la sociedad. Lo mismo ocurriría con varios de los conceptos centrales del pensamiento político de Aristóteles, como por ejemplo, la separación entre *khrematistike* —la adquisición de propiedades—, *oikonomia* —las relaciones que hacen a la vida del hogar— y *politike* —la autoridad de las magistraturas—, distinción analítica que sería necesaria para comprender que el ejercicio de cada una de esas actividades requiere del cultivo de diferentes virtudes o capacidades. Más cerca del Renacimiento europeo, la propuesta de Tomás Moro de eliminar el consumo suntuoso para solucionar el problema del parasitismo social que implicaba la forma de vida de la realeza mostraría cómo las reformas políticas que caracterizaron a esa época se sustentarían en criterios netamente administrativos. Por su parte, Nicolás Maquiavelo habría inaugurado el género de la literatura sobre liderazgo con la publica-

¹⁵ Cf. GARCÍA VIDAL, G., “Capitalismo y Administración: una reflexión epistemológica”, en *Contribuciones a la Economía*, La Habana, Universidad de Holguín, Febrero 2009.

¹⁶ «Es una ilusión el querer prescindir de la administración y, en particular, de la burocracia, y por lo tanto es una tontería el menospreciarla. Aun las sociedades formadas por monos y otros animales superiores tienen líderes o administradores, permanentes o temporarios, encargados de organizar la división del trabajo y de controlar que se cumplan las reglas. Los humanos tenemos la ventaja de poder estudiar la administración de un sociosistema con el fin de averiguar la manera de optimizar su funcionamiento», Cf. BUNGE, M., “Status epistemológico de la administración”, en ADER, J. J. (comp.), *Organizaciones*, Buenos Aires, Paidós, 1993, p. 57.

ción de *Il Principe*, adelantando conceptos administrativo-managereales que se difundirían recién en el siglo XX, como por ejemplo la ventajas relacionadas con descentralización de las responsabilidades productivas o la necesidad de desarrollar capacidades de adaptación a los cambios por parte de quienes buscan influir y orientar las actividades de los demás. La teoría de la separación tripartita del poder estatal en una asamblea legislativa, un gobierno ejecutor y un sistema judicial propuesta por Montesquieu durante el siglo XVIII compondría un antecedente del criterio de división de tareas que a fines del siglo XIX comenzaría a regir la organización del trabajo al interior de las fábricas y que, más adelante, estructuraría el funcionamiento de organizaciones más complejas desde el punto de vista jurídico, como por ejemplo las sociedades anónimas.¹⁷

Los elementos que la Historia Oficial de la administración reivindica como antecedentes conforman una lista mucho más larga cuya enumeración exhaustiva resultaría aquí redundante. Los ejemplos recuperados en los párrafos anteriores alcanzan para mostrar de qué manera la administración hace uso de estas referencias con el fin de presentarse como un saber de naturaleza general y necesaria. Esos ejemplos también permiten destacar cómo la administración busca afirmar que sus desarrollos atraviesan la historia de la cultura occidental hasta llegar al momento en el que la disciplina se constituye como tal a partir de la consolidación de una metodología propia y de la sistematización de su corpus teórico.¹⁸ La mayoría de los manuales que proponen una reconstrucción de la historia de la administración ubican ese momento fundacional en el que los saberes administrativos alcanzan condición disciplinar entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, con la publicación de los trabajos de Frederick Winslow Taylor y Henri Fayol.

IV.2.2. La administración como saber transversal: del control de la producción fabril a la organización de la producción inmaterial

Según la Historia Oficial de la disciplina, la publicación de las obras de Taylor y Fayol operan la gran transformación: la administración abandonaría para siempre su carácter meramente técnico-práctico para elevar su estatus epistémico al nivel de una ciencia.

En el prefacio de *The Principles of Scientific Management*, Frederick Winslow Taylor afirma:

This paper was originally prepared for presentation to the American Society of Mechanical Engineers. The illustrations chosen are such as, it is believed, will especially appeal to engineers and to managers of industrial and manufacturing establishments, and also quite as much to all of the men who are working in these establishments. It is hoped, however, that it will be clear to other readers that the

¹⁷ Cf. GEORGE, C. S., *The History of Management*, New York, Prentice Hall, 1974.

¹⁸ «El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los gobiernos; pero la Ciencia de la Administración es muy moderna», OLIVÁN, A., *De la administración pública con relación a España*, Madrid, 1842, p. 27.

same principles can be applied with equal force to all social activities: to the management of our homes; the management of our farms; the management of the business of our tradesmen, large and small; of our churches, our philanthropic institutions our universities, and our governmental departments.¹⁹

Taylor se ocupa bien temprano en su libro de destacar que la eficiencia nacional, es decir, el bienestar conjunto del cuerpo social –aquello que más de un siglo antes Adam Smith refiriera con el nombre de “riqueza de las naciones”– sólo se alcanzará si la totalidad de los factores que intervienen en la producción económica pasan a ser coordinados por hombres entrenados en la nueva Ciencia de la Administración.

El Taylorismo surge como una corriente de ideas desarrolladas por ingenieros que buscaban configurar la producción industrial desde una concepción eminentemente pragmática. La preocupación básica de Taylor pasaba por aumentar la productividad de la empresa mediante el perfeccionamiento de las tareas a nivel de los operarios. De allí que sus teorías pusieran un marcado énfasis en el análisis y la división del trabajo obrero. Su atención se centraba en el estudio de los movimientos requeridos para la ejecución de un quehacer determinado y de los tiempos necesarios para concretar dicha ejecución. Esa forma analítica de estudiar y reordenar la producción perfeccionó los criterios de división de tareas que sentaron las bases de la Organización Racional del Trabajo (ORT).

Por su parte, la corriente que surgió a partir de la publicación de los trabajos de Fayol buscó aumentar la productividad fabril a partir del estudio de las diferentes secciones de las empresas y sus interrelaciones estructurales. El objetivo principal de esta corriente fue mejorar la lógica de las subdivisiones al interior de las unidades productivas centralizando el control en la dirección de un jefe principal que debía operar como sintetizador responsable de la visión productiva global.²⁰

Coincidiendo con Taylor, Henri Fayol sostiene que para mejorar la producción se vuelve indispensable establecer criterios de división del trabajo que tomen como base las metodologías de los estudios positivistas: observar, analizar, experimentar y concluir. Además, Fayol afirma que al interior de la fábrica debe establecerse un orden jerárquico que respete las diferencias en las capacidades naturales de cada individuo involucrado en el proceso productivo: existen personas más aptas que otras para realizar ciertas funciones; es necesario tener esto en cuenta para distinguir quienes pueden desempeñarse en funciones administrativas, quienes en funciones técnicas y

¹⁹ TAYLOR, F. W., *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper & Brothers, 1911, p. 22.

²⁰ Taylor y Fayol difunden el uso de metáforas biológico-organicistas para referir tanto a la sociedad como al ámbito de intervención de la administración: “la salud y el buen funcionamiento del cuerpo social depende de los principios generales de la administración” (Fayol); “La función administrativa solo tiene por órgano y por instrumento al cuerpo social (...) Toda regla, todo medio administrativo que fortifica el cuerpo social o facilita su funcionamiento toma lugar entre los principios, por todo el tiempo en que la experiencia lo confirme” (Taylor); “El estado de disciplina de un cuerpo social depende esencialmente del valor de los jefes” (Taylor).

quienes en funciones manuales. Según Fayol, estos mismos criterios deberían poder aplicarse en todas las cuestiones sociales, tal como lo destaca desde las primeras páginas de su texto más difundido:

L'administration joue dans le gouvernement des affaires, de toutes les affaires, grandes ou petites, industrielles commerciales, politiques, religieuses ou autres, un rôle très important (...) Ainsi que des services publics, –au sens attribué à ce terme pour moi– comprend également les entreprises de toute nature, l'étendue, la forme et le but. Toutes les entreprises ont besoin de la prévoyance, de l'organisation, le commandement, la coordination et le contrôle; pour fonctionner correctement, tout le monde doit respecter les mêmes principes généraux. Il ne s'agit plus de plusieurs sciences administratives, mais un unique science.²¹

Citas como ésta dan cuenta del posicionamiento de la moderna ciencia de la administración como la matriz de intervención válida para toda dinámica económico-social. Desde esta versión, el compendio de los desarrollos realizados por ingenieros de vasta experiencia en la producción industrial habría sentado las bases de la administración comprendida como disciplina inespecífica y transversal. El conjunto de modernos saberes y técnicas administrativas tendría su origen en el ámbito privado-mercantil de la vida social y desde allí debería difundirse a todos los demás. En base a esto, la administración se presenta como una disciplina inclusiva y trascendente, válida tanto para orientar las funciones y estructuras de las instituciones estatales como para organizar los diversos modos de producción económico-financieros.

En la conjunción de estas dos tendencias, la administración de comienzos del siglo XX alcanza a presentarse como la solución última a los problemas del crecimiento acelerado y desorganizado de las fábricas: propone métodos para regular la actividad laboral, perfecciona los mecanismos de control de las tareas llevadas a cabo por los trabajadores, define criterios contables, estandariza instrumentos, materiales, equipos, métodos y procesos productivos, etc. Tales desarrollos, que contribuyen a reforzar la escisión entre las funciones de planificación y ejecución del trabajo dándoles atribuciones precisas y delimitadas a cada una de esas instancias, influyen de una manera muy directa los manuales de Teoría de la Administración Pública aparecidos a comienzos del siglo XX.²²

Pero las formas de intervenir sobre la organización del trabajo humano que surgen desde aquellas primeras propuestas de la administración científica no se agotan en un plano estructural

²¹ FAYOL, H., *Administration industrielle et générale*, Paris, Bulletin de la Société de l'Industrie minière, 1916. En las primeras traducciones inglesas, la frase "*le gouvernement des affaires*" se tradujo como "the government of undertakings". Posteriormente, este término comenzó a aparecer como "*business management*".

²² Esta referencia apunta especialmente a los trabajos producidos en el contexto del pensamiento administrativo estadounidense por autores como Francis Goodnow, William Willoughby, Leonard White, Marsha Dimock o Woodrow Wilson. Estos textos proponen trasladar los desarrollos del *management* científico de Taylor y Fayol a la administración estatal. Cf. GUERRERO, O., *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986, pp. 277-318. Estos aportes serán particularmente problematizados en el Capítulo V de la presente tesis.

o material. Ya desde la década del '20, los administradores comienzan a prestar atención a los hábitos de los trabajadores valorándolos por sobre los conocimientos o destrezas particulares. Así aparece la preocupación por aquellos factores que intervienen en el grado de motivación de los operarios²³ y en el establecimiento de las relaciones humanas que se dan dentro de las unidades productivas.²⁴ Buscando influir en esa motivación, se establecen sistemas de premios e incentivos. También se comienza a entrenar a los obreros en ciertas costumbres diligentes y proactivas en pos de desarrollar nuevos sistemas de “cooperación laboral” entre ellos y los capataces. Esta nueva forma de instrucción se propone convencer a los trabajadores de que un correcto desempeño en su función individual redundará en un mayor beneficio para todos los involucrados en el proceso productivo.

Esta tendencia a partir de la cual el campo de estudio e intervención de la administración se expande más allá del nivel material de la producción se consolida a partir de la otra gran transformación referida por la Historia Oficial.

Esa otra transformación se inserta en el contexto de los profundos cambios sociales que comienzan a registrarse hacia fines de la década del '60, especificados en detalle en el Capítulo I de la presente tesis. Estos cambios marcados por el abandono del patrón oro, la financiarización del capital, el fin del Estado de Bienestar y la acentuación de las dinámicas del consumo se manifiestan a nivel de la producción fabril en la automatización de las fábricas y la informatización de la producción. Estos procesos comienzan a generar la sensación de que las nuevas tecnologías alcanzarían a reemplazar el trabajo vivo (fuerza de trabajo humana) por trabajo muerto (maquinarias informatizadas), poniendo fin a la sociedad del pleno empleo e inaugurando una nueva dinámica productiva que ya no requeriría del trabajo humano efectivo o, al menos, ya no lo requeriría ni en la cantidad ni en la calidad del momento anterior.

Según la Historia Oficial, este es el momento en el que comienza a gestarse un nuevo paradigma administrativo que busca orientar la producción a partir de los cambios en las demandas del mercado.²⁵ Desde esa tendencia, el *marketing* aparece como un nuevo instrumento de intervención social que apunta a manipular la demanda de los consumidores reduciendo los márgenes de incertidumbre que producen los comportamientos de los mercados. Surgen nuevas plataformas contables que buscan modificar ciertas normas teóricas y legales para permitir la incorpora-

²³ Henry Laurence Gantt, discípulo de Frederick W. Taylor, fue uno de los primeros autores en explicitar la necesidad de establecer un sistema de bonificaciones que distinguiera la remuneración de los obreros de acuerdo a la tarea realizada.

²⁴ Elton Mayo fue uno de los pioneros en el estudio de los efectos psicológicos que podían producir las condiciones de trabajo y su impacto en la productividad. Sus teorías enfatizaron la necesidad de mantener estimulado al personal a fin de obtener más y mejores resultados del trabajo realizado.

²⁵ Este nuevo paradigma se manifiesta en tendencias como el Toyotismo. Para una caracterización exhaustiva de ese formato productivo, consúltese NONAKA, I. y TAKENUCHI, H., *La organización creadora del conocimiento. Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*, México, Oxford, 1995.

ción de los capitales intangibles a los cálculos y balances. También comienzan a modificarse los criterios con los que se determina el valor del trabajo que cada individuo aporta al proceso productivo, lo que fomenta las primeras formas de tercerización de la producción.²⁶

Frente a este tipo de transformaciones, la administración se propone repensar la producción entendiendo que el principal obstáculo a enfrentar deja de ser la dureza del material –distintivo de la etapa industrial del Capitalismo– para pasar a ser el control del elemento humano.²⁷

De esta nueva matriz surgen desprendimientos teóricos que buscan adaptar el saber administrativo a las cambiantes dinámicas sociales y productivas y, al mismo tiempo, difundir esos nuevos criterios y técnicas de intervención hacia otros ámbitos sociales. Aparecen así algunas subcorrientes específicas como la *Gestión del conocimiento*²⁸ –el arte de crear valor a partir de activos intangibles– o la *Gestión del trabajo*²⁹ que desarrolla nuevas formas de organizar la actividad laboral a partir del supuesto de que el profesional más adecuado es aquel que, además de conocimientos específicos, posee habilidades, actitudes e intereses compatibles con su función.

Aparecen también otras subcorrientes más generales como la *Teoría de las organizaciones*³⁰ que se define como el campo del conocimiento humano a cargo del estudio de las organizaciones en general y que postula a la *gerencia* o *gestión* como un compendio de saberes plausibles de ser aplicados al funcionamiento institucional tanto del sector privado como de cualquier organismo estatal.

Se refuerzan de esta manera las concepciones detalladas en el primera apartado del presente capítulo: el ámbito social pasa a ser concebido como una totalidad integrada por organizaciones de índole diversa. Algunas de esas organizaciones pueden tener fines de lucro mientras que otras no, pero más allá de sus particularidades, todas ellas requerirían de una estricta planificación, coordinación, dirección y control para poder perpetuarse dentro del entramado social del que forman parte y para apuntalar el logro del doble objetivo de la eficacia y la eficiencia. La consecución de este doble resultado sólo será posible si se hace un uso adecuado de los factores productivos, en el momento oportuno, al menor costo posible y cumpliendo con las normas de calidad requeridas. Por ello, el éxito de las organizaciones –y, por añadidura, de la sociedad toda– dependería, directa e indirectamente, de su buena administración.³¹

²⁶ Cf. NEFFA, J., *Los paradigmas productivos taylorista y fordista, y su crisis*, Buenos Aires, Lumen, 1999.

²⁷ Cf. RIESMAN, D., *La muchedumbre solitaria*, Barcelona, Paidós, 1981.

²⁸ Cf. SENGE, P., *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al conocimiento*, Buenos Aires, Granica, 1992. También SVEIBY, K. E., *The knowledge organization*, San Francisco, Celemi, 1997.

²⁹ Cf. NEFFA, J., *El trabajo humano*, Buenos Aires, Lumen, 2003.

³⁰ Cf. DRUKER, P., *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

³¹ Peter Drucker afirma que no existen países desarrollados o subdesarrollados, sino simplemente países que saben administrar la tecnología existente y sus recursos disponibles y potenciales, y otros que no. En otras palabras, según Drucker existen países administrados y países subadministrados. Cf. DRUKER, P., *La sociedad poscapitalista...* op. cit., pp. 122 y ss.

De este modo, el discurso de la Historia Oficial posiciona a la disciplina administrativa como una actividad de importancia capital: una fuerza innovadora y poderosa en la cual se apoyaría el bienestar social. Esta fuerza funcionaría simultáneamente como determinante del progreso económico, como empleadora eficaz y eficiente de las fuerzas técnico-productivas, como depositaria de los recursos colectivos y –en lo que respecta al ámbito estatal– como guía para la orientación de las decisiones de gobierno más sensibles.³²

IV.2.3. Contra la Historia Oficial: la contextualización de los conceptos

La sumatoria de referencias históricas mencionadas en el apartado anterior sirve a la administración para naturalizar su carácter y construir su legitimidad. Frente a afirmaciones de este tipo, cabe preguntar: ¿en qué sentido puede sostenerse que la administración es algo intrínseco a toda sociedad humana? ¿Cuáles son los presupuestos que sustentan la posibilidad de afirmar la existencia de algún elemento cultural humano que pudiera adjudicarse semejante condición? ¿Cuáles son las implicancias de dicha pretensión?

Desde las sospechas que estos interrogantes encierran, cabe indagar los recursos argumentales con los que la Historia Oficial de la administración entreteje el entramado que busca legitimar a la disciplina. En ese sentido, se vuelve particularmente relevante recuperar algunas de las nociones que diferencian los tratamientos arqueológico y genealógico de la perspectiva de la historiografía habitual, tal como fuera detallado en el Capítulo II de la presente tesis.

Entre esas nociones, la de *hipótesis retrospectiva* ocupa un lugar destacado:³³ se trata de una hipótesis vinculante que enlaza sucesos, eventos, discursos y prácticas construyendo una suerte de unidad de criterios atemporal o apriorística, una unidad operativa que permite adjudicar a un conjunto de enunciados dispersos el carácter de precursor o de anticipador de los conceptos a partir de los cuales se los interpreta.

Componer una narración histórica desde la aplicación de hipótesis retrospectivas implica concebir a la historia como un despliegue temporal homogéneo y continuo en el que se insertan prácticas cuyas singularidades y particularidades quedan abolidas por nivelación. De este modo, las hipótesis retrospectivas dan lugar a la construcción de una historia de los conceptos sustentada en la presuposición de una continuidad subyacente y evolutiva. Esta continuidad permite unir elementos heterogéneos en un despliegue que estipula una cierta direccionalidad, desde lo simple y rudimentario hacia lo complejo y avanzado. Al mismo tiempo, estas operaciones argumentales

³² «La administración se está considerando como el principal factor de desarrollo. La sociedad moderna está concentrada en las organizaciones administradas. La administración constituye la herramienta básica que hace aptas a las organizaciones para que generen resultados y produzcan el desarrollo económico y social», CHIAVENATO, I., *Introducción a la Teoría General de la Administración...*, op. cit., p. 543.

³³ Cf. FOUCAULT, M., *L'Archéologie du Savoir...* op. cit., pp. 53 y ss.

posibilitan la construcción de una periodización compuesta por etapas que aparecen divididas por ciertos eventos a los que se les adjudica una importancia superlativa.

Teniendo en cuenta las críticas a esta concepción historiográfica formuladas desde el pensamiento foucaultiano, se vuelve necesario reintroducir a esas nociones que la historiografía habitual presentan como atemporales en la historia —en esa *otra historia*, aquella que se compone de discontinuidades, particularidades y rupturas, aquella que no busca señalar coordenadas originarias sino, antes bien, disipar ciertas formas identitarias—. ³⁴

De entre los supuestos sobre los que el Historia Oficial compone su narración, ninguno reviste más fuerza que el doble postulado de la eficacia y la eficiencia. Tal como fuera referido desde el comienzo del presente capítulo, esta idea de dos caras se presenta como una verdad a ideológica e incuestionable y ocupa el lugar de un principio regente cuya función orientadora no necesitaría de mayor explicación: se la presenta como una verdad que se impone por el peso de su obviedad intrínseca, por la fuerza de la razón.

La Historia Oficial naturaliza el horizonte de la eficacia y la eficiencia apoyándose —entre otras estrategias argumentales— en una apropiación deshistorizante y en una interpretación sesgada de los ejemplos que cita como antecedentes. Todos ellos remitirían a ese doble objetivo que se presenta como irrebasable, racional y transhistórico. Desde la perspectiva de la Historia Oficial, eficacia y eficiencia significan lo mismo para todas las geografías y para todas las épocas.

Pero cabe preguntar, por ejemplo, si la división de tareas detallada en *República* responde efectivamente a ese doble criterio. Se vuelve necesario indagar si lo que Platón buscaba con su propuesta era lograr una organización social que permitiera producir más y mejor en base a la optimización de los recursos disponibles o si, en cambio, lo que le interesaba era plantear un sistema que permitiese diferenciar la naturaleza de cada individuo y establecer un orden respetuoso de esas diferencias. Varios especialistas sostienen que la *polis* proyectada en el texto platónico no se proponía la satisfacción de otras necesidades que no fueran las básicas: alimentación, habitación y vestido, lo que difiere mucho del principio moderno de la productividad. ³⁵ Desde

³⁴ «L'histoire, généalogiquement dirigée, n'a pas pour fin de retrouver les racines de notre identité, mais de s'acharner au contraire à la dissiper; elle n'entreprend pas de repérer le foyer unique d'où nous venons, cette première partie où les métaphysiciens nous promettent que nous ferons retour; elle entreprend de faire apparaître toutes les discontinuités qui nous traversent», FOUCAULT, M., "Nietzsche, la généalogie, l'histoire", en BACHELARD, G. et. al., *Hommage à Jean Hyppolite*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971, p. 154.

³⁵ «La misma "división del trabajo" no puede ser aplicada al mundo antiguo más que como un anacronismo, por cuanto hace referencia a la profesión con relación al concepto de producción en general. Pero el oficio, representa para los griegos una *dinamis* (capacidad) particular para quien la ejerce, al mismo tiempo que responde a una *kreia* o necesidad. Por lo tanto la división de funciones responde a la multiplicidad de las necesidades pero también a la limitación de las capacidades, y en ningún momento encontramos referencias a una división como modo de organizar las tareas para obtener más productos con la misma cantidad de trabajo. Tanto Platón como Aristóteles confirman la idea de distribuir "a cada cual según lo que le conviene"», NEFFA, J. C., *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*, Buenos Aires, Lumen, p. 32.

esta línea interpretativa, la división de tareas descrita por Platón apuntaba a garantizar la vida humana en un nivel estrictamente biológico para consolidar un soporte vital sobre el que asentar la posibilidad de elevar esa forma de existencia hacia una instancia superior, que era la de la vida política.³⁶

De modo equivalente, cabe señalar que la distinción que Aristóteles establece entre *khrematistike* y *oikonomia* adquiere un sentido diferente cuando se la complementa con otros desarrollos conceptuales aristotélicos como por ejemplo el de *Politike arkhe* comprendido como un principio de gobierno que se ejerce sólo en base a la libertad que provee la *autarkeia*. Para Aristóteles, la buena vida requería de cierto bagaje de bienes externos, ya que las posesiones son necesarias para la *autarkeia* del individuo y de la *polis*. Por lo tanto, la *oikonomia* cumplía eminentemente la función de asegurar la posibilidad de vivir bien y con autonomía, es decir, vivir sin tener que ocuparse de los quehaceres relacionados con las necesidades cotidianas. Sólo de esa manera los hombres podían cultivar la virtud, condición necesaria para el imperio de la justicia. La *khrematistike*, por su parte, se relacionaba con el comercio entre individuos y nada tenía que ver con las dinámicas propias del gobierno de la *polis*.³⁷

Siguiendo en la misma línea, es necesario señalar que la acusación que Tomás Moro dirigía contra la clase noble no respondía a la supuesta ineficacia administrativa de los criterios desde los que se asignaban los recursos; antes bien, revestía un carácter netamente moral: Moro denunciaba a los cortesanos de su época por aprovecharse del fruto del trabajo de los campesinos sin cultivar ningún arte productivo, es decir, por vivir como parásitos. Lo que Moro buscaba no era ajustar cuestiones pragmáticas sino poner en discusión los criterios desde los que se legitimaba el poder político a partir del cuestionamiento de ciertos principios sociales como la propiedad, la función del dinero, la forma y poder del Estado, etc. La referencia a estos debates cobra una dimensión bien diferente de la estipulada por la Historia Oficial cuando se los comprende dentro del contexto de las profundas transformaciones que vivía Europa entre los siglos XV y XVII, proceso que terminaría dando lugar a la caída del mundo feudal.

Si bien la obtención de riquezas aparece entre los consejos que Maquiavelo dirigía al príncipe, esta cuestión no configuraba un objetivo último; antes bien, las riquezas debían funcionar como un medio para lograr el verdadero horizonte que, según los argumentos de *Il Principe*, todo go-

³⁶ Para profundizar esta línea de análisis, consúltese PORATTI, A. R., “Teoría política y práctica política en Platón”, en BORÓN, A. (comp.), *La filosofía Política Clásica. De la Antigüedad al Renacimiento*, Buenos Aires, CLACSO, 1999. Consúltese también VIDAL-NAQUET, P., *Economía y sociedad en la antigua Grecia*, Buenos Aires, Paidós, 1986, pp. 30 y ss.

³⁷ «La propiedad es una parte de la casa, y el arte de adquirir propiedad es una parte del arte de la administración doméstica; ningún hombre puede vivir bien o simplemente vivir, si no posee las cosas necesarias. Y como en las artes determinadas el trabajador debe tener sus instrumentos apropiados para llevar a cabo su trabajo, así también en la administración doméstica (...) una posesión es un instrumento para mantener la vida», ARISTÓTELES, *Política*, I 4 1253 b, Madrid, Gredos, 1988. Traducción de Manuela García Valdes.

bernante debía mantener: la conservación del poder político. Maquiavelo no consideraba a la obtención de ganancias o la expansión de bienes como actos de gobierno. Se limitaba a mostrarle al gobernante las ventajas que conllevaba la posesión de riquezas para su potencial utilización como recursos estratégicos.

Cuando Montesquieu detallaba la división de poderes, no lo hacía buscando una estructura de administración estatal capaz de funcionar con mayor eficacia y eficiencia. Lo que el autor de *L'esprit des lois* pretendía era aunar el ideal político de la libertad –en la acepción de la Ilustración francesa– con una nueva forma de autoridad gubernamental capaz de reducir al mínimo la posibilidad de que ciertas minorías se perpetuasen en el gobierno.

La contextualización de este conjunto de referencias invita a comprender al doble principio de la eficacia y la eficiencia ya no como el fruto del despliegue de una razón trascendente sino como un resultado particular definido *a priori*³⁸ en función de un cierto tipo de lógica; no una máxima indiscutible, sino una proposición señalada como consecuencia universalmente deseable por aquella disciplina que se postula como la forma de saber capacitada para garantizar su obtención. En ese sentido, cuando la administración se presenta como la vía adecuada para lograr el objetivo general e incuestionable de la eficacia y la eficiencia, no está haciendo otra cosa que ubicarse en el lugar de único garante posible del horizonte aspiracional que ella misma ha determinado.

IV.2.4. Administración estatal y administración privada: tres perspectivas para una distinción problemática

La distinción entre una administración estatal y una administración privada resulta sumamente problemática, aún para los desarrollos que se producen al interior de la propia disciplina. En torno a esa distinción, se discute sobre las particularidades de cada una de esas lógicas administrativas en la misma medida en la que se busca deslindar si se trata de dos disciplinas diferentes, de dos sub-disciplinas que surgen de una matriz común o de una disciplina principal (la administración privada o de negocios) de la que se desprende una sub-rama (la Administración Pública o estatal). En muchos otros casos, los textos académicos utilizados en la formación de profesionales afirman la existencia de varias formas de administración sin problematizar la relación que entre ellas pudiera darse. Así, la administración privada aparece referida simplemente como una

³⁸ En este sentido, el término *a priori* no refiere –como resulta habitual en algunos de sus usos– a una dimensión de temporalidad o de orden sucesivo. Se lo utiliza en su sentido estrictamente filosófico para referir a las categorías trascendentales que resultan independientes de la experiencia al mismo tiempo que las condiciones de posibilidad de ésta.

función familiar, mercantil o empresarial, mientras que la administración estatal aparece referida como un deber del Estado.³⁹

En años recientes, algunos autores destacados dentro del campo de la Administración Pública se abocaron a destacar la necesidad de considerar las particularidades que diferencian las necesidades y objetivos de una y otra instancia. Estos aportes surgieron como una reacción frente a la tendencia dominante durante gran parte del siglo XX que buscó asimilar en una única teoría ambos campos del saber.⁴⁰

Es necesario mencionar, una vez más, que no es el objetivo de este apartado dirimir estas disputas a favor de una u otra posibilidad sino revisar críticamente los supuestos involucrados. Para ello se propondrá una esquematización argumental de tres perspectivas en torno a esta distinción: aquella que detentaban los autores prusianos del siglo XIX –todavía influenciados por las doctrinas camerales–, aquella que sostenían los autores británicos de mediados del siglo XX y aquella que afirmaban los autores norteamericanos hacia fines del mismo siglo. Esta esquematización mostrará que lo que se pone en juego por detrás de esta discusión que parece ser de orden netamente disciplinar es la forma en la que se van desplazando las concepciones ya no sólo de la administración estatal y de la administración privada, sino además las formas en las que se presentan las relaciones entre la órbita estatal y las actividades económico-productivas.

Los primeros textos que tematizan esta distinción se publican en el contexto de la producción teórica prusiana durante la segunda mitad del siglo XIX.⁴¹ Esos desarrollos comprenden a la administración estatal como una actividad que ejercen los funcionarios, que cuenta con las posibilidades de coacción que permite el monopolio de la fuerza –poder de policía– y que se sustenta en el derecho público. Por su parte, la administración industrial o privada aparece definida como una actividad sustentada en el derecho privado, ejercida por los gerentes –es decir, quienes están a cargo del patrimonio de los particulares– y sólo posible bajo las condiciones del libre arbitrio.⁴² Mientras que la administración del Estado se apoya en la autoridad y el monopolio de la fuerza, elementos que no pueden dejarse a merced de las pasiones de los particulares, la administración

³⁹ Cf. GUERRERO, O., *Principios de Administración Pública*, México, UNAM, 2007, pp. 94 y ss.

⁴⁰ Cf. *Ibid.*

⁴¹ Uno de los primeros teóricos de la administración que trató el tema fue el suizo Johann Caspar Bluntschli, jurista y profesor de la Universidad de Heidelberg. Sus obras *Deutsches Privatrecht* de 1854, *Deutsche Staatslehre für Gebildete* de 1874, *Lehre vom modernen Staat* de 1876 y *Deutsche Staatslehre und die heutige Staatenwelt* de 1880 tuvieron una amplia difusión a partir de su traducción a otras lenguas. Su pensamiento influyó particularmente en la configuración de la Administración Pública norteamericana. Cf. GUERRERO, O., *Principios de Administración Pública...* op. cit., pp. 98 y ss.

⁴² «Es su verdadera esfera la del *Imperium*, de la *Jurisdictio*, que no puede abandonar a la administración privada», BLUNTSCHLI, J. C., *Derecho público universal – Tomo II*, Madrid, Gongora impresor, no se consigna el año, p. 250.

privada establece su imperio únicamente allí donde puede atender libremente a sus intereses sin tener que lidiar con ningún tipo de intervención estatal.⁴³

Desde esta perspectiva, la naturaleza de la administración estatal y la naturaleza de la administración privada se diferencian marcadamente: mientras que la primera reviste una forma general en tanto que responde a deber del Estado que se extiende sobre el territorio abarcando la totalidad de las clases sociales, la segunda es considerada como un derecho de las familias o de las asociaciones y su práctica es generalmente local, ligada al domicilio. La primera necesita de la formación técnico-práctica de los funcionarios encargados de vela por su funcionamiento mientras que la segunda no, pues la libertad de criterios (mercantiles) define justamente su condición más íntima. Por eso la intención de trasvasar los principios de una órbita hacia la otra era señalada como un error grosero: aun cuando la esfera estatal y la esfera social mantengan relaciones estrechas, siempre perseguirán intereses distintos.⁴⁴ Esto no implicaba oponer radicalmente a uno y a otro ámbito; todavía estaban vigentes algunas de las concepciones forjadas por el Cameralismo, según las cuales el Estado se nutre del bienestar de la sociedad mientras que ésta necesita de la asistencia del Estado.⁴⁵ La novedad que aparece hacia fines del siglo XIX pasa por la aparición de una suerte de campo intermedio sobre el que la administración estatal y la administración privada avanzarán y retrocederán según el predominio de un interés o del otro: si las fuerzas que suministra la sociedad son suficientes, ese campo intermedio se regulará con los criterios de la administración privada; pero cuando los intereses públicos estén comprometidos o los intereses privados reclamen su intervención, entonces la administración estatal ocupará aquel espacio.⁴⁶

En líneas generales, los pensadores de la teoría administrativa germana de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX se oponen a una supervisión excesiva del Estado sobre la administración privada. Pero también advierten sobre los peligros que implicaría la superposición de los intereses privados por sobre los intereses públicos. La situación ideal que estos autores postulan se caracteriza por una convivencia entre la administración estatal y la administración privada en

⁴³ Cf. BLUNSTCHLI, J. C., *Derecho Público Universal – Tomo I*, Madrid, Góngora Impresor, no se consigna el año, pp. 149 y ss.

⁴⁴ «La administración pública y la administración privada no producen los mismos efectos ni tienen las mismas cualidades. La una es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad y el territorio, o al menos sobre sus divisiones orgánicas: provincias, distritos, municipios, que tienen sus normas legales y sus ordenanzas magistrales. La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ellas se ocupan, y sólo excepcionalmente extiende sus ramificaciones por la asociación por la cual es muy variada. Cada cual puede elegir el método que mejor le cuadre, sin que haya generalmente decisiones autoritarias que la sujeten, dejándose todo a la previsión y a la voluntad del interesado», *Ibid.*, p. 150

⁴⁵ Las concepciones del Cameralismo prusiano y las teorías administrativas a las que dieron lugar serán trabajadas en detalle en el Capítulo V de la presente tesis.

⁴⁶ Los historiadores de la administración se valen de este tipo de consideraciones para distinguir las diferentes corrientes de pensamiento administrativo. De este modo, la tradición sajona se caracterizaría por entregar ese “campo intermedio” a la administración privada, mientras que la tradición francesa adoptaría la postura contraria. Por su parte, los germanos habrían desarrollado un sistema mixto en el que se confiaba en la iniciativa de los particulares pero al mismo tiempo se aceptaba la intervención del Estado cuando las fuerzas de la sociedad resultaban insuficientes. Cf. GUERRERO, O., *La teoría de la Administración Pública...* op. cit., pp. 8 y ss.

la que las acciones de los estadistas y de los particulares pudieran llegar a funcionar complementariamente para fomentar el espíritu de la ciudadanía colectiva.⁴⁷

Ya durante el primer cuarto del siglo XX, con posterioridad a la difusión de las obras de Taylor y Fayol, la necesidad de repensar las relaciones entre la administración estatal y la administración privada se instala como prioridad. Las propuestas teóricas que se desarrollan en este sentido ya no buscan presentar a uno y otro ámbito de manera escindida, sino más bien lo contrario.

Algunas voces pertenecientes al ámbito del pensamiento administrativo británico comienzan a llamar la atención sobre una práctica cada vez más difundida: la actividad propia de la administración estatal –la implementación de las políticas públicas (*public policies*)–, que en principio debería ser llevada a cabo por organismos estatales, es dejada muchas veces en manos de la iniciativa de los particulares, sin que esto vaya en detrimento de los resultados obtenidos. Considerando estas situaciones, los británicos comienzan a argumentar a favor de la influencia que la administración privada puede ejercer sobre la administración estatal.⁴⁸

Las caracterizaciones británicas presentan a la administración estatal como un ejercicio eminentemente difuso y a la administración privada como una actividad indefectiblemente concentrada: mientras que el gerente de la empresa mantiene un contacto personal con sus subordinados –lo que le permite dar indicaciones y ejercer la vigilancia de una manera directa y cotidiana–, la responsabilidad de un funcionario del Estado está distribuida a lo largo y a lo ancho de un extenso territorio –lo que dificulta la comunicación con el personal de sus dependencias y la supervisión del mismo–.⁴⁹ Una administración difusa y una administración concentrada requieren de métodos diferentes. Pero eso no implica que una no pueda aprender de la otra en pos de mejorar sus márgenes de eficacia y eficiencia. La centralización muchas veces conlleva problemas burocráticos que separan exageradamente a los funcionarios que toman las decisiones efectivas de los beneficiarios de los servicios que el Estado presta. Para trabajar sobre esos problemas, la administración estatal puede nutrirse de la experiencia de la administración privada en lo que se refiere a la simplificación y aceleración de las rutinas de procedimiento, así como también en lo concerniente al contacto con los destinatarios. Con respecto a la vinculación entre una sede central y sus dependencias, sostienen los británicos, el ámbito estatal también tiene cosas que aprender del ámbito privado: los avances en métodos de control estadístico y los sistemas de organización

⁴⁷ Cf. BLUNSTCHLI, G., *Derecho Público Universal – Tomo I*, Madrid, Góngora Impresor, no se consigna el año, pp. 153 y ss.

⁴⁸ Estos argumentos son sostenidos por autores como el inglés W. H. Moreland, un antropólogo que incursionó en la Ciencia de la Administración Pública. Sus trabajos se consideran pioneros en esa disciplina dentro del ámbito del pensamiento británico.

⁴⁹ Cf. MORELAND, W. H., “The Science of Public Administration”, en *Quarterly Review*, Vol. 235, London, 1921, pp. 413-429.

productiva desarrollados por la administración privada pueden configurar una fundamental colaboración a la administración estatal aportando las tecnologías y herramientas necesarias para que las estructuras burocráticas mejoren sus posibilidades de funcionamiento.⁵⁰

Entrando en las últimas décadas del siglo XX, el esquema argumental referido en los párrafos anteriores se transforma profundamente: ya no se discute ni sobre la diferencia entre la administración estatal y la administración privada, ni sobre las implicancias que podrían desprenderse de la influencia que una puede ejercer sobre la otra. Antes bien, se argumenta a favor del desarrollo de nuevas técnicas capaces de dar lugar a aplicaciones válidas en ámbitos de cualquier naturaleza. Bajo esa característica, los teóricos de la administración norteamericana presentan las primeras formulaciones de las teorías *managereales*.⁵¹

Estas teorías destacan que la administración estatal debe enfrentar un conjunto de exigencias demasiado diversas: asuntos exteriores, defensa, justicia, conducción del comercio, conservación de los recursos naturales, educación, salud pública, etc. Además, el Estado debe hacer frente a una obligación primordial, que es apuntar a la obtención de resultados eficaces y eficientes. La correcta atención de estas exigencias requiere de un alto nivel de especialización, experiencia y conocimiento. La implementación de criterios *managereales* se presenta como la condición que permitirá generar el entretejido que hará posible la implementación de medidas gubernamentales cualitativamente mejoradas. De este modo, las teorías *managereales* postulan a sus desarrollos como un insumo del cual el Estado no puede prescindir si pretende garantizar su sustentabilidad. Estos desarrollos incluyen métodos de integración, técnicas de mejoramiento moral, reglas relativas a la disciplina y criterios de manejo de las relaciones públicas, elementos cuya consideración resulta indispensable para el buen funcionamiento de cualquier organización, pertenezca al ámbito estatal o al privado.⁵² Así, el *management* comienza a aparecer como un nexo entre las políticas públicas y la propia administración estatal. Mientras que ésta mantiene su condición general y amplia, el *management* debe poder involucrarse en la definición más precisa de las políticas públicas para que la perspectiva de la ejecución esté presente en los procesos gubernamentales desde su propia base.⁵³

⁵⁰ Cf. *Ibid.*

⁵¹ Cf. MILLET, J., *Government and Public Administration*, New York, Mc Graw-Hill Books Company, 1959, pp. 185 y ss.

⁵² Cf. *Ibid.*

⁵³ Cf. APPLEBY, P., *Policy and Administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1949. El involucramiento de los criterios manageriales en la definición de las políticas públicas será problematizado en el Capítulo VII de la presente tesis.

La reconstrucción esquemática de estas argumentaciones muestra una serie de elaboraciones conceptuales que se inician con la necesidad de comenzar a distinguir la administración estatal de la administración privada. También muestran cómo, en la secuencia histórica planteada, la distinción entre ambas instancias comienza a difuminarse en la misma medida en la que se acrecienta la influencia que las lógicas privadas ejercen sobre las lógicas estatales.⁵⁴

IV.3. Estatus epistemológico de la administración

En el comienzo del presente capítulo se habían enunciado dos caminos argumentales que la administración recorre para construir sus formas de legitimidad. El apartado anterior estuvo dedicado a revisar aquel camino que se despliega en un sentido histórico y que remite a la narración que la propia disciplina administrativa compone sobre sus antecedentes y sobre las condiciones de su surgimiento. Resta ahora inspeccionar el trayecto que remite al estatus epistémico que la disciplina administrativa reclama para sí.

Como muchos campos del saber configurados desde el siglo XVII en adelante, la administración busca constituirse como disciplina en relación con el modelo de la ciencia moderna.⁵⁵ El carácter científico que la administración pudiera llegar a revestir es uno de los tópicos que aparecen más reiteradamente en las discusiones académicas que tienen lugar dentro este ámbito.

⁵⁴ En su uso habitual dentro del actual campo de las teorías administrativas, los términos ‘administración’, ‘dirección’ y ‘manejo’ tienden a utilizarse indiferenciadamente para referir al trabajo de dirección y vigilancia que se ejerce sobre los trabajadores de la organización, ya se trate de una forma de producción material o de la prestación de un servicio. Pero esta definición da cuenta de un proceso de sedimentación semántica relativamente reciente. En el contexto de la modernidad francesa, el término ‘*administration*’ se utilizaba únicamente para referir las funciones del ámbito estatal. No fue sino hasta la aparición de la obra de Henri Fayol en la segunda década del siglo XX que tal vocablo comenzó a utilizarse en referencia al ámbito de la producción industrial, en particular, en lo que respecta al trabajo de dirección y vigilancia que buscaba atender a las necesidades del proceso de producción. De este modo, la ‘*administration industrielle*’ comenzó a ser considerada como la actividad responsable de garantizar la armonía, la coordinación y la unidad de los aspectos técnicos, comerciales, financieros y contables de la producción: «L’administration n’est que l’une des six fonctions essentielles d’une entreprise. Toutes les opérations auxquelles donnent lieu les entreprises peuvent se répartir entre six fonctions essentielles, à savoir: Technique; commerciale; financière; de sécurité; de comptabilité; administrative. Administrer, c’est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler», FAYOL, H., *Administration Industrielle et Générale*, Paris, Bulletin de la Société de l’Industrie minière, 1916, p. 38. La significación del término inglés ‘*management*’ recorre un camino inverso. En el siglo XVIII, Adam Smith distinguía ‘*government*’ de ‘*administration*’ refiriendo el primero a la autoridad y la segunda a la estructura de los organismos estatales,⁵⁴ mientras que utilizaba el término ‘*management*’ para referirse principalmente al manejo comercial de las mercancías, los esclavos, las colonias o los empleados: «As the profit and success of the cultivation which is carried on by means of cattle, depend very much upon the good management of those cattle, so the profit and success of that which is carried on by slaves must depend equally upon the good management of those slaves; and in the good management of their slaves the French planters, I think it is generally allowed, are superior to the English», SMITH, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, Strahan & Cadell, 1776, p. 474. La connotación actual del término *management* que lo relaciona con formas de dirección aplicables al funcionamiento de cualquier organización es en gran medida deudora de los aportes de Frederick Taylor, quien en 1911 eligió encabezar su obra más célebre con el título *The Principles of Scientific Management*.

⁵⁵ Cf. HELER, M., *Ciencia Incierta...* op. cit.

En muchas universidades latinoamericanas, las carreras de grado encargadas de formar administradores expiden títulos de “Licenciado en Ciencias de la Administración”. También existen publicaciones que refieren a la disciplina administrativa en términos de ciencia, como por ejemplo la revista *Management Science*, que ocupa el octavo lugar en el *index* de la categoría *Management Science and Operations Research* del SCImago Journal & Country Rank. Otras instituciones prefieren evitar la polémica refiriéndose simplemente a la disciplina en términos de “Administración” y expiden títulos de “Licenciado en Administración”. La mayoría de las academias anglosajonas, en cambio, prefieren denominaciones como *Faculty of Managment*, o *School of Business and Administration*, comúnmente conocida como *BA Schools*.

Las diferencias en las titulaciones dan cuenta de las diversas formas en las que la administración busca legitimar su inclusión en el ámbito académico. Esta pretensión se incluye dentro de una polémica mucho más general que abarca los debates en torno a las condiciones que debe cumplir un conjunto de saberes para poder ser considerado científico. Por eso se discute si es correcto afirmar que la administración *es* una ciencia, si sería más preciso hablar de la existencia de una ciencia *de* la administración o si, por el contrario, debería señalarse que la administración es una disciplina no científica. También se discute si los desarrollos teóricos de la administración pueden considerarse “teorías” o se trata de “saberes”.

En sí misma, esta discusión forma parte de un registro completamente distinto del que esta tesis intenta sostener. Por eso estas líneas no se proponen adoptar una posición o suscribir alguna de las miradas involucradas. Sin embargo, como se mostró en el apartado anterior, la discusión sobre la científicidad de la administración estructura gran parte de la narración histórica desde la que se construye la legitimidad de la disciplina administrativa. Por eso resulta significativo revisar los argumentos que detentan cada una de estas posturas.

Quienes defienden el carácter científico de la administración afirman la existencia de una metodología sistemática y reivindican la posibilidad de aplicar el método científico en la elaboración de teorías, modelos e hipótesis sobre la naturaleza, dinámica, funcionamiento y evolución de las organizaciones. Aún cuando estas teorías conduzcan indefectiblemente a la generación de técnicas de aplicación, su condición científica no se vería invalidada, pues dichas técnicas también constituirían uno de los objetos propios de la administración junto con el estudio de la función y el rol de los administradores.⁵⁶ Además, la administración revestiría el carácter de una ciencia pues, si bien puede reconocerse como una disciplina en constante evolución, contaría con

⁵⁶ Cf. BARCOS, S., “Conociendo a la Administración, a las organizaciones y a la administración de las organizaciones”, en GELI, A. (coord.), *Qué es la Administración. Las organizaciones del futuro*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1998, pp. 65 y ss.

un conjunto básico de principios,⁵⁷ lo que permitiría postular el sustrato de una Teoría General de la Administración.⁵⁸ La existencia de esta Teoría General posibilitará pensar a la administración como un todo orgánico, lo que supondría su potencial independización respecto de otros campos del saber.⁵⁹ El desarrollo de diferentes áreas como la Administración de personal, la Administración financiera, la Administración de comercialización, la Administración Pública, la Administración hospitalaria, la Administración educacional, la Teoría de la decisión o la Planificación estratégica deberían comprenderse como disciplinas derivadas de esa generalidad y complementarias entre sí.

Oponiéndose a estas argumentaciones, existen muchas voces que sostienen que la administración no puede considerarse una ciencia en el sentido convencional del término pues las características de su objeto de estudio –la complejidad de las organizaciones humanas y los factores del comportamiento económico de la sociedad– impondrían limitaciones y condicionarían su metodología.⁶⁰ Esa complejidad obligaría a la administración a recurrir a instrumentos epistemológicos desarrollados por otras disciplinas como la sociología o la ciencia política.⁶¹ Desde esta perspectiva, la administración debería renunciar a la aspiración de constituirse en una ciencia con-

⁵⁷ «Je me propose de traiter de l'administration en tant que science, le cas échéant à la théorie de producteurs principes des choses administratives», BONNIN, C. J., *Principes d'Administration Publique*, Paris, Clament, 1808, p. 21. «Il ya dans l'administration, comme dans toutes les sciences morales et politiques, les principes sont une vérité éternelle, d'application universelle et forment un corps de doctrine d'emploi des hommes de l'Etat. Seuls les moyens de exécution sont susceptibles de varier d'une peuple à un autre peuple», MACAREL, A., *Cours d'administration et de droit administratif. Second tome*, Paris, Libraire de Jurisprudence de Plon Prères, 1852, p. 642.

⁵⁸ «There are, of course, differences in management between different organizations –Mission defines Strategy, after all, and Strategy defines Structure–. There surely are differences between managing a chain of retail stores and managing a Catholic diocese (though amazingly fewer than either chain stores or bishops believe); between managing an air base, a hospital and a software company. But the greatest differences are in the terms individual organizations use. Otherwise the differences are mainly in application rather than in principles. There are not even tremendous differences in tasks and challenges. The executives of all these organizations spend, for instance, about the same amount of their time on people problems –and the people problems are almost always the same. Ninety percent or so of what each of these organizations is concerned with is generic. And the differences in respect to the last 10 percent are no greater between businesses and nonbusinesses than they are between businesses in different industries, for example, between a multinational bank and a toy manufacturer. In every organization –business or nonbusiness alike– only the last 10 percent of management has to be fitted to the organization's specific mission, its specific culture, its specific history and its specific vocabulary», DRUCKER, P., *Management challenges for the 21st century*, New York, Harper-Collins, 1999, p. 18.

⁵⁹ Cf. LANGROD, G., «Science et enseignement de l'administration publique», en *Revue Internationale des Sciences administratives*, Nro. 3, Paris, 1954, pp. 546-595.

⁶⁰ Cf. BUNGE, M., «Status epistemológico de la administración... op. cit., pp. 52 y ss.

⁶¹ «Los administradores pueden trabajar mejor si utilizan un conocimiento organizado acerca de la Administración y este conocimiento, ya sea rudimentario o avanzado, exacto o inexacto, el que compone una ciencia en la medida en que esté bien organizado y sea claro y pertinente. La Administración como práctica es un arte; el conocimiento organizado en el que se apoya puede ser denominado ciencia (...) Para ser precisos, la ciencia que sustenta a la Administración es bastante rudimentaria e inexacta. Esto es cierto en parte debido a que las numerosas variables con las que tratan los administradores son sumamente complejas y, en parte, debido a que ha habido relativamente poca investigación y desarrollo en el campo de la Administración», KOONTZ, H. y O'DONNELL, C., *Curso de Administración Moderna*, Méjico, McGraw-Hill, pp.8-9.

vencional, pues su objeto de estudio predominaría siempre sobre sus métodos de investigación, lo que imposibilitaría el establecimiento de su unidad científica.⁶²

Una versión un poco más moderada de esta misma postura afirma que los condicionamientos epistémicos comportados por el objeto de estudio de la administración no van completamente en detrimento del estatus científico que ella pudiera detentar. Si bien esta disciplina se adecúa mejor al modelo de los saberes técnicos y por eso no sería equiparable con las ciencias puras, podría considerarse una “técnica científica” en tanto que su función sería construir conocimientos a partir de la definición de una serie de pautas metódicas aprovechando resultados de las investigaciones desarrolladas por otras disciplinas. Desde esta mirada, la administración se correspondería con la aplicación de teorías elaboradas por otros campos del saber a problemas concretos. Por ello, sus proposiciones contendrían elementos que podrían llegar a considerarse científicos. Pero aún así, no subyacería a ellas una noción clara de sus bases epistémicas, lo que denotaría vacíos conceptuales en sus enfoques y teorías: la falta de sistematización de sus formulaciones relacionadas con el establecimiento de leyes y principios teórico-conceptuales sería la causa de la abundancia de criterios técnico-organizativos.⁶³ Por ello, lo correcto sería conceptualizar la administración como un saber técnico que se propone controlar elementos concretos dejando la investigación básica en manos de las otras ciencias sociales para ocuparse de diseñar modelos de organización sobre la base de conocimientos producidos por otras disciplinas. En suma, la disciplina administrativa configuraría una “técnica científica” que nunca llegaría a constituirse como una ciencia.⁶⁴

Existe una tercera postura que se diferencia de las dos anteriores. Para esta perspectiva, la discusión sobre el carácter científico de la administración aparece de alguna manera superada, no a favor de una u otra posibilidad, sino a partir de restarle importancia a la discusión en sí misma.⁶⁵ Esta postura sostiene que discutir si la administración es una ciencia o no lo es resultaría ocioso: la administración sería una *actividad que alguien hace en el seno de las organizaciones*, cada vez más profesionalizada, útil e indispensable. Es decir, una actividad que supone un cierto *saber hacer*. Desde este criterio pragmático, no habría por qué esperar, ni mucho menos exigir, que la administración se desarrolle como una ciencia exacta. Si la administración tiene principios, éstos son establecidos con el único propósito de ayudar a los administradores a pensar cómo actuar; sus aportes deben comprenderse sólo como aproximaciones generales que se sustentan en una compilación de experiencias y, como tales, no deberían ser tratados como reglas rígidas e infle-

⁶² «No existe todavía una teoría generalmente verificada ni un conjunto de leyes administrativas que podamos aplicar a todas las situaciones», STONER, J. A. F., *Administración*, México, Prentice Hall Hispanoamérica, 1989, p. 10.

⁶³ Cf. BITTEL, L. y RAMSEY, J., *Enciclopedia del Management*, Madrid, Océano Grupo Editorial, 2003.

⁶⁴ Cf. GARCÍA VIDAL, G., “Capitalismo y Administración...” op. cit.

⁶⁵ En esta línea se inscriben autores como Peter Drucker, Lawrence Appley, Ernest Dale y Chester I. Barnard.

xibles.⁶⁶ Los principios de la administración serían de naturaleza dinámica, general, relativa, inexacta pero, desde esta perspectiva, eso no pondría en cuestión su validez: la mayoría de ellos podrían aplicarse a cualquier tipo de organización, como por ejemplo los negocios, los gobiernos, las universidades y otras organizaciones no lucrativas, a lo largo y a lo ancho de todo el entramado social.⁶⁷ De este modo, algunas voces sostienen que sería más práctico pensar a la administración como una “ciencia inexacta”, pues el administrador tiene que tomar decisiones con información incorrecta, con conocimientos y recursos insuficientes. En ese sentido, administrar debería comprenderse como la acción de “conseguir que se hagan las cosas”.

IV.3.1. La administración como ciencia social: el modelo de la ingeniería social

El tratamiento problemático de la pretensión de científicidad de la administración se inserta en un debate de carácter más general: la distinción entre aquellas disciplinas que suelen definirse como “ciencias duras” y aquellas que suelen definirse como “ciencias sociales”.⁶⁸ No será menester aquí entrar en el detalle de una discusión de tan extensa raigambre; en lo que respecta a los objetivos del presente capítulo, alcanzará con trazar algunas coordenadas significativas.

Para las interpretaciones epistemológicas de corte clásico, las ciencias duras o naturales gozan de un prestigio superior al de las ciencias sociales en base al del mayor grado de precisión de los resultados a los que serían capaces de arribar. Esta precisión estaría garantizada por la aplicación de un método particular y por la supuesta estabilidad y constancia de sus objetos estudio, condiciones que permitirían que los desarrollos de las ciencias naturales resulten plausibles de verificación o refutación.⁶⁹ Al mismo tiempo, en un sentido histórico, el carácter desinteresado desde el que la ciencia operaría –motivada únicamente por la búsqueda del saber– habría permitido a la humanidad –o, al menos, a la cultura occidental– superar los condicionamientos a los que era sometida por el oscurantismo religioso y las tiranías monárquicas pre-modernas. Desde esta perspectiva, las ciencias naturales o duras seguirían siendo hoy lo que vienen siendo desde el inicio de la modernidad: el motor que impulsa a la humanidad hacia el progreso.⁷⁰

Las perspectivas epistemológicas de corte crítico, en cambio, sostienen que el prestigio de las ciencias naturales no puede comprenderse acabadamente si no se lo pone en relación con la contribución de éstas a las dinámicas productivas que comenzaron a surgir durante el siglo XVII.

⁶⁶ Cf. MASSIE, J. L., *Bases esenciales de la Administración*, México, Editorial Diana Tecnos, 1989.

⁶⁷ Cf. GEORGE, T., *Principios de Administración*, México, Editorial Continental, 1978.

⁶⁸ Cf. BUNGE, M., *Scientific Research*, Berlín, Heidelberg y Nueva York, SpringerVerlag, dos volúmenes, 1967.

⁶⁹ Cf. BUNGE, M., *Las ciencias sociales en discusión. Una perspectiva filosófica*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999.

⁷⁰ Cf. KLIMOVSKY, G., “En contra de la ciencia, a favor de la ciencia”, en *El Ojo Escéptico*, Vol. 1, Nro. 4, 1992.

Desde este punto de vista, la ciencia sería una de las principales responsables de la consolidación del orden tecno-económico de las sociedades modernas y contemporáneas. Sobre la base de este tipo de consideraciones, las perspectivas críticas dirigen su foco de atención hacia las problemáticas relacionadas con el desarrollo de las tecnologías comprendidas como formas concretas de aplicación en las que se verificaría la conexión entre los resultados científicos y las posibilidades de su uso económico y social. De este modo, el saber científico habría consolidado su hegemonía dentro de las sociedades modernas a partir de su relación con las necesidades del sistema de producción mercantil-capitalista, lo que invitaría a interpretar la sentencia baconiana según la cual “el saber es poder” en estrecha vinculación con la intención de predecir fenómenos naturales no sólo para comprenderlos, sino –principalmente– para luego desarrollar la capacidad de manipularlos y transformarlos.⁷¹

Las perspectivas críticas, entonces, inauguran un amplio abanico de investigaciones en torno a las funciones que la tecnología desempeña dentro de las sociedades actuales. Estas investigaciones destacan la condición instrumental que caracteriza a las intervenciones tecnológicas afirmando la necesidad de sumar a los análisis de la aplicación de ciertas tecnologías la relación con las voluntades humanas que deciden llevar a cabo dichas aplicaciones. Con esto se busca poner en cuestión aquellas nociones que comprenden a las tecnologías como meras herramientas de intervención, adjudicándoles un carácter neutro desde un punto de vista ético.⁷²

Ya sea desde el criterio de la superioridad epistémica –elaboración de teorías plausibles de verificación o refutación–, ya sea dese el criterio pragmático –capacidad de intervención expresada en la tecnología–, suele considerarse que las ciencias sociales están en desventaja respecto de las naturales pues el comportamiento de su objeto de estudio –los sujetos humanos reunidos en sociedad– resulta variable e inconstante, lo que disminuye el grado de precisión que pudieran revestir sus predicciones.

⁷¹ Cf. MARÍ, E. E., “Ciencia y ética. El modelo de la ciencia martillo”, en *Doxa*, Nro. 10, Buenos Aires, 1991.

⁷² La epistemología oficial sostiene el siguiente argumento: en tanto que las virtudes o falencias de una herramienta se miden únicamente en relación con su grado de eficacia, las valoraciones éticas que pudieran establecerse sobre una intervención tecnológica deben estar dirigidas hacia las intenciones de aquellos sujetos que deciden dicha intervención, y no hacia quienes han desarrollado las herramientas con las que se interviene. En este sentido, la metáfora de la “ciencia martillo” desarrollada por Gregorio Klimovsky también se aplicaría a la tecnología: es obligación de las ciencias –naturales o sociales– producir conocimientos que puedan conllevar una cierta utilidad. Pero el modo en el que esos conocimientos sean utilizados –para hacer el bien o para hacer el mal– depende exclusivamente de quienes toman la decisión de hacer uso de ellos –los “decididores”. Estas decisiones son ajenas al científico y al tecnólogo. De allí que la responsabilidad por el uso social de las tecnologías no deba considerarse responsabilidad de ellos. Tal concepción inmuniza a los desarrollos científico-tecnológicos frente a eventuales planteos éticos, pues presupone y refuerza la neutralidad del conocimiento científico. Cf. KLIMOVSKY, G., “En contra de la ciencia, a favor de la ciencia”, en *El ojo escéptico*, Nro. 4, Buenos Aires, Abril 1992. Para una crítica a esta concepción, consúltese MARÍ, E. E., “Ciencia y ética. El modelo de la ciencia martillo”, en *Doxa*, Nro. 10, Buenos Aires, 1991 y HELER, M., *Ética y ciencia. La responsabilidad del martillo*, Buenos Aires, Biblos, 1996.

Sin embargo, en una perspectiva histórica, las ciencias sociales también aparecen comprometidas con esa tarea que las ciencias naturales dicen encabezar: motorizar el progreso y convertir al mundo de la escasez en el mundo de la abundancia a partir de la generación de aplicaciones racionales, llevar la “insociable sociabilidad”⁷³ de los hombres a una convivencia organizada para la plena realización de todos y de cada uno.

De acuerdo con los postulados del proyecto ilustrado, la organización racional de la sociedad requiere de un saber acerca de lo social capaz de prolongarse en una acción eficaz. En ese sentido, la finalidad de las ciencias sociales sería la de reconocer las regularidades presentes en los comportamientos humanos individuales y colectivos, permitiendo realizar predicciones en base a la expresión probabilística de tendencias y patrones. En otras palabras, a pesar de la debilidad de su capacidad predictiva y de su menor grado de objetividad, las ciencias sociales intentan emular a las ciencias duras en lo que respecta a sus posibilidades de manipulación y modificación del ámbito de la naturaleza, en este caso, de la naturaleza de las sociedades humanas. Haciéndose eco de la pretensión ilustrada, desde su surgimiento las ciencias sociales se proponen estudiar patrones y tendencias de comportamiento para hacer posible la planificación de intervenciones en pos de controlar y manipular las cambiantes dinámicas sociales.⁷⁴

Ya en el *Cours de Philosophie Positive* que dictara entre 1830 y 1842,⁷⁵ Augusto Comte define a la *Sociologie* como esa nueva ciencia que, sumada a las básicas –matemáticas, astronomía, mecánica, física, biología– sería la encargada de generar conocimientos que permitieran mejorar el orden de la sociedad, del mismo modo en que la ingeniería corriente, basada en la mecánica y en la física, contribuía a mejorar sus bases materiales.⁷⁶ Comte aspira a que el conocimiento científico en su conjunto alcance objetivos que no permanezcan en un plano meramente teórico. De allí que su concepción de la ciencia esté íntimamente imbricada con una filosofía de la historia en la que el desarrollo de la razón aparece como el encargado de llevar a la humanidad de la etapa mítica o religiosa a la etapa metafísica, y de allí –a partir de la aplicación del método observacional y experimental– a la etapa positiva del saber o positivismo. Comte caracteriza a esta etapa superior como una particular conjunción en la que lo crítico y lo orgánico alcanzarán a

⁷³ KANT, E., “Idea de una historia universal en sentido cosmopolita”, en *Filosofía de la Historia*, México, FCE, 1981, p. 48.

⁷⁴ Cf. HELER, M., *Ética y ciencia...* op. cit.

⁷⁵ COMTE, A., *Cours de Philosophie Positive – 6 Tomes*, Paris, J. B. Baillièrre et Fils, 1830-1842.

⁷⁶ «Un système social qui s'éteint, un nouveau système parvenu à son entière maturité et qui tend à se constituer, tel est le caractère fondamental assigné à l'époque actuelle par la marche générale de la civilisation. Conformément à cet état de choses, deux mouvements de nature différente agitent aujourd'hui la société: l'un de désorganisation, l'autre de réorganisation. Par le premier, considéré isolément, elle est entraînée vers une profonde anarchie morale et politique qui semble la menacer d'une prochaine et inévitable dissolution. Par le second, elle est conduite vers l'état social définitif de l'espèce humaine, le plus convenable à sa nature, celui où tous ses moyens de prospérité doivent recevoir leur plus entier développement et leur application la plus directe. C'est dans la coexistence de ces deux tendances opposées que consiste la grande crise éprouvée par les nations les plus civilisées. C'est sous ce double aspect qu'elle doit être envisagée pour être comprise», COMTE, A., *Plan des travaux scientifiques nécessaires pour réorganiser la société*, Paris, Éditions Aubier-Montaigne, 1970 [1822], p. 72.

funcionar como impulsores y difusores del orden y del progreso, aunque esto conlleve la producción de un cierto desorden controlado.⁷⁷

Para poder cumplir con esta tarea, la sociología necesita poder transferir el fruto de sus investigaciones hacia alguna forma de tecnología aplicable a los problemas sociales. Por eso las ciencias sociales deben ocuparse no sólo de investigar la realidad circundante, sino también de buscar nuevos métodos y técnicas que permitan acciones efectivas. En ese sentido, Comte invita a que el sociólogo se comporte como un inventor: a pesar de la inexactitud de los datos con los que indefectiblemente trabajará, el sociólogo debe ser capaz de tomar decisiones y de elegir las opciones más satisfactorias; debe poder llevar a cabo planes y proyectos que permitan incidir sobre las dinámicas sociales para transformarlas en algún sentido que pueda considerarse beneficioso. En última instancia, la validez y el valor de las ciencias sociales residirá en su capacidad de traducirse en alguna forma de intervención concreta, útil y práctica.⁷⁸

Las pretensiones que encierran estas consideraciones propias del siglo XIX alcanzaron a reverberar de muchas maneras distintas a lo largo del siglo XX. Sin embargo, atendiendo a sus características centrales, puede trazarse una continuidad que resultará significativa en los capítulos posteriores de la presente tesis. Se trata de aquella que emparenta a la labor de las ciencias sociales con la función de una ingeniería.

La ingeniería se define como la aplicación de los desarrollos de las ciencias a la invención, perfeccionamiento y utilización de la técnica industrial; el conjunto de los estudios que permiten determinar, para la realización de una obra o de un programa de inversiones, las orientaciones más deseables, la mejor concepción, las condiciones de rentabilidad óptimas y los materiales y procedimientos más adecuados. Desde esta acepción, es propio de la labor de los ingenieros plasmar un proyecto en la realidad –aplicar la inventiva y el ingenio sumados al método científico– con el fin de resolver problemas y satisfacer necesidades concretas. Correlativamente, el desarrollo de una “ingeniería social”⁷⁹ consistirá en la aplicación de las ciencias sociales a la

⁷⁷ «Pour la nouvelle philosophie, l'ordre constitue sans cesse la condition fondamentale du progrès; et, réciproquement, le progrès devient le but nécessaire de l'ordre: comme, dans la mécanique animale, l'équilibre et la progression sont mutuellement indispensables, à titre de fondement ou de destination», COMTE, A., *Discours sur l'esprit positif*, Paris, Vrin, 1995, [1844], p. 31.

⁷⁸ Según Comte, esto también debe expresarse en el perfeccionamiento de sistemas administrativos: «La formation d'un plan quelconque d'organisation sociale se compose nécessairement de deux séries de travaux, totalement distinctes par leur objet, ainsi que par le genre de capacité qu'elles exigent. L'une, théorique ou spirituelle, a pour but le développement de l'idée-mère du plan, c'est-à-dire du nouveau principe suivant lequel les relations sociales doivent être coordonnées, et la formation du système d'idées générales destiné à servir de guide à la société. L'autre, pratique ou temporelle, détermine le mode de répartition du pouvoir et l'ensemble d'institutions administratives les plus conformes à l'esprit du système, tel qu'il a été arrêté par les travaux théoriques», COMTE, A., *Plan des travaux scientifiques...* op. cit., p. 68.

⁷⁹ El *Oxford English Dictionary* propone la siguiente definición: «*Social Engineering is the application of sociological principles to specific social problems; social engineer, a specialist in the field*». Ya en 1899, la *Fabian Society* de Londres –agrupación socialdemócrata que se conoce como el principal antecedente del Partido Laborista– había

invención, perfeccionamiento y utilización de técnicas de control social; el conjunto de los estudios que permiten determinar, para la realización (intervención) de una acción o de una política social, las orientaciones más deseables, la mejor concepción, las condiciones de rentabilidad óptimas y los materiales y procedimientos más adecuados.⁸⁰

La idea de una ingeniería social implica, fundamentalmente, un intento por solucionar los problemas sociales desde una base tecnológica que permita considerar cuáles son los medios técnicos más pertinentes para alcanzar los fines previamente acordados. Tal fue la característica que Karl Popper le adjudicara al término en textos como *The Open Society and Its Enemies* de 1945 o *The Poverty of Historicism* de 1957. En esas obras, Popper busca establecer la necesidad de una tecnología política capaz de deliberar ya no sobre cuestiones axiológicas, sino sobre las formas concretas de intervención en lo social. La función de la ingeniería social será juzgar la idoneidad y la pertinencia de los medios utilizados sin pretender incurrir en juicios de valor sobre los fines buscados, es decir, decidir a cerca de compatibilidad entre los fines propuestos y los medios disponibles. El ingeniero social se ocupará del “es posible” y no del “debe ser”;⁸¹ presuponiendo un ideal pragmático, se encargará de elaborar un juicio tecnológico respecto de la potencial eficacia de la acción política proyectada.

Emulando a la ingeniería industrial, la ingeniería social se propondrá superar la inercia a la que conduce la intención de planificar exhaustivamente (“*analysis paralysis*”) para abocarse a aumentar la productividad y el bienestar social de una manera concreta. Los ingenieros sociales deben emular el trabajo de los ingenieros industriales: deben ser capaces de estudiar y evaluar métodos y tecnologías ya implementados a fin de adecuar, refinar y mejorar diseños futuros. Al mismo tiempo, deben poder establecer objetivos específicos, medibles en relación a los resultados y sustentables dentro de un plazo realista.⁸²

establecido un programa para la discusión de los problemas sociales en cuyo título se utilizó el término “*Social Engineering*”. En 1901, Beatrice Webb introdujo ese mismo término en la sociología estadounidense a partir de un artículo publicado en la *American Sociological Review*; allí se hablaba de la necesidad de desarrollar una tecnología capaz de calcular las cantidades y frecuencias estadísticas relacionadas con la salud, la riqueza, la belleza, el conocimiento, la sociabilidad, etc. Pero, como se señalará en los párrafos posteriores, fue Karl Popper quien le dio la significación destacada en el presente apartado. Popper fue discípulo de Friedrich von Hayek y miembro de la Fundación Mont-Pellerin. La importancia de este grupo en la gestación y difusión de las ideas neoliberales durante la segunda mitad del siglo XX será trabajado en el capítulo VI de la presente Tesis.

⁸⁰ Para un tratamiento problemático de las implicancias y consecuencias de la ingeniería social, consúltese HELER, M., “La ingeniería social”, en HELER, M. (coord.), *Filosofía Social & Trabajo Social. Elucidación de un campo profesional*, Buenos Aires, Biblos, 2002, pp. 129-154.

⁸¹ «Notwithstanding the objectionable associations which attach to the term “engineering”, I shall use the term “piecemeal social engineering” to describe the practical application of the results of piecemeal technology. The term is useful since there is a need for a term covering such social activity, private as well as public, as utilizes consciously all available technological knowledge in order to realize some aim or end. Piecemeal social engineering resembles physical engineering in regarding such ends as beyond the province of technology. (All that technology may say about ends is, at most, whether or not they are compatible, or realizable)», POPPER, K., *The Poverty of Historicism*, London, Routledge, 1957, p. 122.

⁸² Esto podría ejemplificarse de la siguiente manera: un objetivo social de consecución general –y difícil– sería lograr una sociedad justa; un objetivo concreto –y posible– sería disminuir la pobreza. En este sentido, Popper introduce

La ingeniería social trabajará mediante un proceso de reajuste constante de las soluciones ofrecidas a problemas concretos. No pretenderá transformar la totalidad social sino cambiar sólo determinados aspectos de ella. Buscará enfrentar problemas específicos con soluciones puntuales cuyo alcance y potencial se medirá a partir de los resultados que surjan de su aplicación en diferentes situaciones y contextos.⁸³ De este modo, la ingeniería social deberá adoptar la dinámica de la prueba y el error propia de la metodología científica general, tal como Popper la describiera en sus escritos epistemológicos.⁸⁴ Así lo define el autor de una manera muy gráfica:

The piecemeal engineer (like Socrates) knows how little he knows. He knows that we can learn only from our mistakes. Accordingly, he will make his way step by step, carefully comparing the results expected with the results achieved, and always on the lookout for the unavoidable unwanted consequences of any reform; and he will avoid undertaking reforms of a complexity and scope which make it impossible for him to disentangle causes and effects, and to know what he is really doing.⁸⁵

La definición de la administración que fuera recuperada al comienzo de este capítulo –en la cual se destacaba, entre sus funciones, la de dirigir actividades de otras personas en pos de alcanzar determinados objetivos por medio de la suma de esfuerzos individuales– muestra que la ca-

una diferencia entre las propuestas que resultan “razonables” y aquellas que resultan “utópicas”. En la argumentación popperiana, la implementación razonable –gradual e incremental– aparece como propia de las democracias modernas, mientras que la utópica –que intenta resolver el problema o problemas en forma absoluta e inmediata– es presentada como característica de los sistemas totalitarios: «The piecemeal engineer will, accordingly, adopt the method of searching for, and fighting against, the greatest and most urgent evils of society, rather than searching for, and fighting for, its greatest ultimate good. This difference is far from being merely verbal. In fact, it is most important. It is the difference between a reasonable method of improving the lot of man, and a method which, if really tried, may easily lead to an intolerable increase in human suffering. It is the difference between a method which can be applied at any moment, and a method whose advocacy may easily become a means of continually postponing action until a later date, when conditions are more favourable. And it is also the difference between the only method of improving matters which has so far been really successful, at any time, and in any place (Russia included, as will be seen), and a method which, wherever it has been tried, has led only to the use of violence in place of reason, and if not to its own abandonment, at any rate to that of its original blueprint», POPPER, K. R., *The Open Society And Its Enemies*, Vol. I, London, Routledge, 1945, p. 162.

⁸³ «In favour of his method, the piecemeal engineer can claim that a systematic fight against suffering and injustice and war is more likely to be supported by the approval and agreement of a great number of people than the fight for the establishment of some ideal. The existence of social evils, that is to say, of social conditions under which many men are suffering, can be comparatively well established. Those who suffer can judge for themselves, and the others can hardly deny that they would not like to change places. It is infinitely more difficult to reason about an ideal society. Social life is so complicated that few men, or none at all, could judge a blueprint for social engineering on the grand scale; whether it be practicable; whether it would result in a real improvement; what kind of suffering it may involve; and what may be the means for its realization. As opposed to this, blueprints for piecemeal engineering are comparatively simple. They are blueprints for single institutions, for health and unemployed insurance, for instance, or arbitration courts, or anti-depression budgeting, or educational reform. If they go wrong, the damage is not very great, and a re-adjustment not very difficult. They are less risky, and for this very reason less controversial. But if it is easier to reach a reasonable agreement about existing evils and the means of combating them than it is about an ideal good and the means of its realization, then there is also more hope that by using the piecemeal method we may get over the very greatest practical difficulty of all reasonable political reform, namely, the use of reason, instead of passion and violence, in executing the programme. There will be a possibility of reaching a reasonable compromise and therefore of achieving the improvement by democratic methods», POPPER, K. R., *The Open Society And Its Enemies*... op. cit., p. 166.

⁸⁴ Cf. POPPER, K. R., *The Logic of Scientific Discovery*, London, Routledge, 1959.

⁸⁵ POPPER, K., *The Poverty of Historicism*..., op. cit., p. 123.

racterización de la ingeniería social funciona como un modelo en el cual puede verse reflejada la tendencia general que los desarrollos hegemónicos del pensamiento administrativo le adjudican a la disciplina. La administración asume las supuestas limitaciones de las ciencias sociales al afirmar que su trabajo se implica con las capacidades y el comportamiento de los humanos, elementos que –en comparación con los objetos de las ciencias duras o naturales– se caracterizan por ser impredecibles.⁸⁶

Al mismo tiempo, la administración aspira a la neutralidad, presentando sus desarrollos como un conjunto de tecnologías aideológicas. Sus aportes aspiran al control y al dominio eficaz de lo social buscando dar cuenta del comportamiento de individuos cuyas acciones se inscriben en un marco de libertad e igualdad.

A partir de su pretensión de científicidad y de su inscripción en el sub-campo de las ciencias sociales, la administración resulta plausible de ser pensada en su vinculación con el proyecto de una ingeniería social así como aparece comprendida en los textos de autores como Karl Popper.

IV.4 Implicancias de la pretensión de científicidad de la administración

Pueden deslindarse una serie de implicancias de la pretensión de científicidad por parte de la administración así como también de su vinculación con el proyecto de una ingeniería social. Aquí interesa destacar algunas de ellas.

La primera de estas implicancias surge de la consideración del modelo evolutivo que la propia Historia Oficial le adjudica a la disciplina administrativa. Siendo consecuente con la forma del despliegue que debe corresponderse con su carácter científico, la historia de la administración estará conformada por una secuencia de *constantemente avances*.⁸⁷ Estas secuencias configuran las características de las diferentes etapas evolutivas, cada una de las cuales será presentada como una superación respecto de la anterior. Las etapas se dividirán en dos grandes momentos, uno pre-científico –que reunirá los antecedentes sobre los que se fue construyendo la disciplina– y

⁸⁶ Así lo señala uno de los fundadores de la administración pública norteamericana: «If we may by various devices put fluctuating values to one side, and this is not as easy for other social sciences as it is for public administration, we are still confronted by two problems which the exact scientists have largely escaped. These are: First, in dealing with human beings we encounter a rare dynamic element which is compounded in unknown proportions of predictable and of unpredictable, of rational and of emotional conduct, and Second, we are not able, except in the rarest circumstances, to set up controlled experiments or to test theories over and over at will (...) Social experiments, moreover, must be made by men on men. This greatly restricts the process of verification of hypotheses not only because of the value and dignity of human life, but also because human beings continually interfere with experiments involving themselves», GULICK, L., “Science, values and Public Administration”, en GULICK, L. y URWICK, L. (editors), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937, p. 194.

⁸⁷ Cf. FOUCAULT, M., “La vie: l’expérience et la science”, en *Revue de métaphysique et de morale*, Nro. 1: *Canguilhem*, Paris, 1985, pp. 3-14.

otro propiamente científico –que comenzará con los primeros intentos de sistematización de los saberes administrativos–.

También, a nivel narrativo, la pretensión de científicidad de la disciplina administrativa le otorgará a su surgimiento la condición de una suerte de momento mítico: un punto que se estipulará como fundacional y que servirá para dividir la Historia Oficial de la administración en un antes y un después, apelando a la figura del giro copernicano que convierte a los saberes en ciencias.

En este sentido, la historia de la administración será la historia del despliegue de una evolución dentro del que subyace un orden latente. El despliegue de dicho orden se presenta con toda la fuerza de la necesidad, dejando de lado los procesos de eliminación y selección de enunciados, las disputas, los conflictos, los retrocesos, etc.

La segunda de las implicancias de la pretensión de científicidad por parte de la administración que aquí vale mencionar se relaciona con la inscripción de esta disciplina en las categorías de la ingeniería social. Atendiendo este modelo, la administración tomaría a su cargo la tarea de generar soluciones concretas para problemas particulares, dejando supuestamente de lado cualquier tipo de consideración ética o axiológica. Es decir, el objetivo de la administración pasaría por la generación de tecnologías eficaces de intervención. Esto supone una distinción entre medios y fines que reduce los desarrollos administrativos a un plano meramente instrumental que aparece supeditado a una cierta finalidad que se le impone. Esta finalidad no es otra que el horizonte último de la eficacia y la eficiencia.⁸⁸ Con lo cual, la administración se constituiría en la encargada de proveer de tecnologías para llevar ese doble resultado a todo el entramado social. Allí radicaría la particularidad de sus aportes y sobre esa capacidad se sustentaría su importancia.

Cabe recordar que, dentro de este discurso, la tecnología se presenta como una gran potencia cuyo aporte resulta fundamental en la conformación de las sociedades en tanto que se trata del poder de transformar las dinámicas naturales. El tecnólogo se encargará de definir qué es lo que se necesita para obtener los resultados requeridos. Estas connotaciones refuerzan de alguna manera el carácter neutral que se supone que la administración, comprendida como proveedora de tecnologías, mantiene: una mera productora de instrumentos de intervención.

⁸⁸ «If it be true that the continual intrusion of varying scales of value has served to hinder the development of all of the social sciences, may it not be well to minimize this difficulty as is here suggested? This, it seems to the writer, is already possible in the study of public administration by regarding all value scales as environmental with the exception of one: efficiency. In this way it may be possible to approximate more nearly the impersonal valueless world in which exact science has advanced with such success», GULICK, L., “Science, values and Public Administration... op. cit., p. 193.

IV.4.1. Planteo de nuevos interrogantes

Las consideraciones presentadas a lo largo de este capítulo permiten elaborar una serie de nuevos interrogantes que complementan y amplían aquellos que fueron presentados en la primera parte de la presente tesis.

Teniendo en cuenta la posibilidad de pensar la vinculación entre las características que adopta el problema del gobierno desde el advenimiento de la modernidad y los desarrollos de la disciplina administrativa –comprendidos éstos como tecnologías de intervención social diseñadas para predecir, controlar y dominar–, resultará significativo atender ya no sólo a las formas de aplicación de dichas tecnologías sino además –y especialmente– a las condiciones de su diseño y de su gestación.

Desde la perspectiva crítica que la presente indagación busca componer, interesa considerar que al surgimiento de cualquier tecnología como fruto de una opción, pues es consecuencia de un modo de entender la realidad y, por tanto, no es ni más ni menos neutral que cualquier otro concepto. En este sentido, será necesario revisar la producción tecno-científica de los saberes administrativos en su imbricación con las peculiaridades de cada contexto histórico y geográfico.

Al mismo tiempo, la posibilidad de identificar a la administración con el modelo de una ingeniería social muestra la falacia que esconden muchos de sus postulados: en tanto saber tecnológico, la disciplina administrativa parece pensar únicamente en intervenciones concretas y realizables dejando de lado cualquier tipo de discusión que pudiera estar relacionada con los horizontes aspiracionales a los que esas intervenciones apuntarían. Pero esto no implica que dichos horizontes sean naturales e indiscutibles. Será necesario, por lo tanto, profundizar la revisión crítica de ese doble postulado de la eficacia y la eficiencia que se presenta como racional e irrefutable, y que se postula como un objetivo buscado por la sociedad en su conjunto. Será necesario considerar las tensiones que involucra la definición *a priori* de la eficacia y la eficiencia en función de una lógica de gobierno que no es un resultado de las prácticas de vida compartidas.

Por lo tanto, la presente indagación propondrá en los capítulos siguientes una aproximación crítica al devenir histórico-conceptual de los desarrollos de la administración atendiendo a una serie de pasajes relevantes que irán desde su surgimiento como Ciencia de la Policía en el marco del Cameralismo prusiano del siglo XVII hasta las reformas del Estado impulsadas por los organismos crediticios internacionales hacia fines del siglo XX. Se aspira a que dicha aproximación permita enriquecer la caracterización de la racionalidad neoliberal comprendida en sus continuidades, pero también en sus discontinuidades, rupturas y diferentes modos de instauración respecto de la gubernamentalidad moderna.

CAPÍTULO V

SURGIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN MODERNA: DE LAS TECNOLOGÍAS DE GOBIERNO AL GOBIERNO DE LAS TECNOLOGÍAS

El capítulo anterior propuso una aproximación problemática a algunas de las características epistémicas que la administración se adjudica en sus definiciones más habituales. También presentó una reconstrucción esquemática de la narración de la Historia Oficial de la disciplina, relato que se articula como una secuencia de constantes avances ordenados en diferentes etapas, cada una de las cuales aparece como una superación respecto de la anterior. Desde esa perspectiva, la administración se presenta como un campo del saber que resulta intrínseco y transversal a todas las sociedades humanas, pero que sólo alcanzó una fundamentación y una metodología científicas a partir de los aportes que se configuraron en base a las sistematizaciones de los ingenieros industriales aparecidas entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Estas sistematizaciones son señaladas por la Historia Oficial como el origen de la administración moderna y, consecuentemente, como su definitiva clave de interpretación.

También se problematizó la distinción que suele establecerse entre una administración estatal y una administración privada. Esto permitió la consideración de un nuevo conjunto de referencias históricas que permitieron rastrear el surgimiento de la disciplina administrativa entre los siglos XVI y XVII, etapa caracterizada por la aparición de la lógica de la estatalidad moderna, cronológicamente anterior a los orígenes de la administración estipulados por la Historia Oficial.

Es momento de intentar una aproximación más detallada a ese otro surgimiento de la administración. Se aspira a que, dentro del marco de los desarrollos foucaultianos recuperados en el Capítulo III, esta aproximación permita componer una vinculación entre los primeros desarrollos de la disciplina administrativa y el problema de la gubernamentalidad en el contexto de la modernidad europea.

En vistas de ese objetivo, el presente capítulo propondrá una revisión conceptual que recorrerá un conjunto de textos comúnmente referidos por los historiadores de la disciplina de la Administración Pública. Dentro de este recorrido, se prestará particular atención a la aparición de la impronta liberal comprendida como forma de oposición frente a las estructuras del absolutismo monárquico. De este modo, intentando vincular ciertos elementos que se presentan

dispersos, se aspira a realizar una labor de desnaturalización y de des-identificación que colabore con el objetivo general de la presente tesis.¹

V.1. Los vestigios foucaultianos

Foucault no indagó las condiciones y características de la administración con el mismo nivel de detalle y de rigurosidad que dedicó al surgimiento de otras disciplinas como la medicina, la psiquiatría o la economía. Sin embargo, dentro de su obra pueden encontrarse varios pasajes en los que la administración ocupa un lugar de importancia, particularmente en relación con las posibilidades de desplegar una analítica de las formas que van adoptando las relaciones de saber-poder dentro del contexto de la modernidad europea. Son esos vestigios –en latín, *vestigium* significa “huella”– los que se adoptarán como punto de partida para intentar componer una aproximación a la génesis de la administración moderna desde una perspectiva que resulte diversa respecto de aquella que configura la Historia Oficial.

En el Capítulo III se señalaron algunas cuestiones en torno a la forma que adopta el problema del gobierno en las sociedades europeas de los siglos XVII y XVIII. En su formulación foucaultiana, este problema se expresa en los siguientes interrogantes: ¿Cómo gobernar a una sociedad de sujetos que deben pensarse a sí mismos como libres e iguales? ¿Qué criterios será necesario fortalecer para consolidar los vínculos requeridos por las nuevas dinámicas productivas? Según la interpretación de Foucault, el desarrollo de la gubernamentalidad moderna debe comprenderse desde la perspectiva que estipulan interrogantes de este tipo.

Las relaciones que se despliegan dentro del marco de la gubernamentalidad moderna se expresan en la asociación entre dos formas de ejercer el poder que en principio podrían comprenderse como antagónicas: el poder pastoral (individualizador) y el poder estatal (centralizado y centralizador). La conformación de la racionalidad que subyace a ellas no responde ni a la acumulación de prácticas espontáneas ni tampoco aparece como el resultado de un trabajo analítico-retrospectivo. Por el contrario, se trata de una racionalidad que en su despliegue se muestra siempre consciente de su singularidad.

Ese carácter singular y autoconsciente se ve reflejado en la formulación de dos cuerpos doctrinarios: la *Razón de Estado*, que establece los principios y los métodos del gobierno estatal distinguiéndolos de los vínculos religiosos, comunitarios o familiares, y la *Teoría de la Policía*,

¹ «De telles considérations historiques doivent paraître très lointaines; elles doivent sembler inutiles au regard des préoccupations actuelles. Je n'irais pas aussi loin que Hermann Hesse, qui affirme que seule est féconde la “référence constante à l'histoire, au passé et à l'Antiquité”. Mais l'expérience m'a appris que l'histoire des diverses formes de rationalité réussit parfois mieux qu'une critique abstraite à ébranler nos certitudes et notre dogmatisme. Des siècles durant, la religion n'a pu supporter que l'on racontât son histoire. Aujourd'hui, nos écoles de rationalité n'apprécient guère que l'on écrive leur histoire, ce qui est sans doute significatif», FOUCAULT, M., “*Omnes et singulatim: vers une critique de la raison politique*” en *Dits et écrits Volumen IV*, París, Galimard, 1994, p. 160.

que se ocupa de definir los propósitos generales de la actividad estatal, la naturaleza de los objetos a los que el Estado debe atender y la forma general de los instrumentos que deben ser empleados en dicha actividad. La primera expresa la racionalidad propia de la naciente lógica estatal y la segunda configura la tecnología política que resulta correlativa respecto de aquella.²

La interpretación foucaultiana invita a repensar las relaciones sociales que comienzan a surgir entre los siglos XVI y XVIII desde una perspectiva que dirige su atención hacia los dispositivos de seguridad que engloban y superan las tecnologías propias de la disciplina y de la soberanía. Si las disciplinas que buscaban controlar los cuerpos intervenían el espacio para garantizar las jerarquías por medio de la vigilancia directa, la seguridad se propone generar un entorno capaz de lidiar con las contingencias a partir del desarrollo de un marco regulativo polivalente y con capacidad de adaptación.

La *Polizeiwissenschaft* prusiana, uno de los primeros compendios doctrinarios en los que aparecen criterios administrativos modernos, reúne las características de esos dispositivos de seguridad: ya no se trata solamente de establecer y custodiar límites y fronteras; se trata, además, de fomentar y garantizar la circulación de las personas y de los bienes. Allí comienzan a perfilarse los rasgos del nuevo arte de gobernar que buscará estipular las pautas de la normalidad y, al mismo tiempo, gestionar los riesgos y las eventualidades. En vistas de ese doble objetivo, el control deberá extenderse a cada uno de los factores que pudieran afectar las condiciones de la vida social. La Teoría de la Policía se configura entonces como una ciencia de los detalles.³

Foucault ordena sus referencias en torno al surgimiento de la Teoría de la Policía en un esquema de tres etapas que resulta explicativo del surgimiento de todas las disciplinas modernas:

Afin d'analyser un peu plus précisément cette nouvelle technologie de gouvernement, mieux vaut le saisir, je crois, sous les trois formes majeures que toute technologie est à même de revêtir au cours de son développement et de son histoire: un rêve ou, mieux, une utopie; puis une pratique où des règles régissent de véritables institutions; et enfin une discipline académique.⁴

Este esquema que va desde la formulación de una pretensión utópica a la instauración de ciertas prácticas institucionales, y de allí a la conformación de una disciplina académica que sistematiza los principios que se desprenden de la analítica de dichas prácticas, ayuda a

² Cf. *Ibid.*, pp. 134-161.

³ «La sécurité intervient sur des événements possibles et non sur des faits. Elle renvoie à l'aléatoire, au temporel, à ce qui est en train de se faire. À la différence de la discipline, la sécurité est une science des détails. Les choses de la sécurité sont des choses de chaque instant, alors que les choses de la loi sont définitives, permanentes et importantes», LAZZARATO, M., "Biopolitique/Bioéconomie", en *Multitudes*, Nro. 22, París, 2005.

⁴ FOUCAULT, M., "La technologie politique des individus" en *Dits et écrits Volumen IV*, París, Galimard, 1994, p. 248.

configurar una aproximación genealógica al surgimiento de la administración moderna. Será ese el propósito de los apartados siguientes.

V.2. El surgimiento de la administración moderna – Primera etapa: del planteo de la utopía a las posibilidades de la ciencia

Los vestigios señalados por Foucault concuerdan a grandes rasgos con los manuales académicos que se proponen reconstruir una historia de la disciplina de la Administración Pública: ambos coinciden en señalar como antecedentes de la *Polizeiwissenschaft* cameral a una serie de textos publicados entre fines del siglo XVI y comienzos del siglo XVII. En ellos, el problema de la policía aparece por primera vez entre las funciones principales que se supone que el Estado debe cumplir. Los autores de esos textos –italianos y prusianos en su mayoría– expresan y desarrollan sus propuestas en el mismo tono utopista utilizado por Tomás Moro, Francis Bacon o James Harrington. Estas utopías podrían interpretarse como un compendio de anhelos irrealizables. Pero también podrían comprenderse como la fundamentación arquetípica de un horizonte aspiracional. En ellas aparecen implicadas y condensadas las concepciones y pretensiones propias de una época de cambio.

V.2.1. La Teoría de la Policía en el seno de las monarquías absolutas: Louis Turquet y Nicolas Delamare

En 1611, Louis Turquet de Mayerne presenta a los Estados Generales Holandeses un texto titulado *Monarchie aristodemocratique ou le Gouvernement compose et mesle des trois formes de legitimes Republicques*.⁵ Este trabajo compila una serie de propuestas organizativas que tienen por objetivo establecer nuevas bases conceptuales y operativas para el sustento del Estado monárquico. En su libro, Turquet divide a la estructura del Estado en cuatro ramas, justicia, ejército, tesorería y policía, cada una de las cuales debe ser puesta bajo la responsabilidad de un funcionario diferente. La policía cumple un papel esencialmente moral: debe promover la caridad, la modestia, la lealtad, la dedicación, la cooperación y la honestidad.

En base a esta primera distinción, Turquet establece un esquema estatal formado por cuatro juntas dedicadas a la administración de lo público: dos para atender a “las gentes” y dos para dedicarse a “las cosas”. La primera junta debe abocarse a la vigilancia de los aspectos “positivos, activos y productivos de la vida”, por lo que tendrá a su cargo la educación y la selección de ocupaciones. En base al criterio de la productividad, el Estado podrá identificar a las personas

⁵ TURQUET, L. M., *Monarchie aristodemocratique ou le Gouvernement compose et mesle des trois formes de legitimes Republicques*, Paris, Jean Le Bouc, 1611.

provechosas y separarlas de la “escoria de la sociedad”. La segunda junta administrativa debe atender a esos individuos que desempeñan un rol negativo dentro de la vida social: pobres, viudas, huérfanos, accidentados, ancianos y desempleados, es decir, todos aquellos que requieran apoyo financiero y asistencia sanitaria. La tercera junta debe dedicarse a los asuntos concernientes a las mercancías y bienes manufacturados; su función será orientar la producción hacia las necesidades sociales mediante el control de los mercados. La cuarta junta debe ocuparse del dominio del territorio, lo que incluirá la protección de la propiedad privada, el registro de los legados y las donaciones, el control de ventas en subastas, las reformas de los derechos señoriales, el control de la navegación de los ríos y la circulación por los caminos, y la disposición de los edificios y los bosques.

Monarchie aristodemocratique compone un primer ejemplo en el que puede apreciarse cómo la policía comienza a adoptar la función regulativa ya no la vida de los hombres por un lado y de la circulación de los bienes por otro, sino de las diferentes órbitas de relación entre los sujetos y las mercancías por ellos fabricadas: propiedad, producción e intercambio. Su doble objetivo apunta a controlar las actividades comunes para proporcionar a los habitantes una vida mejor – más saludable– y al Estado la posibilidad de disponer de una fuerza adicional.

Casi un siglo después, Nicolas Delamare publica en París un compendio titulado *Traité de la police, Où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats; toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent*.⁶ Delamare había sido nombrado por Luis XIV para investigar los despilfarros financieros que se produjeron durante la construcción del palacio de Versalles. Luego se le asignó la tarea de poner fin a los disturbios que afectaban los precios de los cereales. Los éxitos en estas comisiones le valieron que hacia 1667 el Parlamento de París le encargara la confección de un libro en el que se expusieran metódica y sistemáticamente las prácticas de control que él había desarrollado e institucionalizado, de modo que resultaran aplicables a cualquier conglomerado urbano.

El primer volumen del *Traité* se publicó en 1707. En él, Delamare compendia gran cantidad de material normativo y, sobre esa base, define un amplio catálogo de materias que estima propias de su objeto de estudio. La policía aparece en ese catálogo concebida dentro del campo del derecho público y la función que se le adjudica es la de velar por la ejecución de las leyes en pos de la conservación de la sociedad civil.

En este primer volumen se ordena la acción del Estado en doce ámbitos: la religión, la moral, la salud, los suministros, las carreteras y puentes, los edificios públicos, la seguridad pública, las

⁶ DELAMARE, N., *Traité de la police, Où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats; toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent*, Paris, Pierre Cot, 1707.

artes liberales, el comercio, las fábricas, los siervos y los pobres. Delamare clasifica estos ámbitos en tres categorías, la primera de las cuales reúne a aquellas que tienen relación con los “bienes del alma”: la religión y las costumbres. El autor entiende que el orden público de cada ciudad, cuya custodia es el objetivo preciso y verdadero de la policía, sólo puede quedar garantizado a partir de la difusión de un cierto orden moral. A tal efecto, propone que la policía se encargue de velar porque el cuerpo social se conduzca lo mejor posible para que la ciudad esté abastecida, que cada habitante pueda encontrar refugio y seguridad, que las ciencias, las artes, el comercio se desarrollen según los reglamentos, y –en último lugar pero no por eso menos importante– que los pobres no puedan atentar contra las propiedades ajenas.

Desde las primeras páginas del texto, Delamare plantea una definición amplia de la policía comprendida como “arte de obtener una vida conveniente y tranquila” para lo que se vuelve indispensable contemplar “el orden público de cada ciudad”. Delamare asigna a la policía la función de vigilar todo lo concerniente a la felicidad de los hombres en base a la regulación de sus interrelaciones.

La policía de Delamare tiene como objetivo al hombre y su felicidad en el mundo terrenal, pero también en el mundo espiritual y eterno. Por eso debe cuidar tanto de su alimentación física como de sus satisfacciones anímicas. La policía, pues, se relaciona con todo aquello que hace a los beneficios de la vida en sociedad.⁷

V.2.2. Johannes Heinrich Gottlob von Justi y la Ciencia de la Policía

La difusión del texto de Delamare influyó en un conjunto de manuales y compendios publicados en Austria y Prusia durante las décadas siguientes. Estos manuales versan sobre la necesidad de implementar nuevas técnicas para controlar los bienes estatales y las mercancías circulantes, así como también para atender la salud de la población, las artes y oficios que esa población cultiva, las variaciones demográficas, los movimientos migratorios, el abastecimiento, el comercio, el mercado laboral, etc. Su aparición se inscribe dentro de la corriente del Pensamiento Cameral, íntimamente ligada a las necesidades del modelo absolutista del Estado que tomaba sus fundamentos teóricos de las propuestas de autores como Hugo Grocio, Thomas Hobbes, Samuel Pufendorf o Christian Wolff.⁸

⁷ Al sostener que las epidemias y la suciedad constituyen peligros en tanto que perjudican al orden público, Delamare se constituye en un antecedente directo de los movimientos higienistas. Cf. DONZELOT, J., *La policía de las familias*, Valencia, Pre-Textos, 1990.

⁸ Para referencias sobre el pensamiento cameralista y sus demás figuras, consúltese ROSEN, G., “De la policía médica a la medicina social”, en *Ensayos sobre la historia de la atención a la salud*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1985.

Como presupuesto político, el Cameralismo entiende que el Estado surge de un contrato en el cual los hombres renuncian a su libertad a cambio de garantizar su autoconservación. Estas ideas dan sustento a un modo de organización socio-política en la que las facultades del gobierno se incrementan a medida que se asciende en la pirámide de la autoridad estatal, cuyo vórtice superior queda reservado al *Jus politiae* o Príncipe. Desde su lugar de máxima autoridad, el Príncipe mantiene el derecho de ejercer el poder sin estar obligado a conceder más prerrogativas que aquellas que surjan de su propia voluntad, de un modo muy similar a lo que anteriormente ocurría dentro de las estructuras del poder feudal. Sin embargo, los argumentos desde los que se legitima esta concentración de la autoridad comienzan a diferenciarse de las ideas sostenidas durante los siglos anteriores. En el feudalismo, los súbditos debían obediencia al Señor como una manera de agradecer la protección que éste les ofrecía. Dentro del formato que comienzan a adquirir las monarquías centro-europeas durante el siglo XVII, el monopolio del poder aparece como la contrapartida de una función que el soberano está obligado a cumplir: garantizar el orden público y procurar el bienestar general.⁹

En el Cameralismo, la relación entre el soberano y los súbditos sigue reproduciendo el modelo del vínculo paternalista, pero lo hace en un sentido diferente de aquel que revestían las relaciones dentro de las estructuras feudales. El gobierno cameral (*Regierung*) mantiene la potestad de definir en qué consiste el bienestar de la población conservando el derecho de intervenir en los asuntos de los ciudadanos en pos de la consecución de dicho fin. En todas las esferas de actividad social, el gobernante sabe qué es lo mejor para sus súbditos y regula por medio de leyes y de medidas administrativas lo que se debe hacer y lo que queda prohibido. Y si bien preservar la vida de sus habitantes es el principal objetivo del Estado, no se trata del único. El soberano debe, además, intentar brindar a su pueblo el mayor bienestar y la mayor seguridad posibles —el pueblo aparece aquí como una entidad que se define sólo en tanto objeto del cuidado gubernamental—. Por eso, el Cameralismo ubica a la optimización de los recursos nacionales en el lugar de prioridad absoluta. En pos de su supervivencia y de su bienestar, los Estados deben procurar apropiarse la mayor porción de la riqueza natural entrando en competencia con los demás estados. La necesidad de emprender la búsqueda de riquezas, comprendida como una magnitud natural y constante, ubica al comercio como una actividad fundamental que debe ser estudiada con todo detenimiento y que debe mantenerse bajo estricto control estatal.

Estos supuestos configuran la naciente disciplina de la *Polizeiwissenschaft*, cuyos tratados más eminentes destacan la importancia de estimular el trabajo, crear escuelas y universidades, tomar medidas para preservar la salud del pueblo, asistir a los pobres, promover la seguridad y preservar los recursos del país. Asimismo, estos textos resaltan la necesidad de crear un cuerpo

⁹ Cf. MAYER, O., *Derecho Administrativo Alemán - Tomo I*, Buenos Aires, Depalma, 1949 [1895], p. 27.

de funcionarios capacitados para lidiar con los múltiples problemas que la ejecución de las intervenciones estatales pudiera llegar a originar.¹⁰ Esta última característica permite relacionar la posterior difusión de la *Polizeiwissenschaft* con la creación de universidades especializadas en la formación de administradores públicos que convirtieron a Prusia –por ese entonces, un conjunto de principados aún estructurados feudalmente pero con fuertes aspiraciones imperiales– en el primer estado europeo capaz de darse una teoría política y una tecnología de gobierno acordes a los nuevos requerimientos de la gubernamentalidad moderna.¹¹

El principal representante de la corriente del pensamiento cameral fue Johannes Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771). Justi dictó clases en el *Collegium Theresianum* en Viena desde 1750 hasta 1753, donde impartió cursos sobre “Ciencias Económicas y Cameralísticas”. Desde 1755 hasta 1757 realizó sus actividades en Gottingen donde combinó su labor docente con el oficio de *Polizeidirektor*. Posteriormente, en 1765, fue nombrado administrador de los recursos mineros por el emperador Federico II.

Los conceptos administrativos de Justi aparecen en dos trabajos: *Staatwirthschaft, oder systematische Abhandlung aller oekonomischen und Cameral – Wissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordert werden* (*La administración del Estado: un tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales necesarias para el gobierno de un país*) de 1755 y *Grundsätze der Policey-Wissenschaft* de 1756, que alcanzó una importante difusión dentro del continente europeo a partir de su traducción en 1768 al francés bajo el título *Eléments généraux de police* y en 1784 al español bajo el título *Elementos generales de Policía*.¹²

Justi enfatiza que el poder de policía se ejerce sobre la población (*Bevölkerung*) comprendida como un grupo de individuos de una misma especie que viven unos junto a otros en una suerte de interdependencia que hace de las condiciones de salubridad un problema colectivo. Por eso resulta necesario atender a sus tasas de mortalidad y de fecundidad, su forma de responder a las epidemias y a fenómenos de superpoblación, etc. Justi anuncia que para enfrentar estos nuevos desafíos será necesaria una profunda reestructuración de las relaciones sociales.

¹⁰ Cf. LINDENFELD, D. F., *The Practical Imagination: The German Sciences of State in the Nineteenth Century*, Chicago, Chicago Press, 1997.

¹¹ «L'État moderne est apparu là où il n'y avait ni pouvoir politique ni développement économique. C'est précisément pour ces raisons négatives que la Prusse, économiquement moins développée et politiquement plus instable, a été ce premier État moderne, né au coeur de l'Europe. Tandis que la France et l'Angleterre s'agrippaient aux vieilles structures, la Prusse devenait le premier État moderne», FOUCAULT, M., “La naissance de la médecine sociale”, en *Dits et Écrits Volumen III*, París, Gallimard-Seuil, 1994, p. 212.

¹² En su más reciente edición castellana, Omar Guerrero, el traductor y responsable del estudio introductorio, sostiene que la traducción castellana más adecuada del título es “Ciencia del Estado”. Cf. JUSTI, J. H. G., *Ciencia del Estado*, México, Instituto de Administración Pública, 1996, trad. Omar Guerrero.

El autor prusiano comienza su *Grundsätze der Policey-Wissenschaft* con un diagnóstico: bajo el título de “Arte del Estado” o “Política” (*‘Staatkunfft’*), las funciones administrativo-estatales suelen confundirse con otros aspectos del gobierno tales como la justicia, la economía, las finanzas. En consecuencia, cada dependencia estatal cumple una pluralidad de tareas sin terminar de llevar a cabo ninguna de ellas con precisión. Frente a este cuadro de situación, se vuelve indispensable comprender la verdadera naturaleza y función del Estado para desarrollar una nueva ciencia que permita diferenciar cada acción en pos de mejorar los desempeños específicos:

Die Polizei ist eine Wissenschaft so wenig bekannt, dass ich es wagen, mir schmeicheln, der erste zu ihr eine Party auf der Natur der Sache-System, das gründlich und unabhängig von allen anderen Wissenschaften behandelt wurde, die gegründet haben gegeben haben eine Beziehung mit ihr. Die meisten Fehler, die in diesem Punkt begangen worden sind, hat die Polizei zu verwechseln mit der Staatskunfft kommen. Wir haben unzählige Bücher über Politik, in der die Prinzipien dieser Wissenschaft sind sehr gut etabliert, aber sie haben viele Dinge, über die Polizei gemischt hat nicht versucht, den einen oder anderen dieser Wissenschaften, wie es sein sollte. Tatsächlich hat jede ihre Einschränkungen und Erweiterungen. Die Politik wird an der Sicherheit der Republik richtet sich sowohl außen und innen, und ihre Hauptbeschäftigung angewiesen Verhalten, Aktionen und Objekte oder Versuche von fremden Mächten, zur Deckung ihrer Unternehmen; auch gut, um festzustellen bei den Probanden wissen, die Gefühle, die einige haben gegenüber anderen; auch, dass für die Regierung, Parteien und ersticken Volksverhetzung gebildet und Maßnahmen ergreifen, um sie zu verhindern. Vielmehr ist es das Ziel der Polizei, um das Glück des Staats von der Weisheit seiner Vorschriften zu gewährleisten und ihre Kraft und Stärke zu erhöhen, so viel wie möglich. Zu diesem Zweck ist Segeln in die Kultur des Landes, um die Menschen Dinge, die sie, unter ihnen zu überleben und schaffen gute Ordnung brauchen zu suchen, und zwar an diesem letzten verwendet wird, und hält immer noch die innere Sicherheit zu gewährleisten, der Staat, ist dies jedoch nicht mehr als ein Instrument der Politik, und beachten Sie die Straftaten, die den Aufbau und die Pflege des Staates, die nicht weh tun.¹³

¹³ JUSTI, J. H. G., *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, Gotinga, Vanderhoecks, 1756, “Afutakt zum Autor”. En castellano, de la traducción de Omar Guerrero: «La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y que la haya tratado a fondo e independiente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, provienen de haberse confundido la policía con la política (*‘Staatkunfft’*). Nosotros tenemos infinidad de libros de política, en los cuales los principios de esta ciencia se hallan perfectamente bien establecidos, pero por haber mezclado en ellos cantidad de cosas relativas a la policía, no se ha tratado una ni otra de estas ciencias como debía hacerse. En efecto, cada una de ellas tiene sus extensiones y sus limitantes. La política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno (*‘Regierung’*), ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar las medidas necesarias para prevenirlas. Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado (*‘Staats’*) por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto, ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir y establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplea y se ocupa aún a procurar la seguridad interior del Estado, sin embargo, en esto no es más que un instrumento de la

En este pasaje inicial, Justi le adjudica a la *Staatskunst* una función eminentemente reactiva que consiste en luchar contra los enemigos internos y externos del Estado. La *Polizei*, por su parte, aparece caracterizada como una tarea proactiva encargada de fomentar al mismo tiempo la potencia del Estado y el bienestar de los ciudadanos, ocupando el nuevo centro de gravedad de las relaciones de poder: una función de gobierno que engloba a las demás y que comienza a constituirse como la habilidad administrativa por excelencia.

Esa habilidad se articula en dos ejes:

Heute zu Tage wird das Wort Policey in zwenerlen Werftande genommen. In weitläufigem Verstande begreifer man unter der Policey alle Maaßregeln in innerlichen Landesangelegenheiten, wodurch das allgemeine Vermögen des Staats dauerhafter gegründet und vermehret, die Kräfte des Staats besser gebrauchet und überhaupt die Glückseligkeit des gemeinen Wesens befördert werden kann; und in diesem Verstande sind die Commerciën, Wissenschaft, die Stad- und Landöconomie, die Verwaltung der Bergwerke, das Forstwesen und dergleichen mehr, in so fern die Regierung ihre Vorsorge darüber nach Maaßgebung des allgemeiner Zusammenhanges der Wohlfahrt des Staats einrichtet, zu der Policey zu rechnen.¹⁴

Desde esta doble acepción, la *Poizeiwissenschaft* se presenta como un compendio de conocimientos que realizan una contribución fundamental a la consecución de los objetivos del Estado. Para cumplir con esa misión, la policía debe aplicarse a desarrollar criterios que aseguren la eficaz disposición de los fondos públicos y su prudente utilización en beneficio de las dinámicas sociales. En ese sentido, Justi destaca la importancia de no confundir los principios y funciones de la *Poizeiwissenschaft* con las de la *Finanzwissenschaft* (administración de las finanzas): la policía es el fundamento y la base de la hacienda, pues su prerrogativa es determinar hasta qué punto puede aumentarse el aprovechamiento de los recursos por parte del Estado sin ir en detrimento de los intereses de los contribuyentes. La policía trabaja para conservar y aumentar las rentas estatales mientras que la hacienda debe ocuparse de emplear esos resultados obtenidos del modo más ventajoso. De allí que tanto el control de la recaudación como la planificación de la economía deban sujetarse a las decisiones de la autoridad policial.

política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado», JUSTI, J. H. G., *Ciencia del Estado...* op. cit., p. 13.

¹⁴ JUSTI, J. H. G., *Grundsätze der Policey-Wissenschaft...* op. cit., § 2. En castellano, de la traducción de Omar Guerrero: «El nombre de ‘policía’ (*‘policey’*) se toma en dos sentidos diferentes, el uno extendido, el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de policía las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado (*‘Vermögen des Staats’*), que tiran a afirmar y a aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas. La palabra policía tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir», JUSTI, J. H. G., *Ciencia del Estado...* op. cit., p. 20.

La policía también debe atender a la administración de justicia pues resulta fundamental mantener la quietud y tranquilidad en el interior del Estado, condiciones que podrían ser frecuentemente perturbadas por las situaciones violentas originadas por desavenencias entre los súbditos. Asimismo, la policía debe velar por que no se produzcan conspiraciones contra el poder gubernamental, tarea que debe llevar a cabo obrando con discernimiento y sin faltar a todo lo que la prudencia exige.

Al mismo tiempo, la policía debe orientar los elementos constitutivos de la vida de los individuos de tal modo que la fuerza del Estado pueda nutrirse de ellos. En ese sentido, debe fomentar el desarrollo de los talentos de los diferentes miembros que componen la sociedad, lo que en ciertos casos significará obligar a los súbditos a abocarse a ciertas tareas o a adquirir conocimientos según se los requiera en empleos específicos.

Wir sehen also, dass das Ziel der Polizei ist zu bekräftigen und zu erhöhen, durch den Scharfsinn der Vorschriften, die Macht im Staat; und wie diese Macht ist nicht nur in der Republik im Allgemeinen und jedes der Mitglieder, die sie zusammensetzen, aber auch die Kräfte und aller, die gehören; folgt, dass es voll und ganz die Medien anzusprechen und ihnen zu dienen, die Öffentlichkeit Glück.¹⁵

Como el objetivo del Estado es mantener y aumentar los recursos disponibles y hacer que los súbditos sean felices, la administración policial debe lograr una organización institucional adecuada que permita mejorar las condiciones de vida de las clases productoras manteniendo el orden establecido. Por eso, además de las tareas de planificación, vigilancia y control, la policía debe desempeñarse como una suerte de pedagogía cívica capaz de estimular el desarrollo de la industria y de inspirar en los súbditos el apego al trabajo y a la probidad, pues aún las mejores leyes y los reglamentos más específicos pueden resultar insuficientes cuando entre los súbditos de un reino se difunden valores negativos como la pereza, la parsimonia o la distracción.¹⁶

Estas consideraciones muestran a nivel operativo cómo las teorizaciones fisiocráticas que establecían una relación directa entre la producción de la riqueza y la posesión de la tierra comienzan a ser reemplazadas por una nueva matriz de pensamiento económico-productivo en la que las posesiones territoriales son superadas en importancia por la cantidad de hombres abocados a la producción en base al empleo de sus talentos y de su fuerza de trabajo. A partir del

¹⁵ JUSTI, J. H. G., *Grundsätze der Policy-Wissenschaft...* op. cit., § 3. En castellano, de la traducción de Omar Guerrero: «Se ve pues, que el objeto de la policía es afirmar y aumentar, por la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y como este poder consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades y los talentos de todos los que la pertenecen, se sigue que ella debe enteramente ocuparse de estos medios y hacerles servir para la pública felicidad». JUSTI, J. H. G., *Ciencia del Estado...* op. cit., p. 21.

¹⁶ Cf. JUSTI, J. H. G., *Grundsätze der Policy-Wissenschaft...* op. cit., § 59.

surgimiento de este nuevo conjunto de ideas, el Estado pasa a exigir a sus súbditos algo más que obediencia; la constricción al trabajo se volverá igualmente demandable:

Ein Volk, das zu haben, um sorgfältig und mühsam sein will. Dieses Gleichgewicht ist abhängig von der Fülle der Waren ausgeführt oder Waren, die im Ausland ergriffen werden, um zu anderen Nationen zu verkaufen führen. Nur durch Arbeit kann die notwendigen Dinge und Handel wird in einem sterilen Bereich floriert zu beschaffen. Kein mühsamer, was zu einem Volk wie die Hoffnung, zu gewinnen und suchen die Annehmlichkeiten des Lebens zu tun. Die Polizei muss daher halten diese Hoffnung in die Weisheit der Vorschriften und zu beheben, alles ist rechtsfehlerhaft, die Themen zu verhindern mühsam sein.¹⁷

En tanto responsable de la función de custodiar y ordenar todo lo referido a las actividades económicas de los súbditos, así como también en tanto encargada de promover la laboriosidad y el esfuerzo, la policía ofrece al Estado una suerte de plusvalor de gobernabilidad: siendo la ganancia el único objeto de los comerciantes y el alma de los negocios, la policía debe velar por que la adquisición del lucro sea siempre legítima. En ese sentido, una sociedad será igualitaria cuando garantice que cada uno de sus miembros pueda obtener una compensación equivalente a su aporte a la riqueza general. Dicha compensación permitirá a cada súbdito incrementar su propiedad generando mayores cantidades de capital y de riqueza, lo que redundará en mayores beneficios para el Estado, completando de ese modo el círculo virtuoso.

Pero este principio de utilidad que legitima las intervenciones policíacas sobre las actividades económicas funciona al mismo tiempo como el límite de aquéllas. Justi sostiene que el Estado debe abstenerse de dirigir la economía toda vez que dicha orientación pudiera no ser necesaria, es decir, toda vez que el desenvolvimiento “natural” de las dinámicas económicas redundara por sí sólo en el beneficio del Estado. Sin embargo, esta afirmación de orden teórico-general siempre queda subordinada a los problemas prácticos concretos y de corto plazo que las acciones de gobierno deben enfrentar.

Con este tipo de señalamientos, Justi deja abierta la posibilidad de una forma particular de libertad relacionada con las actividades que luego será retomada y profundizada por la corriente británica de la Economía Política. La necesidad de reforzar estas argumentaciones da cuenta de la aparición de una nueva tensión que comienza a suscitarse entre la regulación de las actividades económicas y la posibilidad de dejarlas libradas a su propia dinámica. En la obra de Justi, esta

¹⁷ JUSTI, J. H. G., *Grundsätze der Policy-Wissenschaft...* op. cit., Capítulo X. En castellano, de la traducción de Omar Guerrero: «Un pueblo que quiere tenerla [la balanza comercial a su favor] debe ser diligente y laborioso. Esta balanza depende de la abundancia de mercaderías que se exportan o de las mercaderías que se sacan del extranjero para venderlas a otras naciones, con ventaja. Sólo por medio del trabajo pueden procurarse las cosas necesarias y se hace florecer el comercio en una comarca estéril. No hay cosa que haga más laborioso a un pueblo como la esperanza de la ganancia y de poderse procurar las comodidades de la vida. La policía, pues, debe mantenerle en esta esperanza por la sabiduría de sus reglamentos y remediar a todo cuanto tiene de defectuoso en las leyes que impida a los súbditos el ser laboriosos», JUSTI, J. H. G., *Ciencia del Estado...* op. cit., p. 79.

tensión aún no alcanza a presentarse como un problema de real importancia, pues en el contexto del pensamiento cameral las nociones de ‘gobierno’ y ‘libertad’ no se contraponen: en un sentido político, la libertad sólo es posible dentro del orden gubernamental; la economía de la libre empresa todavía aparece conceptualizada como una maquinaria expuesta a crisis y tropiezos que el gobierno debe prevenir y eventualmente subsanar controlando la asignación de créditos y los precios de las mercancías.¹⁸ En ese sentido, la policía se constituye en la tecnología que le permitirá al gobierno lidiar con las condiciones inéditas de la emergente sociedad industrial contraponiendo las pautas de la seguridad frente a los peligros que concita la incertidumbre económica y el riesgo comercial.

Puesta en su contexto histórico, la propuesta de Justi ya no puede comprenderse ni como una utopía, ni como un listado de prescripciones ni como un compendio de reglamentos sistemáticamente clasificados. Justi explicita la necesidad de generar una ciencia desde la que se articule una redefinición tanto del Estado como del arte de gobernar a partir del desarrollo de métodos de estudio y análisis de la población que habita el territorio. Así, el término “policía” designará en adelante a una institución vinculada al desarrollo y la consolidación del poder estatal.

La *Poilizewissenschaft* establecerá la necesidad de velar por la lealtad de los ciudadanos, por lo tanto, cumplirá la función de una moral pública. Pero también comenzará a atender a otros aspectos que se suponen propios del ámbito privado, como por ejemplo el manejo de la riqueza y la economía del hogar, las dinámicas del empleo y los hábitos de consumo. Quedará así comprendido dentro de sus objetivos el control de todas aquellas actividades que llevan a cabo los hombres. Pero estos hombres ya no son conceptualizados como ciudadanos portadores de derechos sino que pasan a concebirse eminentemente como poseedores de una capacidad productiva.

Lo administrado pasa a ser la población definida en un sentido amplio. En tanto nuevo sujeto político, esa población –conformada desde las nuevas perspectivas administrativas– es abordada desde su condición de viviente. Por ello la policía aboga por que la población desarrolle el conjunto de acciones necesarias para que esa condición, ahora comprendida como potencia, se convierta en algo más, se actualice y se concrete. En ese sentido, la Ciencia de la Policía busca transformar la vida de la población en una forma de vida productiva.

¹⁸ En los apartados siguientes se verá comparativamente cómo subyacen a las diferentes consideraciones recuperadas en este capítulo dos nociones de libertad que en muchos sentidos se contraponen: aquella que se corresponde con la tradición del pensamiento alemán y aquella que proviene de la tradición del pensamiento británico. Al respecto, consúltese GRÜNER, E., “El Estado: pasión de multitudes. Spinoza versus Hobbes, entre Hamlet y Edipo”, en BORÓN, A. (comp.) *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.

El Estado moderno obtiene su fuerza de esa vida productiva. De allí que el ejercicio policíaco tenga por objetivo asegurar la condición de viviente de esa población –que los hombres sigan viviendo, que no mueran o que el número de muertes no redunde en una disminución de la fuerza colectiva–, y al mismo tiempo asegurarse de que todo aquello que produzca la actividad de la población se distribuya y se reparta de tal manera que el Estado sea efectivamente capaz de extraer su fuerza de ello.¹⁹

La tendencia básica de la *Poilizewissenschaft* cameral se replicará en los tratados posteriores de la naciente Ciencia de la Administración: la justificación teórica de los estudios en administración pública se encontrará en la aplicación de estos nuevos conocimientos a la búsqueda de una mayor prosperidad para el Estado. Así, los tratados de Ciencia de la Administración funcionarán como compendios normativos que apuntan a la activación de los centros vitales del Estado y, a la vez, como manuales para el fomento y la expansión de sus fuerzas interiores.

Las tres concepciones del poder de policía referidas en este apartado cumplieron una función destacada en el proceso de consolidación de la Monarquía Absoluta que todavía pugnaba con los resabios del Feudalismo. Estas publicaciones también tendrían una marcada influencia en los procesos de reformas sociales y políticas que acontecerían en Europa durante las décadas siguientes.

V.3. El surgimiento de la administración moderna – Segunda etapa: Economía Política y Administración Pública

Recuperando algunos de los desarrollos teóricos propuestos por el Cameralismo prusiano, varios autores escoceses, ingleses y franceses comienzan a configurar una tensión entre el marco legal e institucional que rige la vida de un Estado, es decir, las medidas discrecionales que pudieran imponerse desde el marco de la legalidad positiva (*Ordnungspolitik*) y el

¹⁹ «Police et commerce, police et développement urbain, police et développement de toutes les activités de marché au sens large, tout ceci va constituer une unité, je crois, essentielle au XVIIe siècle et jusqu'au début du XVIIIe. Il paraît que le développement de l'économie de marché, la multiplication et l'intensification des échanges à partir du XVIe, il paraît que l'activation de la circulation monétaire, que tout ceci a fait entrer l'existence humaine dans le monde abstrait et purement représentatif de la marchandise et de la valeur d'échange. Peut-être, et peut-être faut-il le déplorer, en ce cas déplorons-le. Mais je crois que, beaucoup plus encore que cette entrée de l'existence humaine dans le monde abstrait de la marchandise, ce qui se manifeste au XVIIe siècle, eh bien c'est tout autre chose. C'est un faisceau de relations intelligibles, analysables qui permettent de lier comme les facettes d'un même polyèdre un certain nombre d'éléments fondamentaux: la formation d'un art de gouverner qui serait ordonné au principe de la raison d'État, une politique de compétition dans la forme de l'équilibre européen, la recherche d'une technique de croissance des forces étatiques par une police qui aurait essentiellement pour but l'organisation des rapports entre une population et une production de marchandises, et enfin l'émergence de la ville-marché, avec tous les problèmes de cohabitation, de circulation comme problèmes relevant de la vigilance d'un bon gouvernement suivant les principes de la raison d'État», FOUCAULT, M., *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil 2004, p. 329.

funcionamiento de la economía de mercado comprendido como un conjunto de reglas que comenzaban a presentarse como un compendio relativamente fijo y axiomático (*Prozesspolitik*).

Primero en las Islas Británicas y luego en Francia, las reformas revolucionarias de los siglos XVII y XVIII vuelven necesario el desarrollo correlativo de nuevos saberes que fueran capaces de readaptar los elementos centrales de la *Polizeiwissenschaft* cameral a las características de la nueva racionalidad productiva que por entonces comenzaba a perfilarse.²⁰

V.3.1. Policía y gobierno en el pensamiento de Adam Smith: la administración del orden social espontáneo

A partir de la traducción y difusión de la obra de Justi y de otros pensadores prusianos como Jacob Friedrich von Bielefeld, las ideas del Cameralismo influyeron en las consideraciones en torno a la dimensión estatal que comenzaban a desarrollarse en otras regiones de Europa. Las caracterizaciones del sistema de jurisprudencia elaborado por la corriente británica de la Economía Política son una importante muestra de ello.²¹

Esta influencia aparece con claridad en un texto temprano de Adam Smith titulado *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms*,²² publicación que recoge las lecciones que Smith dictara en la Universidad de Glasgow entre 1763 y 1764.

Analizando los principios generales que fundan las leyes de las naciones y describiendo la estructura política del gobierno civil (*policy of civil government*), Smith divide los objetos de la jurisprudencia en cuatro ramas, siendo la policía una de ellas:

The four great objects of law are justice, police, revenue, and arms. The object of justice is the security from injury, and it is the foundation of civil government. The objects of police are the cheapness of commodities, public security and cleanliness, if the two last were not too minute for a lecture of this kind. Under this head we will consider the opulence of a state. It is likewise necessary that the magistrate who bestows his time and labour in the business of the state should be compensated for it. For this purpose, and for defraying the expenses of government, some fund must be raised. Hence the origin of revenue. The subjects of consideration under this head will be the proper means of levying revenue, which must come from the people by taxes, duties, etc. (...) As the best, police

²⁰ Cf. LLUCH, E., "El Cameralismo más allá del mundo germánico", en *Revista de Economía Aplicada*, Nro. 10 Vol. IV, 1996, pp. 163 a 175.

²¹ Cf. LLUCH, E., "Jansenismo y *Polizeiwissenschaft* en Adam Smith", en *Revista de Economía Aplicada*, Nro. 18, Vol. VI, 1998, pp. 157 a 167.

²² SMITH, A., *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms*, London, University of Oxford, 1896. En varias secciones de este texto, Smith prácticamente transcribe fragmentos del libro *Institutions politiques* publicado por Bielfeld en 1760. Asimismo, varios de los fragmentos de esta redacción de las *Lectures...* aparecen casi sin modificaciones en la edición definitiva de *The Wealth of Nations*. Cf. LLUCH, E., "Jansenismo y *Polizeiwissenschaft*... op. cit.

cannot give security unless the government can defend themselves from foreign injuries and attacks, the fourth thing appointed by law is for this purpose.²³

Ya en este texto temprano, Smith establece que el objetivo del estadista debe ser proveer al pueblo de abundantes medios de subsistencia y suministrar al Estado suficientes rentas. Para conseguir esto, el poder de policía desempeña una función fundamental: en tanto que debe garantizar la baratura y la abundancia (*cheapness and plenty*) en pos del mayor bienestar y la mayor satisfacción de las necesidades naturales de los humanos (*natural wants of mankind*). La policía debe encargarse de organizar la división del trabajo, fomentar la extensión del comercio y regular la circulación del dinero como medida de valor y medio de intercambio. Asimismo, la policía debe atender a las diferencias que se dan entre el precio natural y el precio de mercado – cuestión en la que luego Smith pondrá especial énfasis–. La regulación de estos factores permitirá el despliegue de la civilización, la multiplicación de los productos y el acrecentamiento de la opulencia. Además, a partir del fomento del comercio y los oficios, la policía funcionará como una forma de prevención de delitos y crímenes, cumpliendo indirectamente una función moral:

The establishment of commerce and manufactures, which brings about this independency, is the best police for preventing crimes.²⁴

Sin embargo, Smith advierte sobre un peligro que encierra el sobredimensionamiento del control al comercio, especialmente en todo lo respectivo a los intercambios entre diferentes naciones. El crecimiento desmedido de las estructuras burocráticas suele deberse a las decisiones tomadas por los funcionarios estatales (*politicians*), quienes muchas veces se abocan a obstaculizar el comercio para ocultar el hecho de que su rol podría ser prescindible:

The whom we call politicians are not the most remarkable men in the World for probity and punctuality. Ambassadors from different nations are still less so; they are praised for any little advantage they can take, and pique themselves a good deal on this degree of refinement. The reason of this is that nations treat with one another not above twice or thrice in a century, and they may gain more by one piece of fraud, than [lose] by having a bad character.²⁵

Para evitar ese tipo de situaciones indeseables, Smith aboga en favor de multiplicar tanto las formas de los intercambios como los sujetos encargados de llevarlos a cabo, reduciendo de este modo la posibilidad de un exceso de control:

²³ SMITH, A., *Lectures on Justice...* op. cit., pp. 3-4.

²⁴ *Ibid.*, p. 155.

²⁵ *Ibid.*, p. 254.

Wherever dealings are frequent, a man does not expect to gain so much by any one contract, as by probity and punctuality in the whole, and a prudent dealer, who is sensible of his real interest, would rather choose to lose what he has a right to, than give any ground for suspicion. Everything of this kind is odious as it is rare. When the greater part of people are merchants, they always bring probity and punctuality into fashion, and these, therefore, are the principal virtues of a commercial nation.²⁶

Este tipo de consideraciones muestran cómo el pensamiento de Smith comienza a diferenciarse de la tendencia del Cameralismo prusiano postulando a la preservación y protección de la libertad de los intercambios económicos como la fuente efectiva de la prosperidad del *Commonwealth*.

Con la publicación de *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* en 1776, este distanciamiento de las teorías camerales se vuelve más profundo. Si el objetivo de *Lectures...* era abogar a favor de que los diferentes ámbitos de la estructura estatal se sometieran al control policial, la propuesta de *The Wealth of Nations* apunta a describir las condiciones que debe cumplir una organización socio-política para asegurar el respeto por el orden natural de la convivencia, que no es otro que aquel que establecen las acciones espontáneas de los hombres. Por lo tanto, sostiene Smith, las reglas legales no deben trabar la libre expresión de aquellas características de la personalidad individual que conducen al mejoramiento social, es decir, no deben entorpecer la predisposición natural al establecimiento de relaciones de asociación, cooperación y solidaridad. La organización socio-política debe basarse en la consideración del libre ejercicio del interés individual mediante la libre empresa, la libre competencia y el libre comercio, condiciones que redundarán en la solución de los problemas sociales y en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Siguiendo esta línea, Smith denuncia a la política europea (*European policy*) por obstaculizar las posibilidades generales del progreso con sus medidas negativas que a veces restringen la competencia entre algunas ocupaciones –principalmente otorgando beneficios exclusivos a ciertas corporaciones y ciertos gremios– y otras la estimulan más allá de lo que resulta natural –generando una distorsión en lo que tiene que ver con las ventajas y desventajas intrínsecas al desarrollo de los diferentes empleos–. Asimismo, la política también es señalada como la responsable de la proliferación de leyes que buscan regular los oficios, el domicilio, la atención a la pobreza, etc., reglamentaciones que sólo consiguen restringir la libre circulación de los trabajadores.²⁷

²⁶ *Ibid.*, p. 255.

²⁷ SMITH, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, Strahan & Cadell, 1776, p. 137.

Esta crítica a los sistemas administrativo-policiales impulsados por teorías como la *Polzeiwissenschaft* tiene una base epistémica: resulta inviable la intención de regular cada detalle del universo social, de mantener bajo su control cada parte de una totalidad que, como tal, tiene por principal característica la de ser incognoscible. Así lo había definido Smith en textos publicados anteriormente como *The Theory of Moral Sentiments*:

The administration of the great system of the universe, however, the care of the universal happiness of all rational and sensible beings, is the business of God and not of man. To man is allotted a much humbler department, but one much more suitable to the weakness of his powers, and to the narrowness of his comprehension; the care of his own happiness, of that of his family, his friends, his country.²⁸

Estas observaciones de corte empirista presentes en sus primeas publicaciones le permitían a Smith denunciar a aquellos mandatarios que, desplegando “un nefasto ejercicio de soberbia”, se aferraban a su plan de gobierno sin considerar la posibilidad de reajustar ninguna de sus partes. Esos gobernantes creían poder manejar a los miembros de la sociedad como piezas de su propio juego, pero olvidaban que cada pieza tiene una lógica de movimiento que le es intrínseca y que generalmente difiere de aquella que quiere imponérsele. Este desfasaje entre los movimientos “naturales” de los individuos y el direccionamiento “artificial” que ciertos gobernantes pretendían instaurar era señalado por Smith como la causa que conduce a las sociedades hacia un destino de desorden y miseria.²⁹

Estas consideraciones son replicadas y ampliadas en *The Wealth of Nations*, extendiéndose desde los soberanos y los príncipes a todos los hombres de estado y funcionarios en general (*statemen, politicians*), a quienes Smith describe como personas propicias a la vanidad, frívolas, improductivas, descuidadas, ineficaces y parasitarias. Su mantenimiento resulta costoso para la sociedad, intentan proyectos mercantilistas que habitualmente fracasan y suelen disponer de los fondos públicos con absoluto descuido y, muchas veces, apuntando al propio beneficio:

The agents of a prince regard the wealth of their master as inexhaustible; are careless at what price they buy; are careless at what price they sell; are careless at what expense they transport his goods from one place to another. Those agents frequently live with the profusion of princes, and sometimes too, in spite of that profusion, and by a proper method of making up their accounts, acquire the fortunes of princes.³⁰

²⁸ SMITH, A., *The Theory of Moral Sentiments*, Indianápolis, Oxford University, 1976 [1759], p. 237.

²⁹ Cf. *Ibid.*, pp. 233-234.

³⁰ SMITH, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*... op. cit., p. 670.

De allí que:

No two characters seem more inconsistent than those of trader and sovereign. If the trading spirit of the English East India company renders them very bad sovereigns, the spirit of sovereignty seems to have rendered them equally bad traders. While they were traders only, they managed their trade successfully, and were able to pay from their profits a moderate dividend to the proprietors of their stock. Since they became sovereigns, with a revenue which, it is said, was originally more than three millions sterling, they have been obliged to beg the ordinary assistance of government, in order to avoid immediate bankruptcy. In their former situation, their servants in India considered themselves as the clerks of merchants; in their present situation, those servants consider themselves as the ministers of sovereigns.³¹

La solución para los problemas que conllevan este tipo de abusos y descuidos será establecer una forma de gobierno que permita dividir la autoridad entre varios miembros, que a su vez estarán sujetos a leyes generales previamente conocidas tanto por los gobernantes como por los gobernados. Sólo así se podrá asegurar las condiciones de la libertad comprendida como el objetivo la sociedad civil. De este modo se perfila una nueva forma de igualdad de la que el gobierno, comprendido ahora como un conjunto de instituciones agregadas a la dinámica social, no estará exento. Como cualquier otro miembro de la sociedad, el soberano deberá preocuparse por procurar su sustento y atender con cuidado al modo en el que dispone de sus recursos:

The sovereign, like, any other owner of stock, may derive a revenue from it, either by employing it himself, or by lending it.³²

Basándose en este tipo de valoraciones, Smith dedica el Libro V de *The Wealth of Nations* a detallar las funciones del Estado desde el análisis de los gastos que el cumplimiento de esas funciones suele comportar. Desde este criterio, la actividad estatal aparece confinada a tres deberes puntuales:

According to the system of natural liberty, the sovereign has only three duties to attend to; three duties of great importance, indeed, but plain and intelligible to common understandings: first, the duty of protecting the society from violence and invasion of other independent societies; secondly, the duty of protecting, as far as possible, every member of the society from the injustice or oppression of every other member of it, or the duty of establishing an exact administration of justice; and, thirdly, the duty of erecting and maintaining certain public works and certain public institutions which it can never be for the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain; because the profit could never repay

³¹ *Ibid.*, p. 670.

³² *Ibid.*, p. 669.

the expense to any individual or small number of individuals, though it may frequently do much more than repay it to a great society.³³

El Estado debe comprometerse a defender la sociedad de toda violencia interior o exterior, protegerla de la injusticia o la opresión causada por cualquiera de sus miembros y proporcionarle la infraestructura material e institucional que los privados no quieren o no puedan financiar por sí mismos. Aclarado este objetivo, la principal preocupación de Smith ya no es definir cómo deben articularse las instituciones estatales sino estipular cómo deben financiarse los gastos que implica el mantenimiento de ellas. Por eso las distintas formas de recaudación de fondos y las causas del endeudamiento estatal pasan a ser un tópico a revisar con mucho detalle.

Este tipo de consideraciones perfila una relación entre el Estado y sus habitantes que resulta diferente respecto de aquella que caracterizara al Absolutismo: las obligaciones estatales ya no pueden limitarse a defender la sociedad de los enemigos externos y de los peligros internos. El Estado debe procurar además el acrecentamiento del bienestar general de la sociedad (*general welfare of the society*). La Economía Política comprendida como una forma de conocimiento de la que el gobierno no puede prescindir enseña que el deber estatal va más allá del establecimiento de la ley y de la vigilancia de su cumplimiento: el Estado debe proponerse generar las condiciones para incrementar el bienestar general comprendido bajo la forma de la riqueza.

Political Economy, considered as a branch of the science of a statesman or legislator, proposes two distinct objects: first, to provide a plentiful revenue or subsistence for the people, or more properly to enable them to provide such a revenue or subsistence for themselves; and secondly, to supply the state or Commonwealth with a revenue sufficient for the public services. It proposes to enrich both the people and the sovereign.³⁴

La *Poilizewissenschaft* del Cameralismo afirmaba que el acrecentamiento de la potencia del Estado debía considerarse el objetivo primero y último de toda actividad estatal, mientras que la provisión de bienestar a la población aparecía como un objetivo secundario y subalterno cuya justificación se relacionaba con la posibilidad de ampliar la base de la que se extraían las fuerzas para dicho acrecentamiento. La Economía Política británica señala al bienestar general como un fin en sí mismo y supedita la jurisprudencia estatal a ese objetivo. En última instancia, el Estado no sólo no debe infringir la “libertad natural” sino que además debe proponerse asegurarla, disponiendo de todos sus recursos a tal fin. De allí que el énfasis se traslade desde la figura del Estado hacia la riqueza de las naciones. Ya no se trata solamente de permitir que cada individuo

³³ *Ibid.*, p. 560-561. En su libro *Free to chose*, Milton Friedman recupera este pasaje de Smith adjudicándole gran relevancia y vigencia. Cf. FRIEDMAN, M., *Free to chose*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979, p. 28 y ss. Tópicos como éste serán problematizados en el Capítulo VI de la presente tesis.

³⁴ *Ibid.*, p. 341.

pueda perseguir su interés particular. Será indispensable además garantizar la presencia de los medios que resulten necesarios para que dicha búsqueda pueda ser llevada a cabo:

Every man, as long as he does not violate the laws of justice, is left perfectly free to pursue his own interest his own way, and to bring both his industry and capital into competition with those of any other man, or order of men. The sovereign is completely discharged from a duty, in the attempting to perform which he must always be exposed to innumerable delusions, and for the proper performance of which no human wisdom or knowledge could ever be sufficient; the duty of superintending the industry of private people, and of directing it towards the employments most suitable to the interest of the society.³⁵

Teniendo presente que no existe posibilidad de conocer y, consecuentemente, tampoco de controlar la totalidad de las circunstancias que hacen a la vida social, el Estado queda liberado de las funciones de planificación, dirección y comando. Si en sus *Lectures...* Smith subordinaba las nociones económicas a las funciones del control policial, en *The Wealth of Nations* este esquema se invierte y las funciones del control administrativo son puestas al servicio del horizonte general de la producción económica de riquezas. Sólo permanecen bajo la órbita estatal las funciones de defensa, administración de justicia y construcción y mantenimiento de caminos y canales comprendidos como circuitos que facilitan y promueven el intercambio comercial.

Una vez establecidas sus tres funciones básicas, Smith señala que cada estructura administrativa estatal deberá definirse de acuerdo con las necesidades específicas de la sociedad a la que sirve. Gran parte de *The Wealth of Nations* está dedicada a analizar diversos funcionamientos administrativos en pos de determinar cuál será el más adecuada a los intereses de Inglaterra. En el contexto del proceso de expansión del Imperio Británico, en donde se volvía indispensable reflexionar en torno a la mejor manera de gobernar las colonias para obtener de ellas el mayor provecho, Smith destaca la importancia de diferenciar los niveles del gobierno entre nacionales, regionales y locales. Las gobernaciones locales son señaladas como las más indicadas para hacerse cargo de las obligaciones estatales, por lo que Smith aboga a favor de su independencia administrativa.³⁶

Even those public works, which are of such a nature that they cannot afford any revenue for maintaining themselves, but of which the conveniency is nearly confined to some particular place or district, are always better maintained by a local or provincial revenue, under the management of a local and provincial administration, than by the general revenue of the state, of which the executive power must always have the management (...). The abuses which sometimes creep into the local and provincial administration of a local and provincial revenue, how enormous so ever they may appear, are in reality, however, almost always very

³⁵ *Ibid.*, p. 560.

³⁶ Esto permite interpretar desde otra perspectiva las actitudes que adoptaron los ingleses tras la independencia estadounidense, la cual tuvo lugar en el mismo año en que *The Wealth of Nations* fuera publicado.

trifling in comparison of those which commonly take place in the administration and expenditure of the revenue of a great empire. They are, besides, much more easily corrected.³⁷

Ese empoderamiento de los gobiernos locales termina de deshacer la vinculación política característica del Estado Absoluto que se legitimaba en la naturalidad de la relación paternalista establecida entre el soberano y sus súbditos, reemplazándola por el criterio de la vinculación económica. Desde este nuevo criterio, la sociedad aparece como una existencia independiente, como el producto de relaciones sociales-comerciales que expresan operativamente el “orden natural”.

Por su parte, el Estado pasa a existir en virtud de la sociedad, por y para ella. La legitimidad del poder estatal estará dada por la eficacia con la que las instituciones gubernamentales desempeñen sus funciones administrativas en vistas de garantizar el objetivo último del progreso económico que se obtiene sobre la base de los intercambios mercantiles. De este modo, la impronta del liberalismo no propone una abolición de la administración estatal sino la reducción de esas funciones a un conjunto de instancias básicas (pero indispensables) cuya atención no puede quedar a cargo del libre interés de los individuos.

En base a este tipo de consideraciones, el desarrollo de las instituciones administrativas estatales en el marco del Imperio Británico acompañó las necesidades de las dinámicas comerciales locales e internacionales, dejando relegado lo concerniente a la prestación de servicios de salubridad y seguridad. En contraste, en Europa continental la herencia de la *Poilizewissenschaft* dio lugar a la aparición de la Ciencia de la Administración Pública.³⁸

V.3.2. Charles-Jean Baptiste Bonnin y el nacimiento de la Administración Pública en la Francia postnapoleónica

Tras la Revolución de 1789 y la reacción burguesa que tuvo lugar luego de la derrota de Napoleón se gestó en Francia una nueva organización de la dimensión estatal que en varios aspectos resultó más centralizada y centralizadora que aquella que caracterizara al *Anciën Régime*. La definición restrictiva del poder de policía que definía sus funciones como el mantenimiento del orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad personal fue reemplazada hacia la segunda década del siglo XIX por otra perspectiva que le otorgó a la administración estatal funciones muy diferentes.

³⁷ *Ibid.*, p. 597.

³⁸ Cf. GUERRERO, O., *Principios de Administración Pública*, México, UNAM, 2007, pp. 82 y ss.

Entre 1808 y 1810, Charles-Jean Baptiste Bonnin publica una serie de tratados considerados fundacionales por los historiadores de la Administración Pública.³⁹ Estos tratados son compendiados en el voluminoso *Principes d'Administration Publique*,⁴⁰ texto que contó con una importante difusión en otros países a partir de su traducción al español y al italiano.

Bonnin no refiere al pensamiento cameral en ninguna parte de su obra; en lugar de eso, dedica varios pasajes a criticar la función de la policía describiéndola como una herencia de las teorías clásicas que había degenerado en inquisición política e instrumento de imposición del miedo por parte de los gobiernos tiránicos.⁴¹ Sin embargo, en el texto resulta explícita la presencia de varios de los elementos teóricos desarrollados por la *Polizeiwissenschaft* prusiana. Considerando la difusión que aquellas ideas habían alcanzado, la omisión de cualquier mención a esta influencia resulta llamativa. Los historiadores de la Administración Pública suponen que, en tanto republicano y liberal declarado, Bonnin se cuida mucho de citar como fuente a aquellas teorías que habían sido promovidas por los regímenes políticos anteriores.⁴²

Los presupuestos que subyacen a los desarrollos presentados en *Principes d'Administration Publique* son radicalmente diferentes de los del Cameralismo prusiano. Bonnin define al hombre como un ser naturalmente social, y esa sociabilidad natural tiende a la organización relacional para la satisfacción de necesidades. La familia y la propiedad nacen de esta organización. Por su parte, el interés público es definido como la reunión de intereses privados para el beneficio común. De allí que el objetivo de la sociedad deba ser la conservación física y moral de los ciudadanos. El Estado aparece conceptualizado en sus textos como la reunión de los hombres en una asociación política que subsume a todos bajo una misma forma de control. Por su parte, el gobierno se define como la autoridad pública establecida para regir al Estado.⁴³

Por oposición a la burocracia (*bureaucratie*) propia del Absolutismo que detentaba un carácter prepotente y arbitrario, Bonnin destaca la necesidad imperiosa de generar una nueva teoría capaz de desterrar aquellos vicios y peligros, una nueva forma de saber administrativo que alcance a desarrollarse desde la neutralidad de la ciencia:

Démontrer l'existence de la science administrative, ce serait sans doute résoudre un grand problème de la science sociale, dont elle fait partie, et réfuter en même

³⁹ Cf. GUERRERO, O., *La teoría de la Administración Pública*, Mexico, Harla, 1986, pp. 54-70.

⁴⁰ BONNIN, Ch. J. B., *Principes d'Administration Publique*, Paris, Renaudiere Imprimeur-Libraire, tres tomos, 1812. Los ensayos principales reeditados en este volumen fueron dos: *De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif*, de 1808, y *Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code. Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissement, communaux et municipaux*, de 1809.

⁴¹ Cf. BONNIN, Ch. J. B., *Principes d'Administration Publique...* op. cit., p. 291.

⁴² Cf. GUERRERO, O., *La teoría de la Administración Pública...* op. cit., p. 60.

⁴³ Cf. *Ibid.*, p. 85.

tems les allégations fausses de ces esprits routiniers et superficiels qui n'ont toujours vu dans l'administration que la bureaucratie ou l'arbitraire de l'autorité; ce serait enfin détruire une erreur d'autant plus funeste, que cette erreur fut dans tous les tems la cause des abus de pouvoir, des plaintes des peuples, et trop souvent aussi celle des révolutions des Etats.⁴⁴

Bonnin afirma que los criterios organizativos que no se apoyen en las leyes naturales que hacen al vínculo social no podrán sino fracasar. Una Ciencia de la Administración debe basarse en principios de naturaleza universal, tales como los que constituyen, sustentan y conservan las relaciones sociales. Para no perderse en divagaciones improductivas, el desarrollo de esta ciencia debe tomar como punto de partida el principio primitivo del que derivan los principios secundarios que organizan la vida social. Bonnin ubica ese principio en las relaciones sociales nacidas del derecho natural, cimentando a la administración en la sociabilidad humana:

Ce principe primitif se trouve, premièrement, dans les rapports sociaux, les quels naissent du droit naturel, source commune de toutes les lois, ce droit étant inhérent à l'homme, cause et objet de la législation en général, et conséquemment des lois administratives; secondement, dans le Gouvernement, élément et moteur de l'administration.⁴⁵

Según Bonnín, la Ciencia de la Administración no debe interesarse por los individuos en tanto tales, sino por su lugar como parte de la sociedad.⁴⁶ Como encargada de desentramar los complejos vínculos entre Estado y sociedad heredados del proceso revolucionario, la Administración deberá apuntar a un trabajo conceptual que permita pensar la imbricación entre las relaciones administrativas civiles y las relaciones administrativas públicas de una manera diferente.

Bonnin describe a las relaciones civiles como aquellas que establecen entre sí los miembros individuales de la sociedad; se trata de aquellas relaciones relativas al estado civil, los vínculos familiares, la paternidad y maternidad, etc. Las relaciones civiles suponen al administrado en tanto individuo, pero a la vez en tanto sujeto a la acción de la administración y al interés de la sociedad. El administrado es observado de manera particular, desde la visión que la sociedad puede tener sobre él, y no en el sentido inverso.

Por su parte, las relaciones públicas son aquellas que existen entre la administración estatal y los administrados. Frente al Estado, el administrado aparece vinculado de una manera cada vez más específica a medida que las relaciones administrativas aumentan en diversidad. Desde este punto de vista, los individuos son comprendidos como contribuyentes de la hacienda, conscriptos

⁴⁴ BONNIN, Ch. J. B., *Principes d'Administration Publique...* op. cit., p. XV.

⁴⁵ *Ibid.*, p. XVI.

⁴⁶ Tal es así que, para referir a los miembros del Estado, los tratados franceses de *Administration Publique* publicados a comienzos del siglo XIX prefieren utilizar el término 'administrados' (*administrés*) antes que el de 'ciudadanos' (*citoyens*).

para el servicio militar, miembros de la guardia civil, jurados, etc. Asimismo, las relaciones administrativas contribuyen también a definir ciertas obligaciones de los administrados, de modo que éstos puedan participar en las reparticiones y también en lo relativo a los reclamos, las recaudaciones y las concesiones municipales. Las relaciones administrativas estatales unen a los administrados entre sí y también con el Estado. Su objetivo primero es conservar física y moralmente a los hombres que forman la sociedad.

Para sentar las bases sobre las que construir este estudio sistemático de los aspectos administrativos del Estado, Bonnin entiende que es indispensable separar las relaciones jurídicas de las cuestiones exclusivamente normativas y técnicas. Por eso advierte respecto de los peligros que conlleva el hecho de que el cuerpo administrativo esté sometido a los mismos avatares electorales que los gobernantes. Para evitar este tipo de riesgo resultará fundamental distinguir el gobierno de la administración:

Le *Gouvernement* est proprement l'administration supreme de l'Etat: il est l'ame qui donne la vie au corps politique, le point de centre vers lequel réagissent sans cesse les mouvemens qu'il imprime à toutes les parties de l'administration. C'est par lui que le mouvement est imprimé à l'État, et l'action à l'administration en general; que les lois recoivent leur exécution, exécution qui n'est autre que l'application des lois aux personnes, aux biens, et aux actions, dans les choses generals ou particulières, et qui peut être définie l'action des lois, et qui est réellement leur execution. Institué pour la gestion des affaires publiques, son autorité est toute de direction et de surveillance, son pouvoir est tout d'action.

L'*administration* est la division de l'action du Gouvernement en autant de parties que le territoire est lui-même divisé. Elle est le Gouvernement partiel et local, considéré dans le détail des affaires publiques et l'exécution directe des lois générales de l'Etat par rapport sus administrés.

Cette distinction du Gouvernement et de l'administration publique dons'entendre également des administrations specials, car elles son également le Gouvernement considéré dans son action de details, quoique leurs attributions n'embrassent que l'exécution des lois qui règlent des rapports généraux, abstraction faite des individus, et qui considèrent plutôt les proprieties, meme privées, comme base de la richesse et de la prospérité publiques, que les personnes, comme les impôts, les forêts, les douanes, etc.⁴⁷

Bonnin afirma que, por su naturaleza, la administración tiende al gobierno, no es otra cosa que el gobierno considerado en su acción parcial y detallada. Su objeto es la ejecución de las leyes del Estado en las materias generales y comunes a todos. Sin una dinámica administrativa que sirva para dirigir los asuntos públicos, el gobierno tendrá una existencia vana pues aún la mejor voluntad de gobernar resulta absolutamente superflua si no alcanza a ser efectivamente ejercida:

⁴⁷ *Ibid.*, p. 80.

Par la nature de son institution, le Gouvernement est l'ame du corps politique; par son objet, il est l'administration générale del l'État.⁴⁸

El gobierno y la administración son de naturaleza similar: el primero es el principio de la segunda y la segunda es una parte necesaria del primero. Sin embargo, Bonnin aclara que a pesar de ser inseparables, no deben confundirse:

Le premier [le gouvernement] est proprement la tête, et la seconde [l'administration], les membres par les quelles la tête agit, fait et exécute ce qu'elle a résolu.⁴⁹

El gobierno es el elemento primitivo de la administración, en él hay que buscar los verdaderos principios administrativos. Porque si estos principios no están en armonía con los del gobierno, no sólo se confundirían sus relaciones sino que además se producirían desórdenes en el Estado: se daría un desfase entre causas y efectos.

Por eso resulta indispensable definir las partes que componen la estructura estatal de acuerdo a la función que cada una desempeña. En ese sentido, Bonnin distingue entre el Gobierno, la Administración de Justicia y la Administración General. El Gobierno incluye a las otras dos. La Administración de Justicia abarca a los jueces de los juzgados de paz, los tribunales de primera instancia, de comercio y de apelación de los tribunales civiles, los tribunales de simple policía, los correccionales y tribunales penales y de apelación. La Administración de Justicia tiene a su cargo castigar a aquellos que incumplen las leyes que tratan a los ciudadanos como individuos del Estado.

Por su parte, la Administración General se subdivide en la Administración Pública y las Administraciones Especiales; la primera comprende a las prefecturas y subprefecturas municipales, la segunda, al cobro de impuestos, el cuidado de los bosques, la custodia aduanera, la regulación de las divisas o la vigilancia de las vías fluviales, las carreteras y los canales públicos. La Administración General debe ocuparse de velar por el buen funcionamiento de las leyes que afectan a la relación entre el ciudadano y el Estado.

En effet, la justice est une conséquence de l'administration, comme l'administration même est une conséquence du Gouvernement, puisqu'elle est établie, eu général, pour veiller à ce que l'ordre que l'administration ordonne ne soit pas troublé par les passions des hommes et par des intérêts particuliers, soit qu'on considère la justice comme prononçant dans le débats privés, soit qu'on la considère comme appliquant aux délits les peines déterminées par loi.⁵⁰

⁴⁸ *Ibid.*, p. 85.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 94.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 97.

De allí que la administración se diferencie del gobierno: es una institución en sí misma y tiene sus propias atribuciones (o debe tenerlas). También se diferencia de la justicia: mientras que una se encarga de juzgar, la otra se ocupa de actuar.

Esta distinción permite redefinir el carácter y la función de la policía, ahora comprendida como un poder que debe operar bajo el mando de cada una de las administraciones – Administración de Justicia y Administración General–, por lo cual debe a su vez dividirse. De este modo, Bonnin estipula la necesidad de crear una policía judicial que se encargue de castigar las faltas y una policía administrativa que desempeñará una función aún más importante, pues será la encargada de prevenir los delitos:

L'administration a encore un caractère bien distinct de la justice. Celle-ci a pour objet de punir les délits l'administration de les prévenir de là, la division de la police, en police administrative et en police judiciaire. L'une et l'autre concourent bien à la tranquillité et à la sûreté publique, mais avec cette différence notable, que mieux l'administration saura prévenir les délits, moins la justice aura à punir.⁵¹

Por lo tanto, el buen funcionamiento de la sociedad dependerá fundamentalmente de la administración, ya que sus funciones no estarán reducidas únicamente a la sanción de las malas conductas sino también a la prevención de los errores que los hombres puedan cometer, lo que resultará aun más importante. Por eso, en pos del establecimiento y custodia del orden social, los principios administrativos serán más significativos que las leyes penales:

Que ne doit-on pas attendre d'une bonne administration? C'est par ses soins et par sa surveillance que le repos public est assuré, que la tranquillité règne dans les familles, que la paix existe entre les citoyens, que les propriétés sont préservées contre la force et la ruse, que les lumières se propagent dans toutes les classes, que les hommes s'éclaircissent réciproquement, et que tous jouissent de cette sécurité qui ajoute tant à l'existence, et de ce bonheur, objet de leurs désirs et de leurs recherches.⁵²

Si la *Polizeiwissenschaft* cameralista se expresaba en las leyes y los reglamentos que buscaban acrecentar la potencia del Estado, la Administración Pública caracterizada por Bonnin busca corregir y mejorar todo cuanto existe dentro de la vida social, dando una dirección más conveniente tanto a los seres organizados como a la disposición y circulación de los bienes materiales. Gobierno y administración aparecen así profundamente imbricados en cuanto a sus objetivos y a las necesidades recíprocas en su funcionamiento. Pero al mismo tiempo, la administración comienza a diferenciarse del gobierno, consolidando su carácter institucional y estableciendo sus propias atribuciones. El gobierno sigue comprendiéndose como el pensamiento que dirige y la administración como el brazo que ejecuta. Sin embargo, esto no quiere decir que

⁵¹ *Ibid.*, p. 99.

⁵² *Ibid.*, p. 111.

la administración no sepa qué hacer sin el mandato gubernamental, pues sus principios ejecutivos son naturales y hacen al mantenimiento del lazo común de la sociedad. En resumen, desde la perspectiva de Bonnin, el gobierno provee de unidad a las distintas administraciones locales, pero éstas no dependen ontológicamente de aquel.⁵³

Con la difusión de los trabajos de Bonnin, la disciplina de la Administración Pública comienza a aparecer en el pensamiento europeo continental como el centro de actividad de la vida del Estado. Lo que antes se estudiaba como una imagen de la organización y el funcionamiento administrativo del Estado pasa a concebirse como una fuerza que lo anima y encamina a su progreso.

Así comienza a perfilarse un nuevo ideario dentro del cual la administración alcanza a postularse como la forma de conocimiento adecuada de las relaciones sociales en general.

L'administration est la science des rapports entre la société et les administrés, et des moyens de conservation de ces mêmes rapports par l'action de l'autorité publique sur les personnes et les propriétés, en tout ce qui intéresse l'ordre social. La science administrative peut donc être considérée, ou comme la connaissance de certaines relations sociales, c'est-à-dire la théorie et l'analyse de ces relations, ou bien comme l'application aux personnes et aux choses des règles même qui ordonnent ces relations dans l'intérêt commun. D'après cette définition, prise dans la nature même des choses, on voit que, sous le premier point de vue, elle démontre le jeu de l'action sociale, et que, sous le second, elle est l'art de mettre cette action en pratique.⁵⁴

Este ideario tendrá una gran influencia en el florecimiento de las Ciencias Sociales referido ya en el Capítulo IV de la presente tesis. La relación entre la lógica del pensamiento administrativo y el surgimiento de la Sociología puede verificarse claramente en una obra posterior del propio Bonnin que también es considerada fundacional por los historiadores del pensamiento sociológico. Se trata de *Doctrine Sociale*, cuya primera edición fue publicada en París hacia 1820. Este libro compone un catálogo político-constitucional relativo a la ciudadanía en el que se enuncian los derechos del hombre y del ciudadano. Bonnin visualizó a la Ciencia Social como una disciplina aplicada que debe encargarse tanto de instruir al hombre como de regular sus derechos. Bonnin dividió esta disciplina en dos ramas: la política y la moral.

⁵³ «Sans le Gouvernement, institué pour veiller sur l'Etat, et sans l'administration, créé pour l'action du Gouvernement, quant au maintien de l'ordre et à l'exécution des lois publiques et des règimens, il serait impossible de concevoir la société même, puisque la société ne serait plus qu'un rassemblement fortuit, et passager même, des membres isolés, sans relation entre eux, et étrangers les uns aux autres. L'intérêt public, au contraire, est permanent; il est le ciment qui lie les individus, et par intérêt public, il faut entendre la réunion de ces besoins et de ces rapports éternels, dont les lois sont l'expression, et l'action exécutive du Gouvernement le régulateur. C'est donc dans cet intérêt public, assemblage naturel de tous les rapports individuels, qu'est le principe de l'organisation sociale, c'est-à-dire du Gouvernement et de l'administration», *Ibid*, p. 78.

⁵⁴ *Ibid*, p. XIV.

De toutes les sciences que l'homme doit à son intelligence, la science sociale est la première par sa nature, son importance et son utilité: elle a une application plus personnelle aux hommes que les sciences physiques, car elle ordonne la société même. Plus sublime dans son objet, c'est l'homme moral et intellectuel qu'elle a en vue d'après ses besoins sociaux, c'est de l'homme qu'elle s'occupe, ce sont ses rapports naturels et nécessaires qu'elle règle, ses actions qu'elle dirige, sa conservation qu'elle assure, ses besoins et ses appétits qu'elle détermine dans ses relations avec la communauté, sa moralité qu'elle commande et maintient, ses droits naturels et sa liberté qu'elle consacre et garantit. Science tout à la fois physique et morale, théorique et usuelle, elle est la plus belle des découvertes que l'homme ait faites. Les découvertes dans les choses physiques sont admirable sans doute, mais les découvertes dans les choses sociales sont plus précieuses encore. Tout ce que l'homme a fait peut périr, ce qu'il a découvert peut se perdre, mais l'homme, et les principes éternels de raison et d'équité que la nature a placés en nous, sont impérissables. Il suffit de jeter un moment les yeux sur tout ce qui nous entoure pour se convaincre que, si les lois de la nature sont éternelles dans leurs causes, elles varient dans les modifications que les choses matérielles subissent par des lois secondaires subordonnées aux premières, tandis que l'homme est toujours homme, et que les principes primitifs de liberté, d'égalité, d'équité et des rapports sociaux sont immutables, constants, universels et toujours les mêmes dans leurs effets, parce qu'ils sont inhérents aux hommes et de la même manière: on ne pourrait d'ailleurs concevoir l'homme sans ces principes, non plus que ces principes sans l'homme.⁵⁵

Puesta en relación con la línea de desarrollos teóricos que el presente capítulo busca recuperar, la obra de Bonnin constituye una proclama sobre la existencia autónoma de la sociedad y un manifiesto respecto de la necesidad de establecer una nueva forma de conocimiento que resulte acorde al funcionamiento de los vínculos sociales naturales, proyecto que retomaría Auguste Comte un par de décadas después. Teniendo en cuenta estas consideraciones, cobra una significación especial el entusiasmo con el que Bonnin se refiere al nacimiento de las Ciencias Sociales:

Sublime de sa nature, admirable par ses principes, nécessaire par l'objet qu'elle se propose, usuelle par son application à tous les hommes, la science sociale est donc la première des connaissances: elle est encore la plus belle science dont la raison puisse se glorifier, et dont l'étude soit la plus propre à satisfaire l'esprit. Quelle connaissance plus nécessaire que celle qui apprend à l'homme ses *droits* et la *régle de ses devoirs*! Quelle connaissance plus admirable que celle fondée sur la *science de l'homme*, et dont les principes sont puisés dans son *étude*! Quoi de plus propre à occuper le sage, et de plus digne de ses méditations! Religion du citoyen et expression des besoins sociaux par la volonté publique, les lois sont le régulateur de chacune des actions des hommes dans la communauté, et des leurs rapports dans la république.⁵⁶

⁵⁵ BONNIN, Ch. J. B., *Doctrine Sociale, ou Principes Universelles des Lois et des Rapports de Peuple à Peuple Déduits de la nature de l'Homme et des droits du genre humain*, Paris, Kleffer, 1821, p. 39.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 41. Las cursivas correspondien al texto original.

Este punto del recorrido completa e ilustra el arco que, siguiendo el esquema foucaultiano mencionado al comienzo de este capítulo, va desde la formulación de las primeras pretensiones de regular el funcionamiento de la vida social al compendio y sistematización de cierto tipo de prácticas, para pasar de allí al establecimiento del conjunto de saberes desarrollados a partir de reglas propias y basados en principios de aplicación universal.

V.4. El surgimiento de la administración moderna – Tercera etapa: de las ciencias sociales a la ingeniería industrial

Poco tiempo después de la publicación del compendio de Bonnin comienzan a difundirse, primero en Francia y luego en otros países de Europa occidental, las ideas de la corriente positivista. Esta corriente afirma que el cultivo de la ciencia y la industria son los verdaderos motores del progreso social y que, en la medida en que la sociedad industrial fuera alcanzando mayores grados de perfeccionamiento, las tecnologías industriales y la planificación económica volverían prescindibles a la política y al derecho, llegado eventualmente a reemplazarlos.⁵⁷ Para sostener esta aspiración, el positivismo postula como objetivo la necesidad de desarrollar una nueva ciencia que alcance a unificar los diferentes campos del saber relacionados con el funcionamiento social en pos de generar conocimientos que permitan mejorar el orden de la sociedad del mismo modo en que la ingeniería, basada en la mecánica y en la física, contribuyó a mejorar las bases de la producción material.

V.4.1. Henri de Saint-Simon: administración, industria y la nueva utopía de una sociedad sin Estado

Henri de Saint-Simon es uno de los padres fundadores del positivismo francés. En su obra, la historia aparece comprendida como el devenir de una forma de progreso necesario y continuo en el que todas las cosas que han sucedido y todas las que sucederán forman una sola y misma serie. Esta historia está regida por una ley general que determina la sucesión de épocas *críticas* y épocas *orgánicas*. Las épocas orgánicas son aquellas que alcanzan a descansar sobre un sistema de creencias establecido, se desarrollan en conformidad con él y progresan dentro de los límites fijados. En un cierto momento, este mismo progreso obliga a revisar las ideas centrales que anclaban al sistema en su conjunto; cuando esto ocurre, comienza una época crítica.

En el contexto de la Restauración francesa, Saint-Simón se propone apuntalar la fuerza productiva industrial como factor fundamental para el desarrollo socio-económico. Para ello,

⁵⁷ Cf. CAMPILLO, N., *Razón y utopía en la sociedad industrial. Un estudio sobre Saint-Simon*, Valencia, Universitat de Valencia, 1992.

busca la manera de hacer convivir propuestas de organización científico-industrial que se presentan como horizontes aspiracionales más o menos utópicos con articulaciones administrativas concretas que buscan fomentar diversas alianzas entre la vieja aristocracia y la novísima clase industrial.⁵⁸

En *L'industrie, ou Discussions politiques morales et philosophiques dans l'intérêt de tous les hommes livrés a des travaux utiles et independants* de 1817, Saint-Simon le otorga a este nuevo factor industrial un lugar prioritario en todo lo respectivo al desarrollo social:

Tout par l'industrie; tout pour elle.⁵⁹

Al mismo tiempo, presenta las cuestiones políticas como inseparables de las económicas. Saint-Simon se declara influenciado por los desarrollos de la corriente de la Economía Política, sobre todo por las ideas presentadas en *The Wealth of Nations* de Adam Smith y *Le Traite d'Economie Politique* de Jean-Baptiste Say. En base a dicha influencia, Saint-Simon propone una definición de la política en términos de producción:

La politique est donc, pour me résumer en deux mots, la science de la production, c'est à dire, la science qui vise à l'ordre des choses plus favorables à tous les genres de production.⁶⁰

La producción de cosas útiles aparece como el fin más razonable y positivo que las sociedades políticas puedan proponerse. Por lo tanto, se impone la necesidad de desarrollar nuevos criterios que permitan valorar a las sociedades en relación con sus posibilidades productivas.⁶¹

En una sociedad industrial, es decir, en una sociedad compuesta enteramente por productores, primaría la solidaridad pues no habría intereses contrapuestos: la industria de una nación y su sistema social serían una sola y única cosa. La vida social estaría configurada como la industria misma, la actividad económica de la industria formaría sin más la cosa social (*la chose sociale*). De allí que el desafío que deberá enfrentar la nueva ciencia social será desarrollar la mejor forma de organización que una sociedad tal pudiera llegar a requerir. Esta organización propuesta por los primeros desarrollos positivistas buscará apuntalar un nuevo poder que alcance a funcionar como guía espiritual y secular.

La guía espiritual deberá estar a cargo de los hombres de ciencia, es decir, los hombres que puedan desarrollar la mayor cantidad de predicciones con el mayor grado de precisión. La

⁵⁸ Cf. GRANGE, J., *Saint-Simon, 1760-1825*, Paris, Ellipse, 2005.

⁵⁹ SAINT-SIMON, H., *L'industrie, ou Discussions politiques morales et philosophiques dans l'intérêt de tous les hommes livrés a des travaux utiles et independants*, Paris, Bureau de l'Administration, 1817, p. 1.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 188.

⁶¹ Cf. MUSSO, P., "La «science politique» de Saint-Simon contre l' utopia", en *Quaderni* Nro. 42: "Utopie III - passages et apocalypse", Paris, 2000, pp. 75-93.

ciencia ha nacido como capacidad de previsión; y la verificación de una predicción es lo que otorga a cada científico su reputación.

La administración de los asuntos seculares será reservada a los hombres de industria, es decir, a los emprendedores de trabajos pacíficos que darán ocupación al mayor número de individuos. Esta administración, por efecto directo del interés personal de los administradores, se ocupará, en primer lugar, de mantener la paz entre las naciones y, en segundo lugar, de disminuir lo más posible los impuestos y gravámenes de manera que lo producido por la industria se emplee del modo más ventajoso para la comunidad.

Para alcanzar esa instancia superadora, las actividades políticas todavía vigentes no deben interferir con el desarrollo industrial, a la que cualquier tipo de intervención exterior sólo puede hacer daño y estorbar. La coordinación de la producción en el conjunto de la sociedad debe respetar la autonomía de las empresas dirigidas por particulares. Los gobernantes deben atender únicamente a las clases ociosas, a las que deben impulsar enérgicamente al trabajo para evitar su existencia parasitaria.

En el pensamiento de Saint-Simon la sociedad aparece como el conjunto y la unión de los hombres que hacen trabajos útiles; dentro de dicho conjunto, la industria se configura como la forma superior de organización:

La société tout entière repose sur l'industrie. L'industrie est la seule garantie de son existence, la seule source de leur richesse et de la prospérité (...) L'industrie n'est plus qu'un corps unique et complet dans lequel tous les membres sont liés et sont, pour ainsi dire, solidaires.⁶²

Si para el pensamiento de Bonnin, el gobierno y la administración eran uno el principio del otro y de alguna manera se interdeterminaban, para Saint-Simon las acciones administrativas resultan más importantes que las acciones gubernamentales. Si la sociedad entera reposa en la industria, la administración industrial se configurará como el principal factor del progreso, quedando relegadas las funciones gubernamentales que puedan ejercerse desde la órbita estatal a un plano secundario: el gobierno debía ser la fuerza encargada de intervenir para mantener el funcionamiento de la industria cuando ésta se ve amenazada por el desorden. Esto supondrá el reemplazo del “gobierno de las personas” por “la administración de las cosas”. Sólo una sociedad de tipo industrial podrá sustituir el poder coercitivo propio de las sociedades militares por la organización y la administración.

Saint-Simon refiere a su presente como un momento de transición en el que el poder político aún detentado por la restauración monárquica debería utilizarse para que la clase industrial consiga organizar y administrar la industria autónomamente. Una vez completado este proceso,

⁶² SAINT-SIMON, H., *L'industrie...* op. cit., p. 137.

el poder político debería dejar su lugar a la industria pues ésta estará en mejores condiciones para cumplir la tarea de encausar las fuerzas sociales hacia el camino del desarrollo.

Luego de alcanzada esa instancia superadora en la que la sociedad pasará a estar regida por los criterios industriales, deberá establecerse un esquema organizado en tres cámaras: una *Chambre de invention* compuesta por ingenieros civiles y artistas (en proporción desigual a favor de los primeros) que se encargarán de proyectar trabajos públicos para acrecentar la riqueza y mejorar la suerte de sus habitantes. Luego una *Chambre de examen*, compuesta por físicos y matemáticos que desempeñará funciones consultivas. Por último, una tercera *Chambre d'exécution* que estará compuesta por representantes elegidos entre los principales jefes de las casas industriales que se encargarán de llevar a cabo los proyectos y de establecer y cobrar tasas impositivas.

Este gobierno tripartito que la clase de los industriales llevaría a cabo no tendría necesidad de ejercer formas de dominación, como sucede con los regímenes teológico-militares. En rigor, señala Saint-Simon, ni siquiera debería llamarse “gobierno” pues la actividad política habría quedado completamente reemplazada por las tareas puramente administrativas, lo que garantizaría el uso pacífico y conjunto de la naturaleza y la tecnología en vistas del mayor bienestar social.

De este modo, la administración y la organización conducirían a la desaparición de esa estructura completamente externa a las clases industriales y a la sociedad civil que conforma el Estado: a partir del desarrollo de una nueva organización industrial, el poder estatal se convertiría en un armazón obsoleto que ya no respondería a las necesidades del desarrollo económico, perdiendo así todo sentido.⁶³ La obsolescencia del Estado como consecuencia del rechazo racional a las instituciones coercitivas y la primacía de la organización económico-industrial supondría la abolición del dominio de las clases no productivas de la sociedad y del poder de los nobles, religiosos y legistas. Las campañas de conquista y la guerra quedarían igualmente eliminadas, y con ellas la casta de los militares, cuya única función es la de atemorizar al resto de la sociedad para mantener sus privilegios de clase. El laicismo y el

⁶³ Engels atribuye a Saint-Simon la originalidad de la idea de abolición del Estado: «En 1816, Saint-Simon declara que la política es la ciencia de la producción y predice ya la total absorción de la política por la Economía. Y si aquí no hace más que insinuar la idea de que la situación económica es la base de las instituciones políticas, proclama ya claramente la transformación del gobierno político sobre los hombres en una administración de las cosas y en la dirección de los procesos de la producción, que no es sino la idea de la “abolición del Estado”, que tanto estrépito levanta últimamente», ENGELS, F., “Del socialismo utópico al socialismo científico”, en MARX, K. y ENGELS, F., *Obras escogidas. Tomo III*, Moscú, Progreso, 1980, p. 125.

pacifismo serían dos enormes conquistas que caracterizarían a esa nueva y definitiva “época gloriosa de la humanidad”.⁶⁴

Producción y consenso harían innecesario el poder coercitivo. Pero el fin de los poderes tradicionales a favor de los poderes de la industria no significará el fin de la autoridad: Saint-Simon propone que la sociedad industrial esté alternativamente dirigida por jefes de las industrias, técnicos, ingenieros, científicos, artistas, filósofos, etc. Estos dirigentes serán los responsables de conseguir que la sociedad transforme la naturaleza y multiplique la producción de bienes útiles mediante la aplicación de las ciencias positivas, de las tecnologías correspondientes y del trabajo de conjunto de todo el estamento industrial.

V.4.2. Thomas Woodrow Wilson: la administración como garantía de la democracia

El pensamiento administrativo norteamericano surge luego de la revolución independentista de 1776. En ese contexto, los debates en torno a la forma de organizar la nueva nación suscitados entre estadistas como Alexander Hamilton –a favor de un gobierno centralizado y vigoroso– y Thomas Jefferson –a favor de un gobierno descentralizado y ágil– sentaron las bases sobre las que luego se producirían las primeras publicaciones teóricas que versaban sobre cuestiones administrativas. Ya durante la primera mitad del siglo XIX comienza a hacerse notoria la influencia en este campo de algunos idealistas revolucionarios europeos, como por ejemplo Alexandre de Tocqueville. Este último publicó entre 1835 y 1840 *De la démocratie en Amérique*,⁶⁵ un análisis de las fortalezas y debilidades del sistema de gobierno estadounidense. Según Tocqueville, la Administración Pública estadounidense carecía de procesos preestablecidos y principios sistematizados; el tradicionalismo y la oralidad imperantes en las estructuras estatales obligaban a los funcionarios a lidiar con nuevas contingencias cada día. Este tipo de observaciones marcaron la dirección de los desarrollos de la operatoria administrativa de Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX.

Pero durante la segunda mitad del mismo siglo, el pensamiento administrativo estadounidense opta por una perspectiva marcadamente pragmática para la cual era necesario tomar distancia de la tradición del pensamiento político europeo caracterizado por sus debates en torno a quién debe legislar y bajo qué principios. Para los estadounidenses, esos debates conducían a discusiones intelectuales que se perdían en abstracciones y cometían el error de dejar los detalles prácticos

⁶⁴ Este tipo de consideraciones pueden encontrarse especialmente en los artículos publicados por Saint-Simon en *L'organisateur*. Esta revista era dirigida conjuntamente por Saint-Simon, Thierry y Comte, y se proponía como un foro para la crítica de la administración francesa que pudiera proporcionar una base para la discusión de políticas futuras. Sólo se publicaron unos pocos números entre 1819 y 1820.

⁶⁵ TOCQUEVILLE, A., *De la démocratie en Amérique I*, Paris, GF Flammarion, 1981 [1835]. Luego de su publicación, el texto que fue rápidamente traducido a la lengua inglesa.

(*practical details*) que siempre conlleva la implementación de las leyes librados al criterio de los empleados administrativos.⁶⁶ Ese descuido, cuyas consecuencias podían tener una importancia relativa en épocas anteriores en las que las sociedades eran más simples, resultaba absolutamente inaceptable durante las últimas décadas del siglo XIX, cuando las nuevas complejidades comerciales, la especulación financiera, la nueva dimensión internacional que adquieren los monopolios, el incremento del nivel de conflictividad entre trabajadores y empleadores, etc., mostraban dificultades inéditas a las que las acciones gubernamentales debían hacer frente. En base a este tipo de consideraciones, el pensamiento administrativo estadounidense estableció como prioridad el desarrollo de formas sistemáticas de estudio dentro del campo de la administración pública.⁶⁷

Woodrow Wilson fue uno de los primeros autores en llevar a cabo este tipo de estudios. Desde su cargo académico en la Johns Hopkins University, promovió la creación de un departamento independiente para estudios administrativos. En 1885, la publicación de *Congressional Government* le otorgó una gran notoriedad y lo convirtió en un consultor en materia de reformas políticas (*policy reforms*). El libro fue la primera obra académica abocada a analizar la formulación de políticas (*policymaking*) por parte del gobierno central con el fin de proponer recomendaciones para cambiar dicho proceso. Su prestigio como actor político se acrecentaría en 1889 con la publicación del manual *The State*, que se utilizaría en el dictado de cursos administrativos en diversas casas de estudio. Woodrow Wilson sería electo presidente de los Estados Unidos en 1913 y luego reelecto para un segundo mandato, permaneciendo en el cargo hasta 1921.

Wilson distingue una serie de etapas dentro de la historia de la teoría administrativa moderna. En el momento del surgimiento de dicha teoría, el poder absolutista dictaba las reglas. Esta herencia explica por qué los países que fueron absolutistas parecen más avanzados en materia administrativa. Pero sus métodos y tecnologías resultan inaplicables en países que aspiran a darle a su población un mayor grado de libertad. Posteriormente, las constituciones post revolucionarias establecieron un marco para garantizar que los procesos de elaboración de leyes quedaran bajo el control del pueblo. Para Wilson, es necesario que el pueblo soberano (*sovereign people*) desarrolle una nueva disciplina administrativa que le permita ocuparse directamente de

⁶⁶ Cf. SAYRE, W.S., “Premises of Public Administration: Past and Emerging”, en *Public Administration Review*, Vol. 18, Nro. 2, New York, American Society of Public Administration, 1958, pp. 102-105.

⁶⁷ En un artículo de 1933, Harvey Walker compara el estudio de la administración en Inglaterra y Estados Unidos. A partir de dicha comparación, define dos rumbos que adopta el desarrollo de la administración pública: mientras que el británico se basa en el estudio de las estructuras e instituciones estatales, el estadounidense adopta un corte gerencialista que se propone adoptar los aportes de la administración privada. Cf. WALKER, H., “An american conception of public administration”, en *Public Administration Journal*, Vol. 11, Issue 1, New York, 1933, pp. 15-19.

los detalles prácticos (*practical details*) que conlleva la implementación de las leyes emanadas del poder popular.⁶⁸

This is the reason why administrative tasks have nowadays to be so studiously and systematically adjusted to carefully tested standards of policy, the reason why we are having now what we never had before, a science of administration. The weightier debates of constitutional principle are even yet by no means concluded; buy they are no longer of more immediate practical moment than question of administration. It is getting to be harder to run a constitution than to frame one.⁶⁹

Coincidiendo con las apreciaciones que Justi explicitara más de un siglo atrás, Wilson aboga por la necesidad de formar un cuerpo profesional de administradores. Pero a diferencia de lo que proponían los autores del Cameralismo prusiano, en el esquema de Wilson los administradores profesionales no deben quedar subordinados a la voluntad de los gobernantes. Antes bien, el correcto funcionamiento de la administración pública dependerá de su grado de independencia respecto del gobierno.

Para Wilson, la política y la administración configuran campos diferentes: aquélla trata sobre la definición de programas legales (*policy formulation*) mientras que ésta se ocupa de plasmar esos programas en la realidad (*carrying formulation*). Esta distinción que confundió a algunos pensadores prusianos se vuelve cada vez más obvia en la medida en la que las sociedades aumentan en complejidad, al punto de ya no poder ser considerada materia de discusión. Wilson afirma que debe quedar claro, de una vez y para siempre, que la Administración Pública es el gobierno en acción:

Administration is the most obvious part of government; it is government in action; it is the executive, the operative, the most visible side of government, and is of course as old as government itself. It is government in action, and one might very naturally expect to find that government in action had arrested the attention and provoked the scrutiny of writers of politics very early in the history of systematic thought.⁷⁰

En los desarrollos propuestos por Wilson, la Ciencia de la Administración se vuelve indispensable para enderezar los caminos que el gobierno se propone recorrer, para hacer posibles sus emprendimientos, para fortalecer su organización y para permitirle cumplir con sus deberes mediante un análisis de los objetivos que el gobierno puede cumplir efectivamente:

⁶⁸ Cf. STILLMAN, R., "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay", en *American Political Science Review*, Vol. 67, Nro. 2, New York, 1973, pp. 582-588. También WALKER, L., "Woodrow Wilson, Progressive Reform, and Public Administration", en *Political Science Quarterly*, Vol. 104, Nro. 3, New York, 1989, pp. 509-525.

⁶⁹ WILSON, W., "The Study of Administration" en *Political Science Quarterly*, Vol. 2, Nro. 2, New York, The Academy of Political Science, 1887, p. 197.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 201.

It is the object of administrative study to discover, first, what government can properly and successfully do, and, secondly, how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy.⁷¹

Los grandes planes de gobierno y las leyes formuladas por instituciones políticas como las Cámaras de Representantes revisten un carácter indefectiblemente general. Pero su implementación, ejecución y control detallado son administrativos. Para que esas tareas sean llevadas a cabo con absoluta diligencia, la administración no debe ser considerada como una mera herramienta pasiva. Por el contrario, resulta indispensable que ella pueda contar con márgenes de independencia que le permitan elegir libremente los mejores medios para cumplir con sus objetivos. En una república organizada bajo el parámetro del equilibrio, la definición de objetivos políticos (*political goals*) no debe ser una cuestión administrativa y, en la misma medida, la administración no debe quedar expuesta a la manipulación política (*political manipulation*):

Administrative questions are not political questions. Although politics set the task for administration, it should not be suffered to manipulate its offices.⁷²

Desde una perspectiva exclusivamente técnica, la Administración Pública sólo forma parte de la vida social como condición de su funcionamiento. Pero atendiendo a los principios que la fundamentan y a la importancia de su misión, también se relaciona íntimamente con las posibilidades del progreso político y del bienestar social:

The field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife or politics; it at most point stands apart even from the debatable ground of constitutional study. It is a part of political life only as the methods of the counting-house are a part of the life of society; only as machinery is part of the manufactured product. But it is, at the same time, raised very far above the dull level of mere technical detail by the fact that through its greater principles it is directly connected with the lasting maxims of political wisdom, the permanent truths of political progress.⁷³

Según Wilson, los principios constitucionales y los estudios administrativos comparten una base común: el estudio de la administración aparece íntimamente ligado a las posibilidades de la correcta distribución de la autoridad constitucional (*constitutional authority*). Es obligación y potestad de la administración elaborar las disposiciones necesarias para que la responsabilidad por la implementación de las políticas públicas (*public policies*) recaiga indefectiblemente sobre

⁷¹ *Ibid.*, p. 208.

⁷² *Ibid.*, p. 210.

⁷³ *Ibid.*, p. 210.

los oficiales administrativos. Esa será la mejor manera de organizar y dividir las funciones sin obstaculizar el principio del gobierno garantizando la legitimidad de su autoridad:

To discover the best principle for the distribution of authority is of greater importance, possibly, under a democratic system, where officials serve many masters, than under others where they serve but a few. All sovereigns are suspicious of their servants, and the sovereign people is no exception to the rule; but how is its suspicion to be allayed by knowledge? If that suspicion could but be clarified into wise vigilance, it would be altogether salutary; if that vigilance could be aided by the unmistakable placing of responsibility, it would be altogether beneficent. Suspicion in itself is never healthful either in the private or in the public mind. Trust is strength in all relations of life; and, as it is the office of the constitutional reformer to create conditions of trustfulness, so it is the office of the administrative organizer to fit administration with conditions of clearcut responsibility which shall insure trustworthiness.⁷⁴

Los principios fundamentales como el de la libertad de acción o el de la igualdad frente a la ley emanan indefectiblemente de las constituciones de los Estados. Pero si los circuitos administrativos no se implementan eficazmente, esos principios pueden quedar en un plano declarativo sin alcanzar a concretarse.⁷⁵ La Administración Pública aparece de esta manera como garante último de la democracia:

Old as democracy is, its organization on a basis of modern ideas and conditions is still an unaccomplished work. The democratic state has yet to be equipped for carrying those enormous burdens of administration which the needs of this industrial and trading age are so fast accumulating. Without comparative studies in government we cannot rid ourselves of the misconception that administration stands upon an essentially different basis in a democratic state from that on which it stands in a non-democratic state.⁷⁶

Los estudios administrativos tienen por delante dos tareas fundamentales: llevar a cabo una comparación de los diferentes sistemas de administración y formar un conjunto profesional de oficiales administrativos. Para esto último será necesario crear escuelas de formación en

⁷⁴ *Ibid.*, p. 216.

⁷⁵ «La Constitución debe dar garantías de que sus leyes orgánicas no serán excepciones derogatorias de los grandes principios consagrados por ella, como se ha visto más de una vez. Es preciso que el derecho administrativo no sea un medio falaz de eliminar o escamotear las libertades y garantías constitucionales. Por ejemplo: La prensa es libre, dice la Constitución; pero puede venir la ley orgánica de la prensa y crear tantas trabas y limitaciones al ejercicio de esa libertad, que la deje ilusoria y mentirosa. Es libre del sufragio, dice la Constitución; pero vendrá la ley orgánica electoral, y a fuerza de requisitos y limitaciones excepcionales, convertirá en mentira la libertad de votar. El comercio es libre, dice la Constitución; pero viene el fisco con sus reglamentos, y a ejemplo de aquella ley madrileña de imprenta, de que hablaba Figaro, organiza esa libertad, diciendo: “Con tal que ningún buque fondee sin pagar derechos de puerto, de anclaje, de fardo; que ninguna mercadería entre o salga sin pagar derechos a la aduana; que nadie abra casa de trato sin pagar su patente anual; que nadie comercie en el interior sin pagar derechos de peaje; que ningún documento de crédito se firme sino en papel sellado; que ningún comerciante se mueva sin pasaporte, ni ninguna mercadería sin guía, competentemente pagados al fisco; fuera de éstas y otras limitaciones, el comercio es completamente libre, como dice la Constitución”» ALBERDI, J. B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina*, Buenos Aires, Losada, 2004 [1852], p. 106.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 217-218.

Administración Pública, con el objetivo de generar un servicio civil autosuficiente (*self-sufficient civil service*), consistente en sus bases teóricas y con capacidad para promover con vigor los principios de la libertad.

It will be necessary to organize democracy by sending up to the competitive examinations for the civil service men definitely prepared for standing liberal test as to technical knowledge. A technically schooled civil service will presently have become indispensable. After such study we could grant democracy the sufficient honor of ultimately determining by debate all essential question affecting the public weal, of basing all structures of policy upon the major will; but we would have found but one rule of good administration for all governments alike.⁷⁷

Cuando se encuentre una manera de garantizar que los administradores estatales desempeñen su tarea realizando su mejor esfuerzo y disponiendo todo su talento ya no para complacer a sus superiores sino en vistas del interés público y con la única finalidad de servir a la comunidad, Estados Unidos será capaz de retomar la senda que lo lleve a ocupar el lugar que le corresponde dentro del entramado internacional:

If we solve this problem we shall again pilot the world.⁷⁸

Las ideas formuladas por autores como Woodrow Wilson durante la segunda mitad del siglo XIX sentaron las bases para la creación de instituciones de formación de profesionales en administración pública como el *New York Bureau of Municipal Research*, que iniciará sus actividades a principios de 1904 con el apoyo financiero de dueños de grandes capitales como John D. Rockefeller.⁷⁹ Ingenieros industriales como Frederick W. Taylor serán invitados a dictar conferencias en el marco de cursos de perfeccionamiento destinados a funcionarios estatales. A partir del trabajo de este tipo de instituciones, una larga lista de ingenieros industriales que habían conseguido administrar exitosamente ciertas organizaciones –Abraham Maslow, Douglas McGregor, Rensis Likert, T. Herzberg, Gilberth– pasarán a formar parte de la historia del pensamiento administrativo estadounidense.⁸⁰

Mostrando una fuerte influencia de las teorías del *management* científico,⁸¹ las investigaciones que se desarrollarán en el marco de estas instituciones durante las décadas siguientes postularán a la eficiencia como la mejor solución al problema de la corrupción y la

⁷⁷ *Ibid.*, p. 217.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 221

⁷⁹ Resultan significativas las referencias históricas que Bruce D. McDonald III señala en relación con los capitales que financiaron las investigaciones del *New York Bureau of Municipal Research*. Cf. MCDONALD III, B. D., “The Bureau of Municipal Reserch and the Development of a Professional Public Service”, en *Administration & Society*, 2010, pp. 815-835.

⁸⁰ Cf. DRUCKER, P. F., *Management Challenges for the 21st Century*, Boston, Butterworth–Heinemann, 2007, pp. 17 y ss.

⁸¹ Cf. CHIAVENATO, I., *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México, Mc Graw Hill, 2006, pp. 27 y ss.

incompetencia. Estas investigaciones promoverán reformas progresivas dentro de la estructura de la administración pública, como por ejemplo la división y especialización del trabajo, la homogeneidad de criterios, la unidad de comando, el principio de jerarquía y delegación de la autoridad, la extensión del control, el uso de indicadores de gestión para medir rendimiento y productividad de las organizaciones estatales, etc.⁸²

V.5. Consideraciones parciales: otra narración posible

Las referencias compendiadas en este capítulo muestran que, en su origen moderno, la administración aparece como una disciplina surgida del seno del proceso de reestructuración de los vínculos sociales. Dentro del contexto de las mutaciones que marcaron los siglos XVI y XVII, esta reestructuración se motoriza a partir de la necesidad de conocer cómo son “las cosas mismas”, los elementos que hacen a la sociedad pero que conciernen al Estado, para poder controlar y regir su funcionamiento. Esta perspectiva muestra cómo las tendencias del absolutismo monárquico se expresan en la configuración de un nuevo vínculo gubernamental que reemplaza los lazos feudales: la obligación del gobernante ya no es proteger a sus súbditos, antes bien, el objetivo del gobierno pasa por encontrar nuevas formas de aprovechar la fuerza de los gobernados. Como contrapartida de este usufructo, el gobernante debe hacer todo lo posible por procurar el bienestar de ese conjunto, comprendido ahora en términos de “población”.

La Teoría de la Policía aparece como la tecnología correlativa con la forma que adopta el nuevo vínculo social. El ejercicio administrativo de la supervisión policíaca se desarrolla desde la órbita estatal buscando mantener todos los aspectos de la vida social bajo control, procurando volver visible aquello que ha de ser gobernado para que el soberano pueda cumplir su función de padre orientador y legislador sabio. A partir de su intención de intervenir exhaustivamente en nombre del acrecentamiento de la fuerza del Estado, esta tecnología de gobierno toma a su cargo los problemas de la población comprendida ahora como un factor económico de creciente importancia. Esto da cuenta de la aparición de una nueva dinámica de producción para la cual el origen de las riquezas deja de equipararse directamente con dominio de la naturaleza y con la apropiación de territorios para incorporar el empleo del trabajo humano. De allí que el problema del gobierno de la fuerza laboral pasa a ocupar un lugar preponderante.

La preocupación por la salubridad se complementa con las funciones morales que la policía también desempeña en pos de conseguir que la población sea lo más activa posible. Por ello la administración policíaca promueve la austeridad, la caridad, la modestia, la lealtad, la

⁸² Cf. GULICK, L., “Politics, Administration, and the «New Deal»”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 169: “The Crisis of Democracy”, New York, Sage Publications Inc., 1933, pp. 55-66.

dedicación, la cooperación y la honestidad, y al mismo tiempo fomenta el desarrollo de los talentos de los diferentes miembros que componen la sociedad, lo que en circunstancias particulares implicará obligar a los súbditos a abocarse a ciertas tareas o a adquirir conocimientos y habilidades según se los requiera en algunos empleos específicos.

Sin embargo, el principio de utilidad que legitima las intervenciones policíacas sobre las actividades económicas funciona al mismo tiempo como el límite de aquéllas. La propia Teoría de la Policía comienza a reconocer la posibilidad de dejar que las dinámicas mercantiles funcionen sin una orientación en aquellos casos en los que el desenvolvimiento “natural” de los intercambios alcance a redundar por sí solo en el beneficio del Estado.

La consideración de este tipo de situaciones expresa una problemática que comienza a suscitarse durante el siglo XVII. Se trata de la tensión que se establece entre la regulación y la liberalización de los procesos mercantiles, entre la conservación del buen orden colectivo y las posibilidades de realización individual. La Doctrina de la Razón de Estado y la tecnología política de la Teoría de la Policía propias del Absolutismo buscan resolver esta tensión en un sentido disciplinario, intentando expandir diametral y transversalmente los alcances del gobierno, procurando que el *singulatim* permanezca subsumido por el *omnes*. Esta será la pauta que el liberalismo británico del siglo XVIII buscará invertir, desestimando la custodia y la regulación de las actividades de los seres productivos y afirmando la necesidad de generar las condiciones para que dichos seres vivan en el mayor bienestar y la mayor seguridad posibles.

La corriente del pensamiento liberal no desconoce los aportes del cameralismo prusiano. En sus elaboraciones, el liberalismo propondrá una serie de desarrollos que pueden interpretarse como una reformulación de las teorías y tecnologías camerales. Tomando como punto de partida el postulado según el cual se gobierna demasiado o bien suponiendo que, al menos, es necesario cierto ejercicio de la crítica que se proponga indagar si se está gobernando demasiado,⁸³ el liberalismo buscará potenciar la fuerza de trabajo de la población. Para ello se propondrá ponerla a resguardo de la planificación estatal centralizada afirmando las posibilidades de la “auto-organización” de la esfera social y destacando la necesidad de liberalizar las decisiones individuales y la competencia mercantil.

La consolidación del liberalismo logrará que las vidas productivas se vuelvan valorables ya no en virtud de lo que el Estado pueda extraer de ellas, sino en virtud de su propia potencialidad efectiva. Los individuos pasarán a ser considerados en tanto componentes de una fuerza de trabajo capaz de producir mercancías, pero también en tanto agentes de intercambio que actúan orientados por su interés individual. Pero la mera acumulación de vidas productivas no resultará

⁸³ Cf. FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004, pp. 248 y ss.

suficiente: además será necesario que esas vidas puedan florecer y pasar del “simplemente vivir” al “más que vivir” en la persecución de ese interés individual. Esto producirá que los elementos a gobernar ya no resulten transparentes a la mirada de quien gobierna; antes bien, estos elementos revestirán un carácter incognoscible, lo que provocará que el propio lugar de la soberanía sea puesto en cuestión: el soberano no puede gobernar porque no sabe, y no sabe porque no puede saber.⁸⁴

El ejercicio de ese plus de libertad requerirá del despliegue de nuevas tecnologías de gobierno y del desarrollo correlativo de un nuevo compendio de saberes capaces de abarcar los procesos que afectan las dinámicas poblacionales. La Economía Política se constituirá en ese nuevo compendio de saberes que comprenderá a la población como fuerza de trabajo disponible –desde su aspecto demográfico–, pero también como conjunto de productores y consumidores, propietarios y no propietarios, empleados y empleadores.⁸⁵

V.5.1. La reformulación liberal de las funciones administrativas del Estado

Las referencias recuperadas en los apartados anteriores muestran una caracterización del liberalismo que se corresponde con las definiciones foucaultianas trabajadas en el Capítulo III de la presente tesis. Entre otros factores, las nuevas tecnologías de gobierno correlativas con la impronta liberal se diferencian del Cameralismo abandonando la pretensión policíaca de controlar minuciosamente todos los ámbitos de la vida social. Sin embargo, resulta necesario agregar algunas consideraciones para mostrar en dónde reside específicamente el carácter novedoso que, a nivel de la redefinición de las funciones administrativas estatales, supone esta impronta.

Podría creerse que la novedad del liberalismo reside en adjudicarle al Estado una función eminentemente administrativa, pero esto no sería del todo correcto pues, como se señaló en los primeros apartados de este capítulo, la autoría de esa innovación le corresponde al pensamiento cameral. También podría sostenerse que la novedad del liberalismo se manifiesta en una suerte de inversión de la tendencia absolutista que se manifestaría bajo la forma de una reducción de las

⁸⁴ «Au souverain juridique, au souverain détenteur de droits et fondateur du droit positif à partir du droit naturel des individus, l' *homo œconomicus*, c'est quelqu'un qui peut dire: tu ne dois pas, non pas parce que moi j'ai des droits et que tu n'as pas le droit d'y toucher-ça, c' est ce que dit l'homme de droit, c'est ce que dit l' *homo juridicus* au souverain: j'ai des droits, je t'en ai confié certains, tu ne dois pas toucher aux autres, ou: je t'ai confié mes droits pour telle ou telle fin. L' *homo œconomicus* ne dit pas ça. Il dit bien aussi au souverain: tu ne dois pas, mais il dit au souverain: tu ne dois pas, pourquoi? Tu ne dois pas parce que tu ne peux pas. Et tu ne peux pas au sens de «tu es impuissant» et pourquoi tu es impuissant, pourquoi tu ne peux pas? Tu ne peux pas parce que tu ne sais pas et tu ne sais pas parce que tu ne peux pas savoir», FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique...* op. cit., p. 286.

⁸⁵ «Para las necesidades de la industria no basta con un mero incremento numérico. La mercancía fuerza de trabajo no debía existir meramente: debía encontrarse disponible en cantidades adecuadas en los lugares que se la necesitaba más; en este punto, la movilidad de la población laboriosa constituía una condición esencial» DOBB, M., *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971, p. 325.

funciones administrativas estatales. Pero esta descripción que permanece en un plano meramente técnico no alcanza a dar cuenta del carácter novedoso de la impronta liberal si no se la considera desde una perspectiva gubernamental.

Lo que el liberalismo busca modificar no son las funciones administrativas concretas, pues aun cuando el discurso liberal parezca otorgarle sólo un lugar marginal, el Estado sigue desempeñando una serie de acciones que hacen al funcionamiento social —la administración de justicia, la construcción de caminos y el mantenimiento de aquellas instituciones básicas por las que la actividad privada no llega a interesarse—. Antes bien, en lo que respecta a la administración estatal, la novedad del liberalismo se expresa en una reformulación particular a partir de la cual la función administrativa del Estado queda supeditada al funcionamiento general de la producción social. En última instancia, lo que se invierte es la ecuación que sustentaba las prerrogativas del poder soberano: en la concepción liberal, es la sociedad la que, afirmando su condición de autónoma e independiente, cede sólo algunos de sus derechos a un Estado que debe cuidarse de no parasitar las fuerzas productivas sociales. En ese sentido, la Teoría de la Policía no desaparece sino que se transforma en la disciplina de la Administración Pública. Esta disciplina deberá desarrollar tecnologías capaces de superar las restricciones reglamentaristas para fomentar que cada individuo, renunciando a la tutela estatal, se convierta en responsable de su propio bienestar. En ese sentido, las nuevas-viejas tecnologías administrativas deberán cumplir la función fundamental de garantizar que el *omnes* nunca interfiera con el *singulatim*.

Teniendo presentes estas consideraciones, resulta fundamental señalar una vez más que la condición aparentemente reducida que reviste la administración estatal dentro de la propuesta del liberalismo no debe confundirse con un relegamiento de dicha función a una posición de menor importancia. Para garantizar el funcionamiento del mercado resulta tan importante la liberalización de la oferta y la demanda como la administración de justicia, el mantenimiento de puertos y caminos, y el sostenimiento de ciertas instituciones que no despiertan el interés mercantil. Estas tres funciones que el pensamiento liberal le adjudica al Estado resultan fundamentales para que la “naturalidad del mercado” logre instalarse y mantenerse.

La administración de justicia debe funcionar como una forma de protección de la propiedad privada. También debe encargarse de que no se produzcan disputas sobre los derechos propietarios que puedan afectar las relaciones económicas.⁸⁶ La construcción y mantenimiento de puentes, canales navegables, puertos y caminos, así como también las mejoras que puedan llevarse a cabo en el servicio de correo y en otros medios de comunicación resultan

⁸⁶ «Civil government, so far as it is instituted for the security of property, is, in reality, instituted for the defence of the rich against the poor, or of those who have some property against those who have none at all», SMITH, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations...* op. cit., p. 584. Esta definición de la justicia muestra un carácter netamente operativo y excluye cualquier eventual debate respecto de aquello que deba considerarse “justo”.

fundamentales para acompañar y apuntalar el crecimiento de la producción y del empleo en tanto que posibilitan el abaratamiento de los bienes que se consumen en el mercado interno y fomentan los intercambios comerciales entre naciones. Por último, el sostenimiento de ciertas instituciones de las que no puede esperarse que se haga cargo ningún individuo, como por ejemplo las escuelas parroquiales, también resulta fundamental para la conservación del orden social. Sobre este último punto vale la pena detenerse.

Los pasajes del Libro V de *The Wealth of Nations* que están dedicados al problema de la educación son relativamente pocos en comparación con la totalidad de la obra, pero encierran consideraciones sumamente significativas. Smith sostiene que la base de todo tipo de educación debe ser el estímulo. Confía en las universidades autosustentadas, en las que los estudiantes pagan a sus maestros para que éstos complementen y perfeccionen su entrenamiento en las lides de los negocios, actividad en la que seguramente ya se habrán iniciado a partir de contactos con familiares y amigos. Por el contrario, destaca Smith, no suele ser buena la calidad de la preparación que ofrecen las universidades y los colegios mantenidos por el Estado. A ellos acuden quienes no pueden pagar por una formación mejor y que apenas tienen tiempo de educarse antes de verse obligados a salir al mercado para hacerse de sus medios de subsistencia. Aun así, estas instituciones resultan indispensables para evitar la corrupción generalizada del pueblo, pues sólo a través de ellas pueden enseñarse las habilidades mínimas que un individuo necesitará para defenderse en la vida, como por ejemplo los oficios. Además, sólo a través de ellas puede difundirse el patriotismo, valor que resulta indispensable despertar en quienes están dedicados a tareas repetitivas que no les permiten comprender la importancia que sus labores cotidianas revisten para el conjunto del entramado social. La educación debe procurar emular las condiciones de “competencia natural” del mercado en pos de preparar a sus estudiantes para desempeñarse en dentro de esas dinámicas.⁸⁷ De allí que el sistema educativo estatal deba proveer a las personas que se encuentran en una situación desventajosa de los medios que necesitan para desarrollar su capacidad de desenvolverse adecuadamente en la vida social y ganar para sí un sustento digno.

Por más que este tipo de ideas aparezcan en la obra de Smith como un conjunto de consideraciones tangenciales, estas funciones administrativas que se le adjudican al Estado resultan sumamente sensibles si se considera el lugar que ocupan dentro de la propuesta general del pensamiento liberal: el sostenimiento de la educación pública es indispensable para que la sociedad en su conjunto no se corrompa o, en otras palabras, para que las clases desfavorecidas

⁸⁷ «In order to acquire this fortune, or even to get this subsistence, they must, in the course of a year, execute a certain quantity of work of a known value; and, where the competition is free, the rivalry of competitors, who are all endeavouring to jostle one another out of employment, obliges every man to endeavour to execute his work with a certain degree of exactness», *Ibid.*, p. 621.

incorporen criterios de comportamiento equivalentes y correlativos a los de las clases acomodadas.

V.5.2. La administración como respuesta al problema gubernamental

Este conjunto de apreciaciones muestra que la respuesta a las nuevas exigencias que plantea el problema del gobierno en la modernidad reviste un carácter eminentemente administrativo. El nuevo vínculo social que se configura en torno a la estatalidad moderna es estructurado y dinamizado –al menos, en gran medida– sobre la base de los saberes y las tecnologías diseñadas por la administración. Y si bien, como se explicó en el Capítulo III, el problema gubernamental no se reduce a la dimensión estatal, la revisión de los criterios que orientan sus intervenciones ofrece la posibilidad de comprender en su singularidad histórica muchas de las transformaciones ocurridas entre los siglos XVII y XIX.

Las diferentes tradiciones del pensamiento político propusieron desarrollos que fueron muy importantes para justificar teóricamente la nueva naturaleza del vínculo gubernamental, pero poco provechosos para volverlo operativo y menos útiles aún para mejorar su desempeño. Las disciplinas administrativas que surgen de la Teoría de la Policía cameral son las encargadas de generar las herramientas concretas para poder llevarlo efectivamente a cabo. Así, el problema del gobierno fue convirtiéndose en una cuestión eminentemente pragmática.

Desde el surgimiento de las tecnologías camerales, el Estado ya no abandonará su condición administrativa. La impugnación liberal de la extensión del control policial a todos los ámbitos de la vida social no implica la desaparición ni mucho menos la abolición de la administración, sino una particular redefinición que le otorga una renovada importancia. Lejos de invalidar la disciplina administrativa, el liberalismo la adopta como un instrumento al que se le asignan tareas fundamentales. El absolutismo podrá haber sido abolido hacia fines del siglo XVIII, pero sus tecnologías lo sobreviven. A lo largo de este pasaje, la administración funcionó como el vehículo que le permitió al Estado volverse más íntimo a la realidad social en pos de ordenar las formas de producción socioeconómicas. En ese uso político de la tecnología administrativa alcanza a realizarse la soberanía moderna.

V.5.3 De las tecnologías de gobierno al gobierno de las tecnologías

La influencia del liberalismo británico se verifica en el pensamiento continental que hacia comienzos del siglo XIX sustenta el nacimiento de la disciplina de la Administración Pública. Esta disciplina afirma la necesidad de independizar la estructura administrativa estatal –que debe aspirar a mantenerse invariable– de los designios del gobierno –cambiante por naturaleza–. A tal

fin, propone reservar los puestos de trabajo de la burocracia estatal a funcionarios formados técnicamente y aboga a favor de un aumento del grado de autonomía de esos funcionarios para evitar que los procesos electorarios afecten el correcto funcionamiento de las estructuras administrativas.

De este modo, la administración estatal pasa a definirse como el brazo que ejecuta lo que el gobierno manda. Pero, al mismo tiempo, aquélla deja de depender ontológicamente de éste, pues sus desarrollos teóricos comienzan a establecer principios ejecutivos que se presentan como correlativos con la naturalidad del vínculo social y hasta como responsables de la conservación de dicho vínculo, principios que son –y que deben permanecer– completamente independientes de los diferentes idearios que entran en pugna en el ámbito de la representatividad política. Los desarrollos de la disciplina de la Administración Pública marcan la dirección de un creciente grado de independencia de lo administrativo respecto de lo político, atribuyéndole a aquel plano mayores potestades.

Si en el grabado que ilustraba la portada de la edición original del célebre texto de Hobbes, la espada que sostenía el brazo del *Leviathan* simbolizaba el monopolio del legítimo ejercicio de la fuerza que debía encargarse de velar por el cumplimiento de la voluntad del Soberano, las consideraciones en torno al nacimiento de la Administración Pública que fueron recuperadas en este capítulo permiten proponer una nueva imagen en la que el brazo administrativo del Estado liberal aparece eventualmente separado del cuerpo del Soberano, cumpliendo funciones operativas que ya no dependen de la voluntad del gobernante sino que expresan la objetividad de las leyes que rigen la vida social.

Esta nueva alegoría muestra cómo la racionalidad gubernamental moderna se fundó en la diferenciación de ámbitos que antes se pensaban como inseparables: lo político, lo financiero, lo económico y lo propiamente administrativo. La configuración de la estatalidad moderna se dio a partir de un proceso de particularización de las funciones que confluyen hacia los objetivos gubernamentales. Pero dentro de este proceso, las funciones administrativas fueron adquiriendo un grado creciente de importancia. Por eso la división de poderes que respondía a criterios puramente político-jurídicos fue cediendo el manejo de las dinámicas del Estado a las estructuras burocráticas.

Como consecuencia, los *problemas sociales y políticos* se convirtieron en *problemas técnico-instrumentales*. Las tensiones y los conflictos implicados en la implementación de ideales como la libertad y la igualdad, la equidad y la justicia, así como también los debates en torno a la definición de los predicados que esos ideales deben incluir, fueron transformados en obstáculos, contrariedades e impedimentos, en fallas eventuales o consecuencias no deseadas –pero siempre

solucionables– de un sistema social cuyas reglas no admiten discusión pues han sido generadas en virtud de las necesidades y los objetivos de las nuevas dinámicas productivas.

De esta manera, lo político queda reducido al ámbito de la mera retórica (*politics*) o bien a la declaración de un conjunto de principios aspiracionales que no alcanzan a tener una influencia concreta si no son reglamentados operativamente (*policy*).

Emulando la lógica de la ingeniería industrial, la construcción del vínculo gubernamental se convierte en un problema de funcionamiento administrativo. De este modo, la aparición de las tecnologías de gobierno dará lugar a la posibilidad del gobierno de las tecnologías.

CAPÍTULO VI

LA APELACIÓN A “LA LIBERTAD” COMO CRÍTICA A LAS ESTRUCTURAS DEL ESTADO DE BIENESTAR: ADMINISTRACIÓN Y COMPETENCIA

El capítulo anterior propuso una aproximación al surgimiento del pensamiento administrativo en sus relaciones con las primeras formas de la estatalidad moderna y con la posterior aparición del liberalismo. Esto permitió considerar la vinculación entre los desarrollos inaugurales de la disciplina administrativa y el problema gubernamental en el contexto de la Modernidad Europea. También permitió señalar la creciente influencia que, durante el siglo XIX, la organización de la producción industrial ejerció sobre la administración estatal.

Es momento de indagar algunas de las principales transformaciones conceptuales que marcaron los desarrollos del pensamiento administrativo durante el periodo que fue desde el fin de la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1929 hasta el comienzo de la década del '70.

El periodo cuya revisión ocupa las páginas siguientes comprende la aparición de las críticas neoliberales al modelo del Estado de Bienestar. En pos de comprender las implicancias que se desprenden de esas críticas, se comenzará identificando al pensamiento administrativo característico del *Welfare*, en particular en su versión estadounidense. Luego se revisarán algunas de las publicaciones más relevantes de la Escuela Austríaca de Pensamiento Económico y de la Escuela de Chicago. Si bien este grupo de textos no corresponden a autores directamente identificados con la tradición del pensamiento administrativo, la presente indagación procurará mostrar que estas propuestas incluyen consideraciones administrativas y que, lejos de aparecer como cuestiones tangenciales, estas consideraciones ocupan un lugar preponderante.

VI.1. El pensamiento administrativo en el Estado de Bienestar

La disciplina de la Administración Pública muestra durante la primera mitad del siglo XX al modelo del Estado de Bienestar como su desarrollo más saliente.¹ No es el propósito de este apartado problematizar los distintos factores históricos, sociales y políticos involucrados tanto en

¹ El modelo del Estado de Bienestar tiene por antecedentes las reformas decimonónicas impulsadas por Bismarck, el plan Beveridge y la doctrina keynesiana que aparece en el periodo de entre guerras como una respuesta a los problemas surgidos de la expansión de la producción industrial y la consecuente masificación de la fuerza de trabajo. Cf. DIGILIO, P., “Vicisitudes del bienestar”, en HELER, M. (coord.), *Filosofía Social & Trabajo Social. Elucidación de una práctica profesional*, Buenos Aires, Biblos, 2002, pp. 63-91.

el surgimiento como en el desarrollo de este modelo. Sin embargo, valdrá mencionar algunas características generales en pos de contextualizar las críticas referidas en las páginas siguientes.²

El modelo del Estado de Bienestar³ busca desarrollar una estructura social que, dentro de las pautas de la producción capitalista, alcance a solucionar los problemas surgidos a partir de la incorporación de las masas a la vida político-institucional y sea capaz de atender –al menos, relativamente– los reclamos de los movimientos obreros. Si bien este modelo puede interpretarse como la manifestación de una dinámica en muchos sentidos contrarrevolucionaria, su surgimiento no deja de representar una ruptura respecto de la tradición filantrópica que anteriormente legitimaba las intervenciones estatales.⁴

La devastación producida por las Guerras Mundiales tuvo como una de sus consecuencias la necesidad de reconstruir las dinámicas económico-sociales desde nuevos criterios. El modelo del *Welfare* de posguerra sustenta ciertas formas de intervención estatal financiadas por las contribuciones de empleadores y empleados: garantiza la prestación de servicios públicos, principalmente, salud, educación y vivienda; transfiere fondos de un grupo social –trabajadores y empresarios– a otros por medio de instrumentos como las pensiones por vejez o por discapacidad, sanciona leyes de protección relacionadas con los derechos laborales y fomenta la mejora de las condiciones de contratación a partir de la inversión en obra pública.⁵

Estos criterios apuntan a la generación de una suerte de círculo virtuoso entre el aumento de la demanda de los consumidores y el crecimiento de la industria. El Estado se aboca a suplir las necesidades de infraestructura tomando a su cargo la prestación de servicios básicos como la educación, la salud y la vivienda. Por su parte, las líneas de producción se organizan para hacer frente a una demanda de consumo generalizado abocándose a la producción masiva de productos antes considerados suntuarios. La demanda creciente incrementa la necesidad de mano de obra

² Cf. CASTEL, R., *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997. También CASTEL, R., *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial, 2004.

³ Es necesario destacar que el modelo del Estado de Bienestar reviste diferentes características según cada época y cada país. Esping-Anderssen distingue al menos tres estructuras que se articularon en los países llamados “desarrollados”: en el Estado de Bienestar liberal, la ayuda se orienta hacia quienes carecen de otros medios, las reglas que rigen el acceso a los derechos sociales son estrictas y el Estado estimula al mercado mediante subsidios mínimos o planes privados de protección social; es el caso de países como Estados Unidos, Canadá y Australia. En el Estado de Bienestar corporativista, el acceso a la seguridad social está marcado por la pertenencia de clase y no hay mayores preocupaciones por la desmercantilización de los vínculos sociales; es el caso de países como Austria, Alemania e Italia. En el Estado de Bienestar socialdemócrata, el principio de universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales se extiende también a las clases medias, el nivel de los servicios básicos es elevado, se garantiza la participación de los trabajadores y se orienta a promover una forma de igualdad que trasciende la satisfacción de las necesidades mínimas; es el caso de países como Suecia, Noruega y Finlandia. Cf. ESPING-ANDERSSSEN, G., *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1993.

⁴ Cf. VARELA J. y ÁLVAREZ-URÍA, F., “Centralidad de la cuestión social. Conversaciones con Robert Castel”, en *Archipiélago*, Nro. 29, Barcelona, 1997.

⁵ Cf. NAVARRO, V., “El Estado de bienestar en España”, en NAVARRO, V. (coord.), *El Estado de bienestar en España*, Madrid, Tecnos, 2004, pp. 15-32.

por parte de las industrias. La estabilidad de ingresos de la clase trabajadora permite aumentar los niveles de recaudación por parte del erario público y, al mismo tiempo, generar una sensación de confianza que fortalece los sistemas crediticios.

Dentro de este periodo, la mano de obra de baja calificación alcanza una inédita capacidad de intervención en la vida política. El crecimiento exponencial de la producción industrial ubica a las masas obreras en un lugar que nunca antes habían ocupado. Los sindicatos cobran una nueva fuerza política que se refleja no sólo en la sanción de leyes laborales sino también en la implementación de la política pública en general.

La importancia que la producción industrial adquiere al interior de la dinámica del *Welfare* hace que los paradigmas administrativos que habían sido desarrollados por el *Scientific Management* desde fines del siglo XIX sean definitivamente adoptados por la administración estatal, alcanzando a consolidarse como paradigmas sociales. De hecho, en base a la complementariedad entre esta lógica administrativa y la producción masiva, algunos autores refieren al *Welfare* como un modelo estatal taylorista-fordista.⁶

A menudo el Estado de Bienestar aparece definido por oposición a estructuras socio-políticas más conservadoras como un modelo que operó a favor de una clase social determinada. Desde esta perspectiva, el Estado de Bienestar no habría funcionado como una entidad neutral o imparcial encargada de administrar la justicia y de vigilar que no haya interferencias en las dinámicas sociales del intercambio. Por el contrario, habría utilizado su poder y su autoridad para modificar dichas dinámicas en pos de beneficiar a un grupo particular: el grupo de aquellos que viven de la venta de su fuerza de trabajo, la clase social de los trabajadores.⁷

Algunas interpretaciones sostienen que, en su búsqueda de la universalización del bienestar, el *Welfare* se propuso corregir los déficits del mercado a partir de un ejercicio de carácter eminentemente intervencionista. Se habría llegado a ese resultado en base a una suerte de subsunción de lo privado a lo estatal. De este modo, el funcionamiento del *Welfare* habría mostrado una tendencia opuesta a la del *laissez-faire*.⁸

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que dentro del modelo del *Welfare* —especialmente en su versión estadounidense— siguieron operando ciertas consideraciones que anteriormente habían resultado fundamentales para que las dinámicas mercantiles llegaran a ocupar el lugar de ordenador social. La ética del trabajo, por ejemplo, continuó desempeñando su función de regulador de conductas, viéndose incluso reforzada: ella fundamentaba las normas sobre las que

⁶ Cf. ALBO, G., LANGILLE, D., y PANITCH, L., *A Different kind of state? Popular power and democratic administration*, London, Oxford University Press, 1993. También CORIAT, B., *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, Madrid, Siglo XXI, pp. 87-102.

⁷ Cf. CAMPIONE, D., *El aparato del Estado y sus transformaciones 1943-1946*, Buenos Aires, INAP, 1996.

⁸ Cf. AGLIETTA, M., *A Theory of Capitalist Regulation*, London, Verso, 1979.

se basan las posibilidades de acceder a la atención pública configurando un criterio de demarcación que separaba a los incluidos de los excluidos. La ampliación de las fronteras de la seguridad social fue acompañada por la proliferación de discursos que remarcaban la necesidad de que ese tipo de asistencia quedara reservada “sólo para los más pobres”, es decir, para aquellos que no estaban incorporados al mundo del trabajo. Ese tipo de pautas provocaban que muchos prefirieran arriesgar sus chances en el mercado laboral antes que verse involucrados en esa incómoda identificación. Al mismo tiempo, el crecimiento del empleo se transformó en una necesidad macroeconómica, pues la seguridad social ampliada sólo podía costearse en base a la recaudación generada a partir de las retenciones laborales y de los impuestos al consumo.⁹

Si la fusión entre bienestar y trabajo permitió que la participación en el mercado laboral mantuviera su rol de criterio fundamental para acceder a las formas de seguridad, los eventuales efectos de desmercantilización de las dinámicas sociales sólo pudieron llegar a ser anecdóticos. El *Welfare* no se habría opuesto al mercado; antes bien, habría reestructurado las relaciones mercantilistas de una forma particular. Sobre este tipo de supuestos se apoyan las interpretaciones que buscan presentar al modelo del *Welfare* como un intento por compatibilizar las contradicciones entre el capital y el trabajo.¹⁰

VI.1.1. Revisitando la dicotomía politics-administration

En el Capítulo V de la presente tesis se refirió cómo las propuestas teóricas que dan origen al pensamiento de la Administración Pública estadounidense –Woodrow Wilson y Frank Goodnow, entre otros– afirmaban la necesidad de separar la instancia de toma de decisiones de la instancia de ejecución de esas decisiones por parte de profesionales especializados. Este supuesto sentó las bases para la estructuración de la administración estatal así como también para la elaboración de un amplio *corpus* de derecho administrativo que reforzó la dicotomía *politics-administration*. El funcionamiento de las estructuras administrativas comenzó a realizarse bajo un estricto control piramidal en donde cada oficina fue sometida a la estrecha supervisión de la oficina inmediatamente superior. Al objetivo de perfeccionar el rendimiento a partir de la división de tareas se sumó una notoria profusión normativa que se proponía disminuir las posibilidades de

⁹ Teniendo en cuenta este tipo de elementos, algunos autores le adjudican a la protección del *Welfare* un carácter netamente residual: el Estado se limitaría a actuar sólo cuando los individuos no alcanzan a insertarse en las dinámicas del intercambio o cuando fallan las formas “naturales” de contención –como podría ser, por ejemplo, la familia–. Cf. TITMUSS, R., *Essays on the Welfare State*, London, Allen and Unwin, 1958.

¹⁰ «Las formas asumidas por el llamado “Estado de bienestar” han intentado canalizar las necesidades y demandas de la clase trabajadora y de buena parte de la clase media, buscando que esa contención fuese funcional al mantenimiento del orden social y la producción y reproducción de la economía capitalista o, lo que es lo mismo, que no obture su desarrollo. De manera que más que hablar de intentos de compatibilización entre esas lógicas contradictorias, se trataría de subordinar unos intereses a otros, pero disimulando esa subordinación», DIGILIO, P., “Vicisitudes del bienestar... op. cit., p. 82.

iniciativas no orgánicas reduciendo la autonomía de las diferentes dependencias a su mínima expresión.

Pero desde mediados de la década del '30 aparecen otras perspectivas que comienzan a señalar ciertas limitaciones en las ideas administrativas que buscaban equiparar el funcionamiento del Estado con las dinámicas industriales. Algunos especialistas se preguntan si aquellos criterios fundacionales de la disciplina respondían a un análisis adecuado de las necesidades administrativas estatales y sociales o si, por el contrario, se trataba de una propuesta prescriptiva netamente teórica. La formulación de este tipo de interrogantes contribuyó a instalar la sospecha de que existirían desfasajes entre las reglas fijadas para la administración del Estado y el comportamiento efectivo de los actores involucrados. De allí que las investigaciones de la disciplina administrativa fueran paulatinamente abandonando la pretensión de indicar cómo el sector estatal debe funcionar en pos de comenzar a indagar cómo opera concretamente.

Este cambio de perspectiva abrió el juego para que nuevas teorías administrativas comiencen a hacerse oír. Entre ellas, se destacó la aparición de los Estudios Organizacionales (*Organisational Studies*), corriente que se proponía complementar el enfoque normativo del taylorismo y del fayolismo a partir de la consideración de los aspectos informales involucrados en el funcionamiento de las organizaciones.¹¹ La implementación de estos nuevos desarrollos condujo a una reformulación del carácter eminentemente centralista que la administración había adquirido en el *Welfare*.

VI.1.2. Luther Gulick: administración y política en el New Deal

Luther Gulick (1892–1993) fue un académico de la Universidad de Eaton especializado en Ciencia de la Administración Pública. Dirigió el *Institute of Public Administration* así como también el *New York Bureau of Municipal Research*. Fue además consultor de comisiones legislativas de varios estados sobre asuntos relacionados con recaudación impositiva.

En 1933 publica un artículo titulado “*Politics, Administration and The New Deal*”.¹² En ese escrito que posteriormente sería muy recuperado por otros pensadores, Gulick afirma que cuando una mayoría de la ciudadanía siente que no puede lograr sus fines a través de los departamentos gubernamentales existentes, resulta indefectible reformar la estructura estatal. Expresa así su preocupación por el reclamo que el público estadounidense parece suscribir cada vez en mayor

¹¹ Cf. FOLLETT, M. P., *Dynamic administration*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1927. También MAYO, E., *The Human Problems of an Industrial Civilization: Early Sociology of Management and Organizations*, New York, Routledge, 1933.

¹² GULICK, L., “Politics, Administration, and the «New Deal»”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 169: “The Crisis of Democracy”, New York, Sage Publications Inc., 1933, pp. 55-66.

medida: sacar los problemas administrativos de la esfera de las decisiones políticas (*take administration out of politics*).

Para operativizar dicho reclamo, el público suele proponer dos tipos de medidas que Gulick considera, en líneas generales, inviables.

La primera propuesta es la de reducir radicalmente los márgenes de acción de los representantes políticos (*prohibition of politics*) a partir de un endurecimiento de los controles y las penalizaciones legales. También plantea un recorte del poder gubernamental en pos de impedir que los representantes políticos puedan llevar a cabo actos de corrupción. Gulick entiende que esta idea es falaz e inocente en un doble sentido: no tiene en cuenta que la corrupción puede ser apenas un síntoma de tensiones que se desarrollan en un plano diferente al estatal y presupone que una eventual eliminación de los vicios administrativos conllevaría necesariamente a un buen gobierno:

The greatest fallacy is the belief that the elimination of crime will give us good government –that sterility and virility are synonymous. Perhaps we can by prohibitions and checks and balances make a government that is virtually powerless to go wrong because it is powerless to go at all. But surely that is not the objective of mankind today. It would seem, therefore, that prohibition does not offer us a way to salvation.¹³

La otra propuesta para quitar la administración de la esfera de la política es la de la aislación departamental (*isolation of departaments*). Según esta idea, sería necesario promover reformas estructurales que faciliten la generación de agencias nuevas e independientes que estén libres de los vicios desarrollados a lo largo del tiempo por las agencias tradicionales. Gulick señala que, por sí sola, esta medida tampoco tendría sentido: la aislación departamental atentaría contra la posibilidad de que los actores involucrados pudieran desarrollar sus plenas posibilidades.¹⁴

Descartadas las soluciones comúnmente propuestas, Gulick afirma que la forma correcta de atender al reclamo del público pasa por lograr, en el largo plazo, un sistema gubernamental compuesto por organizaciones estrechamente integradas. Las democracias modernas necesitan de la integración administrativa para poder operar sobre la complejidad social. En este sentido, la planificación debe desempeñar un papel fundamental. En tiempos de cambios rápidos y profundos, sólo una planificación centralizada podrá evaluar coordinadamente todas las variables involucradas en la vida social para tomar decisiones adecuadas sobre la administración de los gastos y la asignación de los recursos:

[Specially during periods of rapid and wide change,] the act of broad planning, of balancing a complicated program of work, can be successfully undertaken only

¹³ *Ibid.*, p. 55.

¹⁴ Cf. *Ibid.*, p. 57.

when all of the variables are brought together at the same time and passed through a single mind or a single body.¹⁵

Para Gulick, una planificación integral garantizará el establecimiento de un sistema eficaz de gestión y control de gastos, sentará las bases para la supresión de potenciales duplicaciones y fortalecerá la línea de autoridad administrativa. Una administración centralizada permitirá armar proyectos a gran escala (*larger-scale enterprise*) y reducirá la posibilidad de que haya tensiones y malentendidos entre las diferentes agencias. Al mismo tiempo, será capaz de mantener el principio de economía respecto del involucramiento requerido por parte de los ciudadanos (*principle of economy of citizen attention*); considerando que los sistemas descentralizados suelen recargar la responsabilidad por la toma de decisiones en la ciudadanía y que ésta tiende a no comprometerse dejando las decisiones libradas al azar o bien en manos del jefe político de turno. La administración centralizada tratará de garantizar que los administrados se vean compelidos a involucrarse en la toma de decisiones lo menos posible.

Apparently, citizens must not be asked to say more than “yes” or “no” on a few constitutional questions, and “I trust you” or “I don’t trust you” on a few representatives. They cannot be asked to take part in the intricacies of the planning process. This they must delegate. If it is to be discharged at all, it must be built into the governmental system. The institutional integration of all the local activities is the method of bringing this about in local affairs. If we take various activities “out of politics” and set up isolated *ad hoc* governments, this planning function is thrust back on the people, who cannot discharge it, and it is therefore left to accident, chance, and the political boss.¹⁶

De este modo, Gulick descarta la idea de sacar a la administración de la política así como también señala que sería igualmente imposible sacar a la política de la administración (*take politics out of administration*),¹⁷ pues comprende a la política como una forma de acción que apunta al control de las decisiones de gobierno:

In its true meaning, politics is action, action which has to do with the control of rulers. The politics of a government, the control of the direction of a government, has therefore been the supreme stake of revolution and reform since the dawn of history. The onward march of democracy has been the gradual extension of the right to participate effectively in this control to the ordinary men and women who are governed and served by government. This is what we mean by “self-government”.¹⁸

Desde esta acepción, política y administración no pueden pensarse como separadas. Gulick afirma que nadie puede querer vivir en una sociedad en la que no haya posibilidad de controlar a

¹⁵ *Ibid.*, p. 58.

¹⁶ *Ibid.*, p. 58-59.

¹⁷ Cf. *Ibid.*, p. 59.

¹⁸ *Ibid.*, p. 59.

quienes dictaminan las leyes ni estructuras capaces de organizar inteligentemente al Estado y, a través de él, al funcionamiento del conjunto social.

Pero también se hace necesario distinguir entre las formas de política que son “bien entendidas” de aquellas que no lo son (*politics and “politics”*). La política bien entendida se expresa en las acciones relacionadas con la vida social y el control gubernamental. Por el contrario, la política mal entendida se expresa en las acciones guiadas por intereses egoístas. El problema reside en que muchas veces los actos del gobierno son de tal manera que al mismo tiempo pueden estar orientados por la búsqueda de fines sociales y también de fines privados y egoístas. Esto es así porque el gobierno articulado administrativamente no es llevado a cabo por instrumentos mecánicos sino por personas, y esto implica que cada acto comportará indefectiblemente un cierto grado de discrecionalidad:

It follows from this that governmental institutions cannot be devised to coincide definitely with any scheme of clear-cut division between policy and administration. In the first place, no such division exists in actual affairs. In the second place, it is impossible to make a few clear-cut groupings of actions or work on the basis of the degree of discretion involved.¹⁹

Para asegurar que esa discrecionalidad sea reducida a su mínima expresión, será necesario aplicar de una manera estricta el criterio de división de tareas siguiendo una jerarquía departamental en la que la especificidad de las funciones vaya disminuyendo desde la punta de la pirámide organizacional hacia las bases. Gulick afirma que sólo de esa manera el Estado podrá adaptarse al nuevo formato de super-empresa (*new super-holding company*) que le es requerido para poder funcionar como un socio ágil en cuestiones de negocios.²⁰

Sin embargo, en un texto posterior publicado poco antes del comienzo de la Segunda Guerra, Gulick pone en cuestión sus afirmaciones anteriores señalando que los criterios piramidales del taylorismo comienzan a resultar insuficientes para hacer frente a las nuevas dificultades sociales.²¹ En ese breve artículo, el autor remarca que, si bien la estructura autoritaria y verticalista del Estado ayuda a garantizar el cumplimiento de las órdenes, también atenta muchas veces contra el objetivo del bienestar humano (*human welfare*): los cambios en las necesidades particulares no alcanzan a ser tenidos en cuenta por las rígidas dinámicas de la administración estatal. En base a estas apreciaciones, Gulick destaca la necesidad de comenzar a desarrollar un nuevo enfoque que resulte capaz de reemplazar las rígidas estructuras verticales por otras más

¹⁹ *Ibid.*, p. 61.

²⁰ *Ibid.*, pp. 66 y ss.

²¹ Cf. GULICK, L., “Science, Values and Public Administration”, en GULICK, L. y URWICK, L. (comps.), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, 1937, pp. 189-195. Este volumen compendia artículos de autores de renombre como Henri Fayol, Mary Parker Follet o Elton Mayo, todos provenientes de la administración industrial. En esos escritos, el pensamiento sobre los aspectos organizacionales de la administración ya ocupa un lugar preponderante.

flexibles, un nuevo pensamiento administrativo que, en tanto ciencia social, tome en consideración los valores y fines (*values and ends*) indefectiblemente involucrados en la dimensión social de la vida humana.

VI.1.3. Dwight Waldo: la necesidad de un nuevo paradigma

Durante la Segunda Guerra, Dwight Waldo (1913-2000) se desempeñó como oficial de la *Price Administration* y luego ocupó un cargo importante en el *Bureau of the Budget* estadounidense. Sus biógrafos señalan que allí aprendió de primera mano el valor y la importancia de la eficacia y eficiencia en la administración estatal, particularmente en lo que respecta a las dificultades que conlleva la creación de un cuerpo de funcionarios públicos eficientes. Finalizado el conflicto bélico, Waldo se propuso llevar a cabo la actualización de las teorías de la Administración Pública que había reclamado Luther Gulick hacia fines de la década del '30. Junto con otros autores de su generación como Leonard White o Marshal Dimock, Waldo es considerado una de las figuras centrales de la renovación del pensamiento administrativo estadounidense.

Waldo define a la Administración Pública como un aspecto de la cooperación humana, un conjunto de acciones racionales encaminadas a maximizar la realización de fines que por su naturaleza sólo pueden pensarse como públicos: el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado.²² Con esta definición pretende abarcar al mismo tiempo al fenómeno administrativo y al compendio disciplinar de sus teorizaciones. También afirma que la Gerencia de Negocios (*Business Management*) y la Administración Pública son dos especies de un mismo género: se desarrollaron como disciplinas aliadas y sus influencias son recíprocas, se asemejan en muchos aspectos, despliegan conceptos y técnicas idénticas o similares, se estudian y se enseñan conjuntamente en las mismas universidades, etc.²³

Su libro de 1948 titulado *The Administrative State. A study of the political theory of American Public Administration*²⁴ marca un punto de inflexión en el proceso de transición entre la ortodoxia de la gestión científico-administrativa que primó en la Administración Pública estadounidense desde fines del siglo XIX hasta los inicios de la década de 1930 y la heterodoxia organizacional que había comenzado a surgir durante los años transcurridos entre guerras.

Este texto introduce una novedosa forma de construcción de conocimiento administrativo que se aproxima más a un proceso de prueba y error que a una búsqueda de principios de validez

²² Cf. WALDO, D., *The Administrative State. A study of the political theory of American Public Administration*, New York, The Ronald Press Company, 1948, pp. vi.

²³ Cf. WALDO, D., *The study of public administration*, New York, Random House, 1955, pp. 23 y ss.

²⁴ Cf. WALDO, D., *The Administrative State...*, op. cit.

universal. Waldo destaca que tanto la Gerencia Científica (*Scientific Management*) como la Administración Pública (*Public Administration*) vigentes desde fines del siglo XIX suponían que el modelo apropiado para desarrollar las ideas encargadas de guiar los asuntos humanos era el propuesto por el positivismo. Según Waldo, esta influencia llevó a caracterizaciones administrativas sesgadas por la perspectiva de los gestores (*managers*). De allí que las cuestiones relacionadas con valores y motivaciones no hayan sido suficientemente tenidas en cuenta por ninguna de esas disciplinas.

Según Waldo, aquellas teorizaciones se basaban en una serie de presupuestos: 1) la democracia y la eficiencia burocrática eran pensadas como sinónimos, o al menos armonizables, 2) el trabajo del gobierno se dividía en dos partes: decisión y ejecución (*politics and administration*), 3) la ejecución o administración buscaba desarrollarse como una ciencia basada en el descubrimiento y aplicación de principios firmes, 4) se creía que los valores y prácticas de la gerencia de negocios (*business management*) podían ser aplicados exitosamente a la administración estatal (*governmental administration*) sin necesidad de ajuste o adaptación.²⁵

Waldo no rechaza lisa y llanamente estas ideas, pero se encarga de destacar que ellas encierran una forma de reduccionismo que no permite percibir la complejidad de las cuestiones involucradas en los fenómenos administrativos, por lo que comportan una serie de peligrosas limitaciones operativas.²⁶

Tras puntualizar estas falencias, Waldo estipula una serie de nuevos interrogantes cuya formulación comprende como necesaria y urgente: ¿Qué tipo de conocimientos necesita desarrollar la Administración Pública? ¿Cuáles son las circunstancias en las que esos conocimientos habrán de ser aplicados? ¿De qué manera puede lograrse una cooperación efectiva entre todos los actores sociales involucrados en la Administración de lo Público? ¿Cuáles deben ser los fines últimos que las instituciones estatales en su conjunto deben buscar?

Al plantear estos interrogantes, Waldo busca vincular la Administración Pública a la historia de las ideas y, consecuentemente, se aboca a una revisión de algunas cuestiones centrales de la tradición de la filosofía política como el problema de la buena vida, los criterios de la acción, la separación de poderes, etc.²⁷ Esta suerte de ejercicio crítico da lugar a dos consideraciones generales.

La primera de ellas apunta a poner en duda el postulado según el cual la eficiencia administrativa y la eficacia económica deben ser tomadas como objetivos últimos. Waldo

²⁵ Cf. *Ibid.*, pp. 207 y ss.

²⁶ Cf. CARROLL, J. D. y FREDRICKSON, H. G., “Dwight Waldo”, en *Public Administration Review*, Vol. 61, Nro. 1, 2001, pp. 2-8.

²⁷ Cf. WALDO, D., *The Administrative State... op. cit.*, Part II: “Problems of Political Philosophy”, pp. 65-148.

destaca que, aunque estas ideas resulten habituales, no siempre alcanzan a configurarse operativamente en criterios claros y objetivos:

“Economy and Efficiency” (...) are intimately bound up with “values” or “valuations”. For this reason there can be great differences in the meaning ascribed to them. Thus, because they have the appearance of being “impartial” or “scientific” terms, they have occasionally served the ends of those whose purposes might be regarded as more or less reprehensible if stated in another idiom. There have always been reformers and students, chiefly associated with some bureaus of municipal research and taxpayers organizations, whose primary purpose is the lowering of taxes, no matter what the cost in human values. “Efficiency” means for them, economy, and “economy” means less money spent by government, more retained by taxpayers, simply that.²⁸

En la crítica de Waldo, el objetivo de la eficiencia sólo resulta válido y útil puesto en el contexto de valores humanos afirmados y articulados conscientemente. Waldo sostiene que ni el comportamiento humano puede reducirse a los cálculos de la ciencia ni las cuestiones normativas pueden evaluarse objetivamente.

La segunda consideración conduce nuevamente a una revisión de la dicotomía *politics-administration*:

Almost without exception the writers [as Goodnow and Willoughby] accept it as plain fact that there are but two parts or functions in the governmental process: decision and execution, politics and administration; that administration is a realm of expertise from which politics can be and should be largely excluded (...). It is important to note, however, that even though two writers may both accept the politics-administration formula as true, they may be completely at variance as to its meaning in practice as two adherents of dialectic materialism may be completely at odds over the politics of Graustark. Like so many grand and simple truths politics-administration tells us nothing so far as particular actions are concerned. *It tells us nothing at all about the organs to which these functions should be assigned, or the desirable relationships among these organs.*²⁹

Waldo afirma que la distinción entre *politics* y *administration* puede utilizarse como argumento a favor de posiciones diferentes, como por ejemplo aquella que pretende que el único cargo electoral a nivel estatal sea el del gobernador, quedando todas las demás instancias reservadas para profesionales formados en la Administración Pública, o aquella que, por el contrario, asevera que la estructura administrativa –cualquiera sea su dimensión– debe quedar irremisiblemente sometida al control de los representantes políticos electos. De allí que cualquier perspectiva que intente explicar el funcionamiento del Estado basándose únicamente en esta distinción resulte inadecuada.

²⁸ *Ibid.*, p. 195.

²⁹ *Ibid.*, pp. 114-115. Las cursivas corresponden al original.

Este manejo inadecuado ha llevado a la Administración Pública a concentrarse exclusivamente en la gestión y la eficiencia, abandonado toda pretensión de expresar ideas políticas. Waldo señala que si lo que se pretende es darle a la distinción entre política y administración un carácter verdaderamente operativo, la Administración Pública debe constituirse como una práctica política concreta relacionada con la búsqueda del orden, la previsibilidad y la estabilidad en vistas del interés público:

Recent years have brought a new development in the politics administration formula, with advocates of the newer theory lining up against the above-quoted authorities in their insistence upon a sharp separation between the two. The disagreement is not generally with politics-administration itself; only with the spirit of rigid separatism. In some measure this is an advance into realism. In some measure it flows from a feeling of strength and security, a feeling that the processes and the study of administration have matured, that they no longer need be isolated from the germs of politics. Administration can even think about invading the field of politics, the field of policy determination.³⁰

A partir de la enunciación de estas ideas, Waldo busca sentar las bases para el desarrollo de un enfoque administrativo plural, multidimensional, histórico, reflexivo y comparativo que permita pensar las tensiones sociales haciendo hincapié en el examen de las similitudes y diferencias entre los conceptos y las proposiciones, cada una de las cuales podrían ser válidas en su propio contexto.

Se configuraría así una filosofía más adecuada (*more adequate philosophy*) para pensar los poderes y funciones del gobierno, su naturaleza y su interrelación; una forma de pensamiento que no presente sus resultados como verdades últimas, pero que sirva para mejorar la performance administrativa. Es eso lo que, según Waldo, resultaba necesario en un momento en el que la vida político-social de los Estado Unidos parecía estar moviéndose desde un federalismo competitivo (*competitive federalism*) hacia un federalismo cooperativo (*cooperative federalism*).

VI.2. Críticas al Estado de Bienestar: de Viena a Chicago

En lo que respecta al modelo del *Welfare*, las llamadas “tres décadas gloriosas” (1945-1975) supusieron una dinámica de crecimiento económico que permitió afirmar el éxito de sus criterios administrativos. Aún así, durante esos mismos años existieron voces que pugnaron por hacer oír sus críticas hacia dicho modelo.

Estas críticas surgieron en el mismo momento en el que comenzaba a perfilarse la situación de bipolaridad geopolítica que el mundo viviría desde el final de la Segunda Guerra hasta el

³⁰ *Ibid.*, p. 121.

colapso de la Unión Soviética. El comunismo soviético y la reciente experiencia a la que había conducido el nazismo alemán funcionaron como base de referencia desde la que estos discursos tildaron de potenciales formas de totalitarismo a todas aquellas lógicas de organización social en las que el Estado se adjudicaba la prerrogativa de planificar la dinámica de la economía.

En primera instancia, los representantes de la Escuela Austríaca de Pensamiento Económico³¹ y luego las figuras de la Escuela de Chicago comenzaron a dictar conferencias y a publicar libros y artículos en los que la estructura estatal burocrático-keynesiana comenzó a ser acusada de funcionar como un obstáculo para el ejercicio individual de la libertad. Según estos discursos, la implementación de las políticas de subsidio y protección a ciertos sectores de la población tenía como contrapartida la libertad que cada individuo resignaba para hacer frente a las cargas impositivas establecidas por el Estado. Asimismo, se cuestionaba la posibilidad de compatibilizar los criterios de la equidad y de la eficiencia dentro del modelo del *Welfare*:³² la falta de incentivos para el progreso económico también era señalada como otro de los costos que la sociedad debía pagar a cambio de los servicios proveídos por el Estado. Un sistema que no fomentaba el aumento de la productividad resignaba la posibilidad de acrecentar las tasas de ganancia a nivel macroeconómico, lo que repercutía directamente en el crecimiento del Producto Bruto Interno en términos potenciales.³³

Influenciadas por los desarrollos teóricos de Max Weber, estas perspectivas dedicaron una atención particular a las cuestiones concernientes a la Administración Pública. A continuación se

³¹ Para referencias sobre la historia y las ideas básicas de la Escuela Austríaca de Pensamiento Económico, consúltese BACKHOUSE, R. E., “Austrian economics and the mainstream: View from the boundary” en *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 2000, Vol. 3, Nro. 2, pp. 31-43.

³² En la terminología habitualmente utilizada en los debates de corte económico, esto suele plantearse en términos de *trade-off* o *free lunch*. Cf. LINDERT, P. H., *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004. También BROOKS, N. y HWONG, T., *The Social Benefits and Economic Costs of Taxation. A Comparison of High- and Low-Tax Countries*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 2006.

³³ En su libro *Las ciencias sociales en discusión*, Mario Bunge desarrolla una impugnación epistemológica de las teorías de la Escuela Austríaca de Pensamiento Económico, a la que el autor califica como “intelectualmente estéril desde su origen”. Según Bunge, el iniciador de la escuela, Carl Menger, cometió el error de fusionar lo “teórico” con lo “a priori”, lo “formal” y hasta lo “general”, y, por otra parte, oponer “teórico” a “realista”. Bunge afirma que Menger desarrolla una forma de economía teórica que sólo se ocupa de “tipos rigurosos y relaciones típicas (leyes) entre fenómenos”, y no de los fenómenos mismos. Este error no habría sido solucionado por ninguno de sus seguidores., pp. 352 y ss. «En conclusión, la escuela austríaca ha sido intelectualmente estéril desde su origen. No propone ningún proyecto de investigación y, paradójicamente para una pretendida teoría de la acción, tampoco curso alguno de acción social, excepto, desde luego, el viejo *laissez-faire* [*les riches*]. No es otra cosa que un pedazo oxidado de la armadura conservadora. Este fracaso intelectual debería servir como advertencia: es fútil escribir sobre la acción sin estudiar acciones reales ni abordar algunos genuinos problemas abiertos de la acción –y la inacción– individual y colectiva», BUNGE, M., *Las ciencias sociales en discusión. Una perspectiva filosófica*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999, p. 355. Resulta interesante destacar que para Bunge, el éxito de una teoría se mide en términos de corrección de su base epistémica. Desde esa observación, vale interrogar cómo explicaría Bunge la difusión que posteriormente tuvieron las ideas “erróneas” de la Escuela Austríaca, pregunta que se inserta en una problematización más general: aquella que busca cuestionar hasta qué punto la impugnación de la base epistémica de una teoría puede alcanzar a desactivar sus consecuencias.

revisarán algunas ideas que los representantes de estas escuelas proponían en lo concerniente a las dinámicas de la administración estatal.

VI.2.1. Ludwig von Mises: la democracia del profit-seeking

Apenas concluida su formación académica, Ludwig von Mises (1881-1973) se desempeñó como funcionario del Ministerio Austríaco de Hacienda. Pero renunció a los pocos meses: según sus biógrafos, la excesiva burocracia había conseguido hartarlo rápidamente. Hacia 1909 empezó a trabajar en la Cámara de Comercio e Industria de Viena, puesto en el que permaneció 25 años.

Durante la Primera Guerra Mundial, sirvió como oficial en la artillería austrohúngara y fue asesor económico en el Ministerio de la Guerra. Sus experiencias bélicas le sirvieron para desarrollar sus teorías sobre los perjuicios del intervencionismo estatal. Después de la guerra participó como adjunto en una dependencia del Gobierno Austríaco ocupándose de asuntos financieros con el extranjero.

Ya en publicaciones tempranas como *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*³⁴ de 1922, Mises afirmaba que el sistema comunista no podía ser eficiente –y, por lo tanto, no podía ser sustentable en el tiempo– por carecer de un mecanismo de competencia de precios que garantizara la adecuada distribución de los recursos.

En 1944 publica en Estados Unidos *Bureacracy*,³⁵ texto al que probablemente pueda adjudicársele el mérito de configurar la defensa de la primacía del mercado más extrema que se haya escrito durante el siglo XX.

En ese libro, Mises reconoce que es necesaria la existencia de un Estado con capacidad de conducir los asuntos humanos, tanto en tiempos de guerra –cuando es necesario defenderse de un enemigo externo– como en tiempos de paz –en los que hay que prepararse para la eventualidad de la guerra y además para la defensa de los potenciales ataques de los enemigos internos–. Nadie puede querer que dicha función quede en manos de los ciudadanos individuales. Si no existiera un Estado encargado de definir medidas preventivas ante peligros futuros, ningún empresario particular habría de cumplir esa función.

Pero estos criterios que buscan legitimar las prerrogativas estatales se convierten en problemáticos y peligrosos cuando pretenden extenderse a todos los quehaceres de la vida social. Mises sostiene que tales tendencias producen el empobrecimiento general de la población, elevan los niveles de corrupción, disminuyen la vitalidad social (*social vitality*) y, manteniéndose durante prolongados periodos de tiempo, alcanzan a transformarse en dinámicas de arbitrariedad

³⁴ MISES, L., *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*, Jena, Fischer Verlag, 1922.

³⁵ MISES, L., *Bureacracy*, New Haven, Yale University Press, 1944.

despótica. Por eso, la pregunta básica que cualquier sistema debe considerar prioritariamente es: ¿cuál es el adecuado tamaño que ha de tener la burocracia estatal en relación a la sociedad?

Mises afirma que la primera mitad del siglo XX ofrece abundantes y tristes muestras del modelo que acaban construyendo las dinámicas socialistas. Le llama la atención que aún así no hayan disminuido las ambiciones por parte del Estado de acrecentar su influencia sobre las diversas esferas de la sociedad, lo que según el autor equivale a intentar transformar a las naciones en inmensas oficinas administrativas. Mises desconfía especialmente de la supuesta neutralidad con la que las formas burocráticas predominantes suelen presentarse: éstas siempre acaban imponiendo un determinado modo de entender la vida social que busca subyugar a las perspectivas individuales.

Mientras que la *Polizeiwissenschaft* del siglo XVII pretendía agrandar el poder del Estado preocupándose por el bienestar de la población y la Economía Política británica del siglo XVIII sostenía que el Estado debía ayudar a la población a buscar su bienestar haciéndose cargo de aquellas tareas que no interesan al mercado, Mises afirma un predicado radicalmente distinto: ni el Estado ni nadie debe procurar incrementar el bienestar general.³⁶ El aumento de la prosperidad de cada miembro de la sociedad no debe ser una tarea ni estatal ni privada, pues plantear semejante objetivo implicará indefectiblemente la construcción de formas de control sobre el comportamiento de los individuos. Y esto es siempre nocivo, aun cuando en el corto plazo alcancen a verificarse pequeños cambios que pudieran llegar a considerarse beneficiosos. La persuasión es la única forma democrática de producir cambios a nivel social que Mises reconoce como válida: si un hombre fracasa en sus esfuerzos para convencer a otras personas de la solidez de sus ideas, no debe pedir una ley ni reclamar la intervención de la policía, sino culpar a sus propias incapacidades.³⁷

The man alone is supreme in matters of his own satisfaction.³⁸

A partir de este planteo inicial, Mises distingue y contrapone dos métodos de administración: la gestión burocrática (*bureaucratic management*) y la gestión de beneficios (*profit management*).

³⁶ Cf. *Ibid.*, p. 84.

³⁷ «Many doctors describe the ways in which their fellow citizens spend their money as utterly foolish and opposed to their real needs. People, they say, should change their diet, restrict their consumption of intoxicating beverages and tobacco, and employ their leisure time in a more reasonable manner. These doctors are probably right. But it is not the task of government to improve the behavior of its “subjects”. Neither is it the task of businessmen. They are not the guardians of their customers. If the public prefers hard to soft drinks, the entrepreneurs have to yield to these wishes. He who wants to reform his countrymen must take recourse to persuasion. This alone is the democratic way of bringing about changes. If a man fails in his endeavors to convince other people of the soundness of his ideas, he should blame his own disabilities. He should not ask for a law, that is, for compulsion and coercion by the police», *Ibid.*, p. 26.

³⁸ *Ibid.*, pp. 90-91

Mises caracteriza a la gestión burocrática como una estructura que esencialmente sigue normas y regulaciones establecidas por un poder superior: los individuos involucrados en ese tipo de organización tienen por principales virtudes las de obedecer órdenes y acatar reglamentos. De allí que los empleados por este tipo de sistemas no se caractericen por intentar mejoras ni lograr innovaciones.

Nobody can be at the same time a correct bureaucrat and an innovator.³⁹

Un burócrata se reconoce por trabajar en un campo en el que resulta imposible evaluar el resultado del esfuerzo en términos dinerarios. Al existir un único gerente, no hay ningún cálculo posible en relación con los factores de producción económica: no se pueden discernir las ganancias ni las pérdidas.⁴⁰

Where there is no calculation, there is no means of getting an answer to the question whether the projects planned or carried out were those best fitted to satisfy the most urgent needs; success and failure remain unrecognized in the dark. The advocates of socialism are badly mistaken in considering the absence of discernible profit and loss an excellent point. It is, on the contrary, the essential vice of any socialist management. It is not an advantage to be ignorant of whether or not what one is doing is a suitable means of attaining the ends sought. A socialist management would be like a man forced to spend his life blindfolded.⁴¹

Además, Mises señala que la gente que trabaja en las dependencias y oficinas estatales no lo hace por ninguna vocación de servicio, sino simplemente porque el salario y las pensiones que el Estado ofrece son mayores a las que podrían ganar en otras ocupaciones. Una estructura que fomenta ese tipo de criterios pone en riesgo al sistema democrático en su conjunto:

Representative democracy cannot subsist if a great part of the voters are on the government pay roll. If the members of parliament no longer consider themselves mandatories of the taxpayers but deputies of those receiving salaries, wages, subsidies, doles, and other benefits from the treasury, democracy is done for. This is one of the antinomies inherent in present-day constitutional issues. It has made many people despair of the future of democracy. As they became convinced that the trend toward more government interference with business, toward more offices with more employees, toward more doles and subsidies is inevitable, they could not help losing confidence in government by the people.⁴²

En última instancia, la gestión burocrática debilita la intención de mejorar el capital y el talento humano (*human capital*), que son el combustible del crecimiento económico. De allí que resulte necesario estudiar la naturaleza del verdadero crecimiento socio-económico, que es aquella que se mide y se expresa en términos de ganancias o pérdidas:

³⁹ *Ibid.*, p. 67

⁴⁰ *Ibid.*, p. 66.

⁴¹ *Ibid.*, p. 30.

⁴² *Ibid.*, p. 81.

Profits are a permanent phenomenon only because there are always changes in market conditions and in methods of production. He who wants to make profits must be always on the watch for new opportunities. And in searching for profit, he adjusts production to the demands of the consuming public.⁴³

Las ganancias son generadas por las innovaciones producidas por los empresarios (*entrepreneurs*), y especialmente por la competencia que entre ellos se produce al interior del mercado.⁴⁴

The competition among the various entrepreneurs is essentially a competition among the various possibilities open to individuals to remove as far as possible their state of uneasiness by the acquisition of consumers' goods. The resolution of any man to buy a refrigerator and to postpone the purchase of a new car is a determining factor in the formation of the prices of cars and of refrigerators. The competition between the entrepreneurs reflects these prices of consumers' goods in the formation of the prices of the factors of production.⁴⁵

Al desalentar la innovación, la gerencia burocrática atenta indirectamente contra el progreso. Mises afirma que la intervención gubernamental-burocrática termina produciendo un orden diferente del natural y, en el largo plazo, eso sólo puede conducir al caos, pues en última instancia, el control total de todos los fenómenos sociales por parte del gobierno es sencillamente impracticable: nadie puede comprender la totalidad de los factores que inciden en el conjunto de los intercambios que hacen a la vida económica:

The bipartisan Welfare-Warfare State via coercive winner-take-all “democracy” is a case of planned chaos, of a nation chasing its tail or an end-of-rainbow-pot-of-gold (...). Socialism, that is, full government control of all economic activities, is impracticable because a socialist community would lack the indispensable intellectual instrument of economic planning and designing: economic calculation. The very idea of central planning by the state is self-contradictory. A socialist central board of production management will be helpless in the face of the problems to be solved. It will never know whether the projects considered are advantageous or whether their performance would not bring about a waste of the means available. Socialism must result in complete chaos.⁴⁶

Para Mises, las únicas decisiones verdaderamente soberanas y democráticas son aquellas que se expresan en el mercado. Por eso el mercado debe quedar a cargo de la planificación:

Capitalism means free enterprise, sovereignty of the consumers in economic matters, and sovereignty of the voters in political matters. Socialism means full

⁴³ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁴ En este sentido, resulta interesante rastrear las relaciones e influencias recíprocas que pudieran haberse dado entre el pensamiento de Ludwig von Mises y la obra de otro de los célebres economistas formados en la Escuela Austriaca, Joseph Schumpeter. Cf. HÜLSMANN, J. G., *Mises: The Last Knight of Liberalism*, Auburn, Mises Institute, 2007, pp. 172 y ss.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 57.

government control of every sphere of the individuals life and the unrestricted supremacy of the government in its capacity as central board of production management (...). Market democracy uses market figures such as prices and profit-and-loss to move scarce resources to their perceived highest-yielding uses. The capitalist system of production is an economic democracy in which every penny gives a right to vote. The consumers are the sovereign people. The capitalists, the entrepreneurs, and the farmers are the peoples mandatories.⁴⁷

Los individuos, ya sea en tanto votantes o en tanto consumidores, actúan de forma impiadosa. Nunca votan para premiar al representante que no lo merece así como tampoco compran ningún producto para beneficiar al productor menos eficiente. Los votantes-consumidores no protegen a nadie contra las eventuales consecuencias de su mala gestión. Así comprendida, la democracia no puede pensarse como un estadio definitivo ni como una dinámica estable que funcione de una vez y para siempre:

Democracy is not a good that people can enjoy without trouble. It is, on the contrary, a treasure that must be daily defended and conquered anew by strenuous effort.⁴⁸

La interferencia del gobierno en la planificación de la economía deteriora la aspiración a mayores ganancias (*profit motive*) y conduce la producción hacia el camino de la burocratización. Mises sostiene que sólo una dinámica basada en la gerencia de beneficios, es decir, una dinámica en la que las decisiones se toman desde el criterio de la búsqueda de ganancia (*profit-seeking*) ofrecerá la enorme ventaja de proveer a los gerenciadorees de un método que les permitirá sondear el todo y las partes sin tener que preocuparse por detalles y menudencias.

The virtue of commercial management lies precisely in the fact that it provides the manager with a method of surveying the whole and all its parts without being enmeshed in details and trifles.⁴⁹

Por el lugar que ocupa –y a diferencia del público en general–, el empresario está en condiciones de comprender las relaciones entre cada parte de su negocio de manera tal que puede determinar el aporte con el que cada una de ellas contribuye al total de la producción. Dentro de este sistema de cálculo de negocios, cada sección debe representar un ser integral (*integral being*), una unidad independiente, un negocio en sí mismo. De esa manera, el empresario podrá asignar a la gestión de cada sección un alto margen de independencia.

Los gerentes de las distintas secciones deben poder actuar libremente en todo lo que respecta a los asuntos internos que quedan bajo su responsabilidad. La única directiva que el director

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 21-22.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 121.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 32.

general debe dar a aquellos a los que confía la gestión de las distintas secciones, departamentos y ramas es: obtenga la mayor ganancia posible (*make as much profit as possible*). Posteriormente, un examen de los resultados mostrará el éxito o el fracaso que cada subgerente ha tenido en la ejecución de esa directiva.

Thus within the framework of a profit-seeking enterprise responsibility can be divided. Every sub-manager is responsible for the working of his department. It is to his credit if the accounts show a profit, and it is to his disadvantage if they show a loss. His own selfish interests push him toward the utmost care and exertion in the conduct of his section's affairs. If he incurs losses, he will be their victim. He will be replaced by another man whom the general manager expects to be more successful, or the whole section will be discontinued. At any rate he will be discharged and lose his job. If he succeeds in making profits, he will see his income increased or at least he will not be in danger of losing it. Whether or not a departmental manager is entitled to a share in the profit of his department is not so important with regard to the personal interest he takes in the results of his department's dealings. His fate is at any rate closely connected with that of his department. In working for it, he works not only for his boss but also for himself.⁵⁰

El mandato de la búsqueda de ganancia (*profit-seeking*) guarda para Mises la clave del funcionamiento de todo el sistema: permite dividir y repartir la responsabilidad en cada capa de la producción económica, desde las altas esferas gerenciales hasta las más capilares. Con su implementación plena, la puesta en práctica del interés egoísta de cada uno será la encargada de orientar los comportamientos individuales y colectivos.

Una vez establecidas estas pautas, la intervención de la gerencia general en los asuntos de las subpartes pasará a ser desde superflua hasta contraproducente: las instrucciones inapropiadas por parte de los superiores podrían llegar a utilizarse como una excusa ante el fracaso en la consecución de la búsqueda de ganancia.

The only instruction required is self-understood and does not need to be especially mentioned: seek profit. Moreover, most of the details can and must be left to the head of every department (...). Because this is so, there is no danger in leaving important decisions to his discretion. He will not waste money in the purchase of products and services. He will not hire incompetent assistants and workers; he will not discharge able collaborators in order to replace them by incompetent personal friends or relatives. His conduct is subject to the incorruptible judgment of an unbribable tribunal: the account of profit and loss. In business there is only one thing that matters: success. The unsuccessful department manager is doomed no matter whether the failure was caused by him or not, or whether it would have been possible for him to attain a more satisfactory result. An unprofitable branch of business –sooner or later– must be discontinued, and its manager loses his job.⁵¹

⁵⁰ *Ibid.*, p. 34.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 36-37.

Mises destaca que el mercado juzga a los productos, no a los productores. En una economía de mercado sin trabas, la valoración del esfuerzo de cada individuo se vuelve independiente de las consideraciones personales y se libera tanto de los prejuicios como de las simpatías. La evaluación del productor resulta automáticamente de la valoración de su producto. Cada productor se valora en función de su contribución al proceso de producción de bienes y servicios. En ese sentido, Mises recuerda que en el mercado laboral, la cantidad y la calidad de cada trabajo pueden apreciarse a partir de la cantidad de dinero que los consumidores están dispuestos a gastar a cambio de lo que dichos trabajos producen. Los salarios no dependen de las decisiones arbitrarias. Pagar un sueldo no podrá nunca ser interpretado como un favor por parte del empleador. Se tratará de una simple transacción comercial: la compra de un factor de producción.

[The market] It is a system which automatically values every man according to the services he renders to the body of sovereign consumers, i.e., to his fellow men.⁵²

De este modo, frente al problema de la introducción de la burocracia estatal en la dinámica de los negocios y la consecuente deformación de las dinámicas sociales que esta introducción implica, la solución que propone Mises se formula de la siguiente manera: la lógica mercantil debe afirmarse como el criterio predominante dentro de la estructura burocrática. Desde este criterio, la búsqueda de ganancia se convertirá en el factor regente que asegurará la dirección y coordinación de los comportamientos sociales:

Under a market society the profit motive is the directing principle. Under government control it is regimentation. There is no third possibility left. To a man not driven by the impulse to make money on the market some code must say what to do and how.⁵³

Dándole a su elaboración teórica un marcado carácter proyectual, hacia el final de *Bureacracy* Mises se dirige a las nuevas generaciones invitándolas a producir los cambios necesarios para la defensa de la libertad. En su discurso menciona repetidas veces que las transformaciones que él reclama deberán ser llevadas a cabo por aquellos jóvenes que, sin haber conocido el horror de la guerra y la necesidad, habrán de crecer muy familiarizados con el miedo frente a la siempre latente amenaza de los totalitarismos.⁵⁴

⁵² *Ibid.*, p. 45.

⁵³ *Ibid.*, p. 52.

⁵⁴ «It has always been the task of the new generation to provoke changes (...). It is evident that youth is the first victim of the trend toward bureaucratization. The young men are deprived of any opportunity to shape their own fate». MISES, L., *Ibid.*, p. 95-97.

En pleno auge del modelo del *Welfare*, la obra de Mises funcionó como una renovación del pensamiento liberal. Sus teorías influyeron a toda una generación de intelectuales austríacos y alemanes como Friedrich Hayek, Murray Rothbard, Hans Sennholz, George Reisman, Ralph Raico, Leonard Liggio, Tibor Machan, Peter Boettke, Roger Garrison, Manuel Ayau y Joseph Keckeissen. También fue sumamente significativo para economistas no pertenecientes a la Escuela Austríaca como Joseph Schumpeter, Oskar Lange, Henry Simons, Lionel Robbins, Maurice Allais, John Hicks o Milton Friedman.⁵⁵

La figura de Mises llegó a inspirar uno de los personajes animados de la Walt Disney Company, el Profesor Ludwig von Pato (*Professor Ludwig von Drake*), un tío del Pato Donald que durante la década del '60 tuvo varias apariciones en el programa televisivo conducido por el propio Walt Disney. Se trataba de un profesor despistado y querible que hablaba inglés con un marcado acento alemán y que daba apasionadas lecciones eruditas sobre temas de interés general, como por ejemplo, cómo había afectado a los géneros musicales la Gran Depresión.

VI.2.2. Friedrich August von Hayek: libertad o servidumbre

Antes de que la Segunda Guerra concluyera, Friederich von Hayek (1899-1992) ya advertía que la lógica del Estado intervencionista no sólo resultaba ineficaz como organizadora de la vida económica y social sino que además terminaría conduciendo al conjunto de las naciones hacia el Estado total, como había sucedido en la Alemania nazi y en la Unión Soviética stalinista.

Según el diagnóstico que Hayek propone en su libro *The Road to Serfdom*, el mundo occidental se dirige hacia la centralización, la planificación y el control gubernamental. Semejantes condiciones podían haber tenido cierta razón de ser en momentos de enfrentamiento bélico. Pero el público, advierte Hayek, no debe dejarse engañar: el aumento de las prerrogativas estatales configura un proceso que comenzó aun antes de la guerra y que amenaza con profundizarse después del fin de las luchas entre los ejércitos.

Once you admit that the individual is merely a means to serve the ends of the higher entity called society or the nation, most of those features of totalitarianism which horrify us follow of necessity. From the collectivist standpoint intolerance and brutal suppression of dissent, deception and spying, the complete disregard of the life and happiness of the individual are essential and unavoidable.⁵⁶

En nombre de la libertad comprendida como ausencia de coacción, y privilegiando la libertad civil por sobre la libertad política, Hayek inicia su diatriba contra el socialismo y el estatismo

⁵⁵ Para referencias sobre la influencia del pensamiento de Mises en la Escuela de Chicago, consúltese PETERSON, W. H., *Mises in America*, Alabama, Ludwig von Mises Institute, 2009.

⁵⁶ HAYEK, F., *The Road to Serfdom*, London, Routledge Press, 1944, p. 45.

señalando los peligros que conlleva la estructura del “Estado de providencia” caracterizada por la tendencia expansionista de la administración, la coacción sindical, la expansión del aparato de seguridad social y el aumento de las presiones tributarias.

Hayek apunta su crítica hacia el planeamiento centralizado del desarrollo de la economía y de la sociedad. Las formas, los criterios y sobre todo la potestad que habilitan la toma de decisiones por parte del Estado configuran el núcleo de sus preocupaciones. Tomando distancia de la consideración de Mises según la cual cualquier tipo de planificación es sinónimo de totalitarismo,⁵⁷ Hayek afirma que la previsibilidad es una condición universalmente deseada, por lo que la necesidad de alguna forma de planificación resulta indiscutible. Lo que debe someterse a debate es quién debe hacerse cargo de esa responsabilidad. Desde esta perspectiva, estipula dos modelos que entran en disputa: aquel en el que las actividades económicas son dirigidas y organizadas de acuerdo con un proyecto central diseñado en base a las opiniones particulares de un cierto grupo dirigencial y aquel en el que las decisiones económicas individuales quedan libradas a los criterios que cada miembro de la sociedad pudiera desarrollar en base al conocimiento del que cada uno de ellos dispone.

Los peligros que reviste el primero de estos modelos tienen que ver con cuestiones ético-políticas. Los socialistas sostienen que es necesario privar a los particulares del poder de decisión para anular la posibilidad de que dicho poder termine operando en contra de los intereses de la sociedad. Pero Hayek denuncia como falaz al argumento según el cual el poder ejercido por una junta de planificación central no sería mayor que el poder ejercido colectivamente por las juntas privadas. La concentración del poder de decisión en pocas manos de modo que pueda ser utilizado a favor de un solo grupo social no puede plantearse como una diferencia solamente cuantitativa. La centralización del poder administrativo genera una cantidad de potencia de mucho mayor alcance que cualquier otro poder que pudiera existir dentro del entramado social.

Además, Hayek señala que cualquiera que esté habilitado para decidir debería disponer de conocimientos referidos a las situaciones particulares sobre las que se está decidiendo. Pero en sociedades de creciente complejidad, nadie puede concentrar la totalidad de esos datos:⁵⁸

⁵⁷ Cf. STALEBRINK, O., “The Hayek and Mises Controversy: Bridging Differences”, en *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, Nro. 7, 2004, pp. 27-38.

⁵⁸ Por eso Hayek se opone a la noción de *Social Engineering* propuesta por su discípulo, Karl Popper, tal como fuera presentada en el Capítulo IV de la presente tesis. Popper acepta la crítica, la que trata de salvar con una aclaración: «To the use of the term “social engineering” (in the “piecemeal” sense) it has been objected by Professor Hayek that the typical engineering job involves the centralisation of all relevant knowledge in a single head, while it is the specific character of all truly social problems that knowledge is to be utilised which cannot be so centralised. (Cp. Hayek, *Collectivist Economic Planning*). I admit that this fact is of fundamental importance. It can be formulated by the technological hypothesis: “You cannot concentrate all relevant knowledge needed for such tasks as the satisfaction of personal needs, or the utilisation of specialised skill and ability” (a similar hypothesis may be proposed regarding the impossibility of centralising initiative in connection with similar tasks). The use of the term “social engineering” may now be defended by pointing out that the engineer must use the technological knowledge

The peculiar character of the problem of a rational economic order is determined precisely by the fact that the knowledge of the circumstances of which we must make use never exists in concentrated or integrated form but solely as the dispersed bits of incomplete and frequently contradictory knowledge which all the separate individuals possess.⁵⁹

Si bien puede llegar a sostenerse que el conocimiento científico compone un *corpus* ordenado y completo, existen otro tipo de conocimientos no tipificados por la ciencia que resultan imposibles de organizar y sistematizar. Son los conocimientos de las circunstancias particulares de tiempo y lugar.⁶⁰ En lo que respecta a esas situaciones puntuales, Hayek destaca que los individuos directamente involucrados en ellas mantienen una ventaja respecto de todos los demás pues disponen de los detalles que es preciso conocer para poder tomar decisiones beneficiosas.

This is not a dispute about whether planning is to be done or not. It is a dispute as to whether planning is to be done centrally, by one authority for the whole economic system, or is to be divided among many individuals. Planning in the specific sense in which the term is used in contemporary controversy necessarily means central planning –direction of the whole economic system according to one unified plan. Competition, on the other hand, means decentralized planning by many separate persons. The halfway house between the two, about which many people talk but which few like when they see it, is the delegation of planning to organized industries, or, in other words, monopoly.⁶¹

Una planificación centralizada sólo puede establecer disposiciones de tanto en tanto y no cotidianamente. Pero mantener los niveles de competitividad de cualquier empresa, es decir, mantener los costos por debajo del margen de ganancia, requiere de un esfuerzo constante. Para evitar que los peligros de la tiranía a la que inevitablemente conduce el control del Estado sobre las decisiones económicas, Hayek afirma la necesidad prioritaria de reducir la concentración del poder gubernamental:

To decentralize power is to reduce the absolute amount of power, and the competitive system is the only system designed to minimize the power exercised by man over man. Who can seriously doubt that the power which a millionaire, who may be my employer, has over me is very much less than that which the smallest bureaucrat possesses who wields the coercive power of the state and on whose discretion it depends how I am allowed to live and work? (...) They do not realize that democratic socialism, the great utopia of the last few generations, is not only unachievable, but that to strive for it produces something utterly different –the very destruction of freedom itself. As has been aptly said: «What has always

embodied in these hypotheses which inform him of the limitations of his own initiative as well as of his own knowledge», POPPER, K. R., *The Poverty of Historicism*, London, Routledge, 1957, p. 122.

⁵⁹ HAYEK, F., “The Use of Knowledge in Society”, en *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1948, p. 519.

⁶⁰ Cf. *Ibid.*, pp. 520 y ss.

⁶¹ *Ibid.*, p. 525.

made the state a hell on earth has been precisely that man has tried to make it his heaven». ⁶²

Los individuos podrán decidir qué hacer con sus vidas sólo si el control de los medios de producción se divide entre muchas voluntades independientes. En este sentido, únicamente un sistema que se proponga proteger la propiedad privada por sobre todas las cosas podrá garantizar el ejercicio de libertad. Pero Hayek aclara que, por sí sola, esa condición no resultará suficiente. Será necesario además liberalizar la competencia.

La regulación de la competencia reduce las formas de seguridad comprendidas en la variedad de oportunidades del sistema competitivo ofreciendo a cambio seguridades de otro tipo. Pueden distinguirse dos clases de seguridades producidas por las diversas formas de proteccionismo estatal.

La primera de ellas tiene que ver con la protección de un mínimo estándar de vida: alimentación, vivienda, salud y vestimenta. Hayek no encuentra razón por la cual el Estado no debiera abocarse a proteger a quienes carecen de estos bienes básicos. Tampoco cree que la organización de un sistema de seguridad social (*social insurance*) atente contra las libertades del mercado.⁶³

El otro tipo de seguridad, empero, reviste un carácter mucho más problemático. Se trata de la seguridad dispuesta por una planificación central para proteger a ciertos individuos o grupos de individuos de una eventual disminución en sus ingresos. Para Hayek, esta forma de seguridad es engañosa y, en líneas generales, injusta. Mientras que el Estado otorgue privilegios especiales a ciertos segmentos comerciales fijando los precios de las mercancías, indefectiblemente habrá explotación de unos sobre otros: si se establece que a cierto grupo de individuos le corresponde una porción fija de un total que es fluctuante, el resto de los participantes se verán afectados cuando esa fluctuación mantenga una tendencia a la baja y el total se vea reducido.

Hayek destaca que es comprensible que las nuevas generaciones prefieran la seguridad de un empleo asalariado antes que el riesgo de la libre empresa: crecieron escuchando que la búsqueda de ganancias es un principio inmoral y que la contratación de mano de obra equivale a la explotación. Pero es momento de mostrarles a los jóvenes que la forma de seguridad característica del modelo del *Welfare* pone en peligro el valor de la libertad, que sin dudas es el más alto de todos.

In a society used to freedom it is unlikely that many people would be ready deliberately to purchase security at this price. But the policies which are followed

⁶² HAYEK, F., *The Road to Serfdom...* op. cit., p. 36.

⁶³ Cf. *Ibid.*, p. 59.

now are nevertheless rapidly creating conditions in which the striving for security tends to become stronger than the love of freedom.⁶⁴

Sólo un sistema de competencia que alcance a funcionar sin ningún tipo de restricción podrá minimizar el poder que algunos individuos (las minorías) ejercen sobre otros individuos (las mayorías). Al mismo tiempo, la competencia será el mejor método para fomentar el progreso social, pues en tanto que no requiere la intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad para asignar los recursos, garantiza la eficiencia: en una sociedad competitiva, todos sus miembros sabrán que deben sacrificar una cosa para conseguir otra. Así se prescindirá de la necesidad de un control social centralizado y se dará a los individuos la oportunidad de decidir si las perspectivas de una ocupación en particular son suficientes para compensar las desventajas que dicha ocupación traiga aparejada.

Hayek afirma que el principio de la competencia debe defenderse a toda costa. Pero este principio no se corresponde exactamente con el *laissez-faire* del liberalismo tradicional: ya no se trata simplemente de dejar que participe del libre juego de la oferta y la demanda todo aquel que lo desee; será necesario además incentivar a los individuos para que se atrevan a abandonar la seguridad y a asumir riesgos. En ese sentido, el correcto funcionamiento del principio de la competencia requerirá de la generación de un marco particular:

If we are not to destroy individual freedom, competition must be left to function unobstructed. Let a uniform minimum be secured to everybody by all means; but let us admit at the same time that all claims for a privileged security of particular classes must lapse, that all excuses disappear for allowing particular groups to exclude newcomers from sharing their relative prosperity in order to maintain a special standard of their own.⁶⁵

Hayek sostiene que lo único que puede resultar peor que sentirse una parte insignificante de una maquinaria productiva es saberse condenado a ese lugar y no poder abandonarlo. Al eliminar la protección de la seguridad, los individuos se verán obligados a sacrificarse para alcanzar sus metas, a esforzarse al máximo de sus posibilidades en pos de su progreso. Por eso el principio de la competencia será el mejor medio de orientación y coordinación de los esfuerzos humanos.

¿Qué elementos será necesario articular en pos de lograr este resultado?

Será necesario elaborar un marco legal cuidadosamente estudiado. La libertad económica sólo puede ser garantizada si la planificación central es reemplazada por el imperio de la ley (*rule of law*). Esto significa que más allá de cualquier tecnicismo, cualquier acción gubernamental debe quedar encuadrada dentro de reglas fijas definidas y anunciadas previamente.⁶⁶

⁶⁴ *Ibid.*, p. 60.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 61.

⁶⁶ En este sentido, Hayek desarrolla su crítica al ideal de justicia distributiva: cualquier política orientada por un ideal distributivo conducirá necesariamente a la destrucción del imperio de la ley pues, para poder producir el

En una sociedad orientada por estos principios, el Estado deberá crear condiciones que fomenten la competencia, así como también desarticular los monopolios y prevenir el fraude y los engaños. Pero reconocerle este campo de acción al Estado –junto con el de la seguridad social mínima– no significa abogar a favor de un sistema mixto. Hayek destaca que, para que la competencia resulte efectiva, esta no puede convivir con ningún tipo de planificación externa que pretenda orientar la producción.

Both competition and central direction become poor and inefficient tools if they are incomplete, and a mixture of the two –means that neither will work. Planning and competition can be combined only by planning for competition, not by planning against competition. The planning against which all our criticism is directed is solely the planning against competition.⁶⁷

Para construir un mundo mejor, dice Hayek, será necesario tener el coraje de aspirar a un nuevo comienzo, será necesario atreverse a quitar los obstáculos con los que la locura ha gravado recientemente el camino de la humanidad y liberar la energía creativa de los individuos:

The guiding principle in any attempt to create a world of free men must be this: A policy of freedom for the individual is the only truly progressive policy.⁶⁸

Sólo de este modo quedará garantizada la libertad económica, lo que constituye la condición necesaria para que pueda existir la libertad política y cualquier otro tipo de libertad: ejercer libremente el derecho de elección sólo es posible si conlleva también el riesgo y la responsabilidad por su ejercicio.

Desde su lanzamiento, *The Road of Serfdom* fue un éxito de ventas a ambos lados del océano. A comienzos de 1945, la revista estadounidense *Reader's Digest* editó una versión reducida, permitiendo que el texto fuera accesible al público masivo. En el mismo año, la revista *Look* publicó una versión de las ideas del libro en formato de historieta. Las 18 viñetas que componían *The Road of Serfdom in cartoons* mostraban el derrotero que seguía un hombre común que sin saberlo transitaba “el camino de la servidumbre”, desde las primeras formas de cercenamiento de la libertad laboral establecidas por los comités de guerra hasta su muerte frente a un pelotón de fusilamiento comandado por los jefes planificadores.

mismo resultado en personas diferentes, será necesario tratarlas de forma diferente. Y esto atentaría contra la existencia de leyes generales: «The question remains whether the price we should have to pay for the realization of somebody's ideal of justice is not bound to be more discontent and more oppression than was ever caused by the much abused free play of economic forces. For when a government undertakes to distribute the wealth, by what principles will it or ought it to be guided? Is there a definite answer to the innumerable questions of relative merits that will arise?». *Ibid.*, p. 57.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 62.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 62.

Pero a pesar del nivel masivo que tuvo la difusión del libro, las ideas de Hayek no alcanzaron a hacerse un lugar dentro de los debates académicos que influenciaron la planificación de medidas que se estaba llevando a cabo durante la etapa de post-guerra.

En 1947, Hayek convocó a un grupo de intelectuales –economistas, historiadores y filósofos– en el *Hotel du Parc* en la villa de Mont Pelerin, cerca de la ciudad de Montreux, Suiza. El objetivo de la reunión fue discutir la situación y el posible destino del liberalismo tanto a nivel teórico como práctico. El grupo tomó el nombre de *Mont Pelerin Society* en honor al lugar donde ocurrió este primer encuentro. Entre sus miembros más destacados estuvieron Ludwig von Mises, Ludwig Erhard, creador y conductor de lo que luego se conocería como el “milagro alemán”, Jacques Rueff, defensor del patrón oro, Walter Lippman, conocido periodista y ensayista, y el filósofo Karl Popper, cuyos desarrollos en torno a las posibilidades e implicancias de una ingeniería social ya fueron revisados en el Capítulo IV de la presente tesis.⁶⁹

Friedrich von Hayek recibió el Premio Nobel de Economía en 1974.

VI.2.3. Milton Friedman: dispersar el poder para garantizar la libertad

Durante la Segunda Guerra Mundial, Milton Friedman (1912-2006) colaboró en el *Statistical Research Group* de Columbia, trabajando en inspección de calidad de materiales bélicos. Después de la guerra, volvió a la Universidad de Chicago, donde había realizado su formación de grado.

Ya desde sus primeros textos, Friedman retoma algunas de las críticas de la Escuela Austríaca al socialismo, haciendo especial hincapié en todo lo referente a los sistemas de seguridad social:

The waste is distressing, but it is the least of the evils of the paternalistic programs that have grown to such massive size. Their major evil is their effect on the fabric of our society. They weaken the family; reduce the incentive to work, save and innovate; reduce the accumulation of capital; and limit our freedom. These are the fundamental standards by which they should be judged.⁷⁰

Para Friedman, esa sociedad a la que el paternalismo estatal debilita no es más que una colección de individuos agrupados voluntariamente, por eso hablar de responsabilidades sociales (*social responsibilities*) sólo puede tener sentido en referencia al conjunto de obligaciones y valores en torno a los cuales los individuos mantienen una coincidencia generalizada.

De este conjunto, Friedman pondera al valor de la libertad individual como el más sagrado de todos, aquél que debe ser preservado a toda costa. En vistas de este fin, la erección de las

⁶⁹ Para referencias sobre la influencia de la Fundación Mont Pelerin y otros grupos afines en el desarrollo de las reformas que tuvieron lugar desde mediados de la década de 1970, consúltense ROSSI, M. A. y LÓPEZ, A., *Crisis y metamorfosis del Estado argentino. El paradigma neoliberal en los '90*, Buenos Aires, Ediciones Luxenburg, 2011.

⁷⁰ FRIDMAN, M. y FRIEDMAN, R., *Free to Choose*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979.

instituciones estatales resulta sin dudas necesaria. Sin embargo, dicha institución suele estructurarse de modo tal que el poder queda concentrado en pocas manos, y eso siempre significa una amenaza para la libertad: aun cuando, circunstancialmente, el poder concentrado sea detentado por gente de buena voluntad, siempre atraerá a aquellos que no tengan las mejores intenciones.

Nada amenaza a la libertad de una manera más concreta que la concentración de poder. De allí que resulte urgente y fundamental reflexionar sobre cómo evitar que el Estado termine destruyendo la libertad para cuya protección los ciudadanos lo erigieron y establecieron. El problema a pensar es, entonces, cómo mantener las ventajas que suponen las instituciones estatales anulando al mismo tiempo los peligros que conlleva la concentración de poder.

Frente a ese desafío, Friedman propone en su libro de 1962 *Capitalism and Freedom*⁷¹ el fortalecimiento de dos principios que están expresados en la Constitución norteamericana y que son abiertamente proclamados pero repetidamente violados.

El primero de estos principios afirma que el alcance del Estado debe ser limitado. La principal función gubernamental ha de ser la de proteger la libertad de los ciudadanos de los enemigos y peligros exteriores e interiores, preservar la ley y el orden, respaldar los contratos privados y fomentar mercados competitivos. De esta manera, el Estado ayudará a alcanzar más fácilmente de manera conjunta aquello que los ciudadanos podrían lograr quizás con mayor dificultad actuando separadamente. Pero su capacidad de intervención no debe ir más allá. El sistema social debe basarse en la cooperación voluntaria y en la innovación empresarial para que el sector privado pueda funcionar como un límite y un control sobre los poderes gubernamentales.

El segundo principio afirma que el poder del Estado debe ser dispersado en pos de evitar la concentración de responsabilidades. Friedman admite que, probablemente, un sistema estructurado de esta manera no pueda garantizar que no se cometan errores. Pero agrega que en mayor o menor medida, ningún sistema cuenta realmente con esa capacidad. La dispersión del poder al menos impedirá que las acciones administrativas (*policy actions*) puedan ser llevadas a cabo por grupos reducidos, es decir, evitará que las grandes decisiones puedan depender del discernimiento de pocas personas.⁷²

Este criterio no es sólo restrictivo. Además sirve como principio de organización social, pues apuesta por la coordinación de la actividad de los diversos y numerosos actores que intervienen en el funcionamiento de las sociedades complejas:

In advanced societies, the scale on which coordination is needed, to take full advantage of the opportunities offered by modern science and technology, is

⁷¹ FRIEDMAN, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962. Las citas se toman de la reedición ampliada de 1982.

⁷² *Ibid.*, p. 49.

enormously greater. Literally millions of people are involved in providing one another with their daily bread, let alone with their yearly automobiles. The challenge to the believer in liberty is to reconcile this widespread interdependence with individual freedom.⁷³

Por eso para Friedman el principio de dispersión del poder estatal es doblemente importante:

The preservation of freedom is the protective reason for limiting and decentralizing governmental power. But there is also a constructive reason. The great advances of civilization, whether in architecture or painting, in science or literature, in industry or agriculture, have never come from centralized government. Columbus did not set out to seek a new route to China in response to a majority directive of a parliament, though he was partly financed by an absolute monarch. Newton and Leibnitz; Einstein and Bohr; Shakespeare, Milton, and Pasternak; Whitney, McCormick, Edison, and Ford; Jane Addams, Florence Nightingale, and Albert Schweitzer; no one of these opened new frontiers in human knowledge and understanding, in literature, in technical possibilities, or in the relief of human misery in response to governmental directives. Their achievements were the product of individual genius, of strongly held minority views, of a social climate permitting variety and diversity.⁷⁴

Siguiendo la influencia del pensamiento shumpeteriano, Friedman afirma que los avances sociales son producidos por los emprendedores individuales. De allí que cualquier forma de limitación que condicione la iniciativa empresaria atente contra las posibilidades del progreso general. Para evitar estos peligros, Friedman propone una regla que puede expresarse en una formulación muy simple: no asignar al gobierno ninguna función que pudiera ser desarrollada por el mercado.

A liberal is fundamentally fearful of concentrated power. His objective is to preserve the maximum degree of freedom for each individual separately that is compatible with one man's freedom not interfering with other men's freedom. He believes that this objective requires that power be dispersed. He is suspicious of assigning to government any functions that can be performed through the market, both because this substitutes coercion for voluntary co-operation in the area in question and because, by giving government an increased role, it threatens freedom in other areas.⁷⁵

En las interpretaciones desarrolladas por Friedman, la planificación central implica necesariamente el uso de coerción mientras que la dinámica mercantil libera; por eso esta última es ponderada como la mejor manera de coordinar la actividad económica de las millones de voluntades intervinientes en la vida social. El mercado aparece conceptualizado como ámbito en el que se concreta una forma virtuosa de cooperación voluntaria en la que ambas partes involucradas en una transacción se benefician en base a una decisión informada y consciente.

⁷³ *Ibid.*, p. 19.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 40.

La defensa a ultranza de la libertad de intercambio, esto es, la articulación de todos los medios necesarios para que ningún individuo ni institución pueda interferir en la actividad económica de las demás personas, resulta una condición necesaria para el progreso colectivo. Desde la perspectiva de Friedman, el éxito de esa defensa alcanzará a configurar una forma de protección mucho más eficaz que todas aquellas que puedan plantearse desde la centralidad estatal, pues se tratará de una protección automática e impersonal que podrá prescindir de la necesidad de una autoridad centralizada: en una sociedad en la que se concreten realmente las dinámicas del libre intercambio, los consumidores están protegidos de cualquier abuso por parte del vendedor a partir de la presencia de otros vendedores con quienes se verá obligado a competir. Del mismo modo, el empleado está protegido de la coerción por parte del empleador debido a la existencia de otros empresarios que también querrán contratar su fuerza de trabajo.

Friedman agrega que la acción a través de canales políticos burocráticos suele requerir de grados de conformidad que muchas veces son difíciles de alcanzar, mientras que la dinámica del intercambio mercantil tiene la gran ventaja de no necesitar cumplir con ese requisito. En términos políticos, el mercado configura un sistema de representación proporcional (*proportional representation*): mediante sus decisiones económicas, cada individuo va definiendo el curso de la vida colectiva sin tener que someterse a la decisión de las mayorías con las que él podría eventualmente no estar de acuerdo. Por eso pensar de una manera escindida a la política y a la economía configura un error grave: en tanto que el mercado es la manera más efectiva de preservar la libertad, la libertad política y la libertad económica deben mantenerse íntimamente ligadas.

Si Woodrow Wilson abogaba por la independencia de los que ejecutan las reglas respecto de aquellos que las establecen (*independence of carrying formulation regarding policy formulation*), Friedman aboga por la independencia de las reglas mismas. Reglas en lugar de autoridades (*rules instead of authorities*), esa debe ser para Friedman la máxima que ha de orientar las decisiones que se toman para poder generar un marco monetario estable que beneficie a la libre empresa en lugar de aceptar el sometimiento a una dinámica en la que muchas cuestiones centrales queden definidas en base a las decisiones cotidianas de los representantes políticos.

The only way that has yet been suggested that offers promise is to try to achieve a government of law instead of men by legislating rules for the conduct of monetary policy that will have the effect of enabling the public to exercise control over monetary policy through its political authorities, while at the same time it will

prevent monetary policy from being subject to the day-by-day whim of political authorities.⁷⁶

De ese modo, la primacía de una dinámica de mercado generará la reducción del rango de cuestiones que deben ser decididas por medios políticos y, consecuentemente, minimizará la necesidad de que el gobierno participe en la actividad social. En este sentido, el mercado no elimina la necesidad del gobierno. El gobierno se vuelve esencial tanto como foro dentro del cual determinar las reglas de juego de la competencia así como también en tanto árbitro encargado de juzgar las acciones que pudieran incurrir en una falta a esas reglas.

En 1976 –dos siglos después de la publicación de *The Wealth of Nations*–, Milton Friedman fue distinguido con el Premio Nobel de Economía “por sus triunfos en el campo del análisis del consumo, la historia y teoría monetaria, y por su demostración acerca de la complejidad de la estabilización política”. Cuando Friedman subió al escenario del *Konserthuset* de Estocolmo para recibir su galardón, un activista infiltrado en el auditorio comenzó a tocar un silbato y luego alcanzó a gritar un par de veces “*Friedman, go home!*” y “*Down with capitalism, freedom for Chile*” antes de ser retirado del recinto por el personal de seguridad.

El presidente de la Academia Sueca se disculpó ante Friedman diciendo: “Estoy muy apenado por este incidente. Pero podría haber sido peor”.

En el Prefacio agregado a la reedición de 1982 de *Capitalism and Freedom*, Friedman recuerda que 20 años antes, ningún periódico estadounidense de gran tirada había estado interesado en reseñar su libro; sin embargo, éste vendería más de 400.000 copias. Friedman afirma que la diferencia entre aquella atención y la recibida en 1980 por la publicación de *Free to Choose* sólo podía deberse a un cambio general en los ambientes intelectuales, ahora mucho más receptivos a los aportes de los sistemas de pensamiento en los que la democracia y el capitalismo comenzaban a aparecer estrechamente relacionados.

Friedman anuncia el triunfo de sus ideas con una invitación contundente: “*Welcome aboard*”.⁷⁷ Pero no deja pasar la oportunidad de recordar que sólo una pequeña parte de sus propuestas había llegado a ponerse efectivamente en práctica y que todavía faltaba realizar muchas modificaciones para que los resultados por él preconizados pudieran llegar a apreciarse.

Los años que seguirían a la reedición de *Capitalism and Freedom* habrían de darle la razón.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 49.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 6.

VI.3. Consideraciones parciales: hacia la empresarización de la vida

Los apartados anteriores han propuesto una primera aproximación a la impronta neoliberal en base a la revisión de las críticas al modelo del *Welfare* que comenzaron a surgir antes del fin de la Segunda Guerra. Se buscó resaltar particularmente cómo, entre otras reformas que esos discursos reclaman, aparece la propuesta de una transformación en las dinámicas administrativas estatales.

Esta primera caracterización colabora con la posibilidad de establecer una comparación con los elementos propios del liberalismo del siglo XVIII recuperados en el Capítulo V de la presente Tesis. En ese sentido, permite dar cuenta de ciertas continuidades pero también ayuda a señalar varias rupturas y diferencias.

Las primeras teorizaciones neoliberales mantienen como postulados centrales la defensa de la libertad personal y de las condiciones de igualdad entre los individuos. Pero las nociones de libertad e igualdad que se ponen en juego en el ejercicio de dicha defensa se desplazan sutilmente respecto de significaciones que supieron darle los pensadores del liberalismo clásico.

Tanto el liberalismo, especialmente en su versión británica, como el neoliberalismo afirman una libertad negativa desde un punto de vista formal, es decir, una libertad comprendida como ausencia de impedimentos externos.⁷⁸ En esa reafirmación de la libertad “natural” del individuo residirían las posibilidades de ejercer la autonomía y las condiciones de la emancipación (individual). Pero para los neoliberales de mediados del siglo XX, la libertad se manifiesta más claramente en la ausencia de impedimentos que restrinjan las decisiones económico-comerciales —en especial, en relación con la cantidad de alternativas entre las cuales los consumidores puedan optar— antes que en las posibilidades de participación en la vida política —como sería, por ejemplo, el ejercicio del derecho al voto—.

Por su parte, la igualdad se defiende en el ámbito jurídico-formal (igualdad de derechos ante la ley) pero no así en el sentido de equiparación de las posibilidades de acceso a los recursos. Antes bien, desde la perspectiva neoliberal, resulta preferible mantener las desigualdades socioeconómicas, pues eso promovería la competencia entre los individuos y, consecuentemente, aceleraría las dinámicas sociales, condición que es señalada como indispensable para retomar la senda del crecimiento.

Asimismo, los neoliberales equiparan la política con el ejercicio del poder y la democracia con un mero sistema de elección de representantes. La creencia generalizada de que el procedimiento democrático garantiza que el poder estatal no se ejerza arbitrariamente resulta para estos autores absolutamente infundada. Un sistema en el que haya elección de los

⁷⁸ Se tiene en cuenta aquí la tradicional clasificación propuesta por Isaiah Berlin. Cf. BERLIN, I., “Two Concepts of Liberty”, en *Four Essays on Liberty*, Oxford, University Press, 1974.

representantes por parte de los representados pero que admita la planificación central de la economía puede terminar funcionando como la peor de las autocracias. Por ello la democracia, en tanto poder de la mayoría es caracterizada por el neoliberalismo como un obstáculo potencial para la marcha de un sistema económico cuyo funcionamiento debería reivindicar su independencia respecto de elementos externos.⁷⁹

Finalmente, los liberales entienden que las intervenciones del Estado en la economía son la causa de dos males que resulta indispensable erradicar: el creciente grado de ineficiencia económica y el cercenamiento de las posibilidades de libre elección mercantil.⁸⁰

En resumen, esta primera aproximación a la impronta neoliberal permite caracterizarla a partir de los siguientes predicados:

Desde la impronta neoliberal, el imperio de la ley es condición necesaria para el ejercicio de la libertad individual. La ley debe ser igual para todos, es decir, no debe considerar las situaciones particulares de los legislados. Pero el imperio de la ley no resulta suficiente si sus formas de aplicación pueden ser manipuladas por las estructuras burocráticas. Por oposición a esto último, la primacía del mercado habrá de garantizar la libertad individual mucho más eficazmente que el proteccionismo estatal. En ese sentido, la dinámica mercantil constituirá una forma de democracia más directa y más difundida que aquella articulada por las instituciones estatales.

Al mismo tiempo, la complejidad del funcionamiento de las sociedades modernas vuelve imposible la planificación centralizada de la producción económica. La difusión de la lógica de la empresa privada permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos colectivos y de las capacidades individuales. Pero a diferencia de lo postulado por el liberalismo europeo del siglo XVIII, el neoliberalismo de mediados del siglo XX afirma que la competencia mercantil no sólo debe liberalizarse sino que además debe ser fomentada por las propias lógicas de funcionamiento estatal, tanto al interior de las estructuras burocráticas como en lo que respecta a la interrelación entre el Estado y la sociedad. Por eso la garantía de igualdad ante la ley debe estar acompañada por la producción de nuevas formas de desigualdad económica. Eso obligará a los individuos a redoblar sus esfuerzos y a producir más.

Sólo cuando esas formas particulares de libertad e igualdad estén aseguradas, el mercado podrá funcionar como el más equitativo asignador de recursos, distribuidor de resultados y garante de la justicia.

⁷⁹ Cf. HAYEK, F.A., *The road to serfdom...* op. cit.

⁸⁰ Cf. BUCHANAN, J. M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University Press, 1975.

VI.3.1. Neoliberalismo y administración: eficacia y eficiencia en las críticas al Welfare

Si la lógica del *Welfare* buscaba garantizar las condiciones básicas de la vida de la población –o, al menos, así lo declaraba–, el neoliberalismo difunde sospechas sobre cualquier tipo de protección e invita a los individuos a “hacerse cargo de su propio destino”. Por oposición a las posturas que sostenían la necesidad de una estructura administrativo-estatal capaz de lograr que los ciudadanos no tengan que preocuparse constantemente por la toma de decisiones políticas, los neoliberales sugieren a la población no confiar: siempre será mejor elegir en nombre propio que delegar esa elección en terceros. Conformarse con las garantías de la seguridad estatal y consentir la centralización de la planificación económica equivale a transitar el camino hacia la servidumbre, pues implica aceptar que la definición de las nociones que orientan los objetivos sociales, como por ejemplo la de “bienestar general”, quede en manos de grupos reducidos, los que seguramente decidirán según su propia conveniencia.

Nada –ni siquiera la seguridad social– puede ser tan importante como para aceptar la reducción de los márgenes de libertad: cada persona debe poder expresarse libremente, es decir, debe poder tomar sus decisiones sin tener que someterse a ningún tipo de condicionamiento ni enfrentarse con ningún tipo de impedimento. Sólo de esa manera la dinámica de los intercambios mercantiles –comprendida como la forma más eficaz, más eficiente y más equitativa de asignar los recursos– alcanzará a cumplir cabalmente su función social.

En ese sentido, la crítica a la planificación central de la economía se sustenta eminentemente en el doble criterio de la eficacia y la eficiencia: la centralización de las decisiones sólo puede conducir al despilfarro, a la subvaloración o a la sobrevaloración de ciertos productos, a la obstaculización de la dinámica de los intercambios, en definitiva, al error y al perjuicio general. Esto se debe a que resulta imposible contar con datos sobre la totalidad de los factores involucrados en el funcionamiento de una economía. La consigna “no puedes porque no sabes, y no sabes porque no puedes saber” que encerraba la alegoría de la mano invisible propuesta por el liberalismo del siglo XVIII refuerza su sentido a partir de los argumentos neoliberales que resaltan el carácter de creciente complejidad que van adquiriendo los sistemas económico-productivos.

A partir de esta descripción, el neoliberalismo aboga a favor de un gobierno descentralizado en todo lo que respecta a su estructura administrativa y descentralizador en todo lo que refiere a sus formas de intervención. El reemplazo de una lógica organizacional centralizada por otra cada vez más descentralizada, tanto en la órbita estatal como en la empresarial, muestra la primacía de los criterios técnicos por sobre las disputas propias de la dimensión política de la vida social.

Los neoliberales postulan que sólo la implementación de un sistema basado en saberes técnicos e imparciales garantizará las mejoras que se necesitan en las dinámicas de la producción

económico-social. En ese sentido, el discurso neoliberal propone que el funcionamiento estatal adopte los criterios del sector privado como una forma de combatir la desidia y el descuido. Esto implicará someter a las estructuras administrativo-estatales a las mismas exigencias que deben enfrentar las empresas: búsqueda de la eficacia y eficiencia, maximización de los recursos, competencia mercantil, etc.

Desde esta otra perspectiva, el neoliberalismo ya no puede comprenderse meramente como una ideología que propugna el desmantelamiento del Estado a favor de las dinámicas del mercado. Antes bien, se vuelve necesario pensarlo como una construcción que, más que anular el orden cristalizado en el modelo del Estado de Bienestar, busca transformarlo o reorientarlo sobre la base de una nueva racionalidad que permita organizar la relación entre los gobernantes y los gobernados según el principio universal de la competencia y la maximización del rendimiento.

VI.3.2. Profit seeking y competencia en la sociedad de la forma-empresa

Dentro de la impronta neoliberal, el *laissez-faire* se desplaza hacia la necesidad de generar desigualdad. La competencia pasa a funcionar como un principio de formalización que motoriza una nueva racionalidad: ya no se trata de una simple interacción entre comportamientos individuales sino de un juego entre desigualdades reforzadas que sólo alcanzará a producir sus efectos una vez que las condiciones que favorecen su desarrollo hayan sido cuidadosa y artificialmente establecidas.

En ese sentido, el neoliberalismo impone el abandono del horizonte del pleno empleo para impulsar a cada individuo a volverse responsable de la maximización de sus posibilidades. Con esto se busca obtener ya no una sociedad sometida al efecto de la mercancía, sino una sociedad adoptada a la forma-empresa. La inclusión de los sujetos en las dinámicas sociales ya no estará dada por la protección estatal, sino que dependerá del desempeño de las personas en tanto actores económicos independientes y gestores de sus propios riesgos. A nivel de las subjetividades, el *homo oeconomicus* del liberalismo del siglo XVIII es reemplazado por el *free entrepreneur*.

A nivel de las estructuras estatales, estas transformaciones trazarán un nuevo camino en el cual la legitimidad del poder del Estado ya no será una cuestión que dependa de su capacidad de generar consensos; antes bien, pasará a dirimirse desde criterios económicos, en base a los resultados de gestión que logre alcanzar.

En ese sentido, la propia noción de competencia entre emprendedores libres y la consecuente concepción de la sociedad bajo la forma-empresa conduce a una tecnocratización administrativa de todas las esferas de la vida social.

VI.3.3. Mercado y sociedad: objetos de una intervención continua

Si el liberalismo del siglo XVIII se propuso limitar el poder estatal para librar de obstáculos el funcionamiento del mercado, el neoliberalismo del siglo XX aboga a favor de una intervención estatal que posibilite y fomente eso mismo: la desigualdad entre los sujetos económicos entendidos ahora no sólo como sujetos de intercambio sino también como sujetos competidores. Lejos de considerar al mercado como estructura natural en la regulación de los intercambios, los neoliberales afirman la necesidad de intervenir a favor de la creación y acentuación de las condiciones del mercado. Esto se debe a que la competencia pura ya no es comprendida como un dato primitivo sino como el resultado de una intervención. Pero al mismo tiempo, la competencia pura no es un resultado que pueda alcanzarse de una vez y para siempre. Una vez establecida, se vuelve indispensable velar por ella, protegerla, trabajar constantemente en las condiciones de su reaseguro.

Para lograr ese objetivo, será necesario intervenir en aquello que no es el mercado, en los aspectos no económicos de la sociedad. De este modo, el mercado se configura no sólo como una instancia que nunca debe interferirse sino además como la razón por la cual se vuelve necesario intervenir en las dinámicas sociales. Se invierte así la relación establecida por el liberalismo clásico entre mercado y gobierno: el mercado ya no se presentará como el límite del poder estatal sino como una instancia primordial que demanda intervenciones en su favor.

Este tipo de consideraciones resaltan que la crítica al gobierno centralizado –sinónimo de totalitarismo– no busca una desregulación absoluta del mercado, pues conduciría a una suerte de anarquismo moral. En ese sentido, el gobierno descentralizado debe funcionar como una suerte de membrana que permita la “interacción” entre el mercado y el Estado con el fin de asegurar unas reglas de juego que recarguen la responsabilidad en los individuos involucrados. Este modelo que busca reemplazar al *Welfare* ya no tiene por objetivo la autorregulación del mercado ni la planificación centralizada, sino una forma de intervención indirecta o tangencial que permita fomentar el juego de la competencia entre individuos libres e iguales. Esta intervención indirecta se da a partir de la implementación de una serie de medidas que se articulan desde el ámbito jurídico presentándose bajo un carácter meramente formal y neutral. Estas medidas buscan crear un cierto marco de acción en el que el abandono de los dispositivos de seguridad social se convierte en la apuesta que cada individuo aporta a un juego del que todos participan por igual pero en el que sólo algunos pueden ganar. Este marco de acción estipula un conjunto de reglas, pero estas reglas no aparecen como imposiciones arbitrarias, artificiales, exteriores a las dinámicas sociales, sino como la propia manifestación de una cierta lógica social que la impronta neoliberal busca naturalizar.

Legitimado por una concepción tecnocrática, el Estado *rulelawyer* neoliberal se presenta como la formalización jurídica de criterios difundidos a nivel social, como el administrador de un sentido común que su propia erección viene a reforzar. Esa es la propuesta institucional con la que los neoliberales aspiran a lograr una renovación del capitalismo.

El mercado constituye una forma de democracia más directa y más ágil, un garante de la libertad individual que funciona mejor que la protección del estado centralizado. La empresa privada será una mejor gestora de los diversos tipos de investigación y desarrollo, y dispondrá de los recursos bajo el criterio de la eficacia y la eficiencia. Y la mejor forma de hacer que los sujetos se conviertan en empresarios de sí mismos será crear un ambiente de inseguridad generalizada. Por lo tanto, ya no se trata de movilizar lo social mediante la economía sino de hacer de lo social una economía, es decir, convertir la vida social misma en un mercado de competencia mediante la difusión de la forma empresa.

El neoliberalismo aparece así comprendido como una racionalidad que se despliega instalando criterios que a un mismo tiempo son colectivos e individuales, una poderosa tecnología que indiferencia escalas o ámbitos –poblacional o individual, estatal o privada– postulando la necesidad de que la totalidad del entramado social sea atravesada por la misma impronta.

CAPÍTULO VII

LA IMPRONTA NEOLIBERAL EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO: HACIA UNA NUEVA RACIONALIDAD GUBERNAMENTAL

El capítulo anterior resaltó algunas ideas de corte neoliberal que, antes del fin de la Segunda Guerra, aparecieron en forma de críticas al modelo del Estado de Bienestar. Estas críticas acusaban al funcionamiento de la estructura administrativa del *Welfare* de alejarse del criterio de la eficacia y la eficiencia, entorpeciendo el desarrollo de las dinámicas sociales. La exposición de estas ideas se estructuró en torno a tres tópicos: la caracterización de la burocracia estatal como un obstáculo para el ejercicio de la libertad individual, la difusión de los principios del *profit-seeking* y del *free-entrepreneur* como una forma de atender a la necesidad de fomentar la competencia, y la definición del Estado en términos de árbitro o *rulelawyer*. Esta descripción se corresponde con un momento de gestación de los criterios neoliberales que luego se concretarían en las grandes transformaciones que marcaron el tramo final del siglo XX.

Es momento de presentar una aproximación a esos desarrollos que, sobre la base de las exhortaciones formuladas por las Escuelas de Viena y de Chicago, fomentaron los procesos de reforma de las administraciones estatales desde la década del '70. En vistas de ese objetivo, el presente capítulo propondrá una referencia conceptual al surgimiento de los nuevos paradigmas administrativos en su relación con las llamadas “crisis del modelo del Estado de Bienestar”. De entre las diversas líneas de pensamiento administrativo que aparecieron durante esa época, se atenderá particularmente a la corriente del *New Public Management*. La caracterización de dicha corriente se desplegará a partir del análisis de un *corpus* textual compuesto por documentos editados por organismos económicos internacionales y por manuales de difusión masiva. Finalmente, considerando los aportes de algunos artículos académicos de publicación reciente, se problematizarán los conceptos que sustentan las propuestas del *New Public Management* y se procurará articular algunas reflexiones en torno a sus implicancias y consecuencias.

VII.1. De la Administración Pública al *Management* Público: hacia un nuevo paradigma administrativo

En el Capítulo V de la presente tesis se señaló cómo, a partir del aporte de autores como Charles-Jean Baptiste Bonnin o Woodrow Wilson, la Administración Pública alcanzó a presentarse hacia fines del siglo XIX como una disciplina académica. El crecimiento de dicha disciplina fue fomentado por los debates en torno al funcionamiento administrativo del Estado de

Bienestar referidos en el Capítulo VI (Luther Gulick, Dwight Waldo, Leonard White, Marshal Dimock), así como también por la difusión de las teorizaciones propuestas por Max Weber en torno a las implicancias sociales de las estructuras burocráticas de los Estados modernos.

En consecuencia, hacia mediados del siglo XX, la Administración Pública aparecería consolidada como un campo de estudios multidisciplinario que se desplegaba en interrelación con la filosofía del derecho, la ética profesional y las teorías organizacionales.¹

Sin embargo, ciertos postulados centrales como por ejemplo la dicotomía *politics-administration* permanecieron casi inalterados y siguieron pautando sus desarrollos: la Administración Pública continuaba abocada a estudiar y definir las mejores formas de cumplir con aquellas obligaciones que el Estado decidía asumir (*government policies*). También seguía ocupándose de formar un cuerpo profesional de funcionarios estatales –generalmente no electos (*public servants*)–, quienes debían encargarse de implementar todo lo que fuera necesario para que el Estado pudiera prestar efectivamente aquellos servicios a los que se había comprometido. Estas prestaciones se organizaban en base a la definición de una estructura de ministerios, secretarías y oficinas (*bureau organization*) que administraban las empresas estatales y que definían los presupuestos financieros en relación con el cobro de tasas e impuestos.²

Pero estos lineamientos básicos que enmarcaban los desarrollos de la Administración Pública cambiaron radicalmente a partir de los procesos que se conocieron con el nombre de “crisis del Estado de Bienestar”.

VII.1.1. Enunciados y argumentos que buscaron dar cuenta de la supuesta “crisis del modelo del Estado de Bienestar”

Suelen diferenciarse tres etapas dentro de los procesos que se conocen bajo el nombre de “crisis del modelo del Estado de Bienestar”.³

La primera etapa se corresponde con la década del '70. Durante esos años, las problemáticas financieras globales pasan a ocupar un lugar central: se establece una relación causal entre el desequilibrio fiscal y el aumento de los gravámenes y tasas impositivas. Al mismo tiempo, los

¹ Cf. GUERRERO, O., *Principios de Administración Pública*, México, UNAM, 2007, pp. 85 y ss.

² «When public activities are financed over the budget, then they tend to be given an organizational structure which follows the basic principles of Weber's ideal type of a bureaucracy. We will call this organization the 'bureau'. The bureau is to public sector what the enterprise is to the private sector, i.e. a governance mechanism that has proved highly suitable to the tasks given to it, at least most of the time (...). The bureau mechanism is the most basic governance form in the twentieth century literature on public administration. We find it analysed by all the major scholars in the classical framework. The classical framework tends to be favourable to the bureau mechanism, on the whole. It seemed to score high on values than the classical framework emphasized such as impartiality, neutrality and the observation of rules (...). But recently the bureau has been evaluated very differently. In the public choice approach, the bureau is rejected as a mechanism for service provision», LANE, J. E., *New Public Management: An Introduction*, London, Routledge, 2000, p. 60.

³ La exposición que se despliega en los párrafos siguientes toma en cuenta el esquema propuesto por Pierre Rosanvallón. Cf. ROSANVALLÓN, P., *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manatíal, 1995, p. 7-12.

indicadores encargados de medir la actividad económica comienzan a mostrar una disminución en las tasas de aumento interanual de la productividad y un aumento de la inflación y del desempleo, consecuencias que también se le endilgan a la lógica del funcionamiento estatal. En ese contexto, comienzan a cobrar relevancia una serie de debates políticos y económicos en los que se busca poner en cuestión ciertos fundamentos del modelo del Estado de Bienestar. Así comienza a instalarse la idea de que las sociedades articuladas sobre la base de la asociación entre la producción industrial y el pleno empleo conllevan una irresoluble tensión entre equidad y eficiencia (*Equity-Efficiency Tradeoff*).⁴

La segunda etapa abarca la década del '80, momento en el que comienzan a aparecer con mayor fuerza los cuestionamientos al modelo del *Welfare* de orden ideológico-discursivo. Los primeros años de los gobiernos de Thatcher y Reagan favorecen la proliferación de las acusaciones hacia las estructuras burocrático-estatales y hacia los criterios de distribución de la riqueza: las formas de protección social son señaladas como la causa principal de todos los problemas económicos. Estas críticas se extienden al ser retomadas y reformuladas por representantes tanto de la derecha como de la izquierda del arco electoral.

Las críticas de derecha afirman que la única manera de reactivar la producción pasa por desarticular las estructuras que garantizan ciertas condiciones de bienestar a los sectores sociales improductivos –aquellos no involucrados en la creación de riqueza–. Estos discursos sostienen que el mantenimiento de las diversas formas de protección social sólo conseguirá agravar las condiciones generales, pues el aumento de las cargas impositivas que indefectiblemente el *Welfare* necesitará establecer para mantener sus prestaciones continuará reduciendo los márgenes de ganancia de los empresarios, lo que redundará en una disminución de las inversiones de capital. También afirman que la protección social otorgada indiscriminadamente a ciertos sectores no sólo continuará minando la incentivación al trabajo sino que además acabará generando una forma de competencia desleal entre aquellos que son abarcados por este tipo de protección y aquellos que quedan sometidos al devenir de las dinámicas del mercado.

Las críticas de izquierda que también aparecen en esos primeros años de la década del '80 acusan al Estado de Bienestar de mantener un funcionamiento represivo que habría influido nocivamente sobre las preferencias de la población y habría condicionado la comprensión de la realidad socio-política por parte de la clase trabajadora. Estas voces afirman que las políticas proteccionistas del Estado de Bienestar funcionan como un conjunto de paliativos destinados

⁴ La difusión de estas ideas potencian las propuestas de los pensadores neoliberales según las cuales el aumento de la desigualdad resulta necesario para estimular la prosperidad colectiva. Cf. LE GRAND, J., "Equity Versus Efficiency: The Elusive Trade-Off", en *Ethics*, Vol. 100, Nro. 3, Chicago, The University of Chicago Press, Abril 1990, pp. 554-568. También SCULLY, G. W., "Economic Freedom, Government Policy and the Trade-Off Between Equity and Economic Growth", en *Public Choice*, Nro. 113, Netherlands, Kluwer Academics Publishers, 2002, pp. 77-96.

solamente a matizar y disimular las contradicciones de clase indefectiblemente implicadas en el modo de producción capitalista.⁵

La tercera etapa en la que se desarrollan los procesos que se conocen con el nombre de “crisis del Estado de Bienestar” se corresponde con la década del '90. Esos años muestran como característica saliente un cuestionamiento de los principios organizadores de la solidaridad. Se replantea la concepción de los derechos sociales reafirmando la necesidad de que todos los eventuales beneficiarios de planes y subsidios queden obligados a algún tipo de contrapartida. Al mismo tiempo, se pone en cuestión la legitimidad de las instituciones de bienestar social. Se instala la idea de que las estructuras burocrático-estatales configuran una totalidad rígida que sólo se preocupa por su propia subsistencia y que, en consecuencia, se mantiene indiferente ante las necesidades y demandas ciudadanas.⁶

Los párrafos anteriores compendian una serie de enunciados y argumentos que se propusieron como explicaciones del supuesto proceso de crisis de las dinámicas socio-económicas involucradas en el modelo del Estado de Bienestar. No es objetivo de la presente indagación revisar si estos enunciados configuraron una descripción adecuada de lo que en aquél momento sucedía o si, antes bien, contribuyeron a generar la situación que decían describir. Sin embargo, resulta necesario dejar planteada la sospecha que este último interrogante encierra.

Más allá de esta cuestión –por cierto, para nada menor–, lo que aquí interesa destacar es que esos enunciados y argumentos alcanzaron a funcionar operativamente para concretar el desmantelamiento no sólo de las estructuras burocráticas características del *Welfare* sino también el abandono de los supuestos socio-políticos y de los valores colectivos que sustentaban dicho modelo.

VII.1.2. La influencia del New Public Management en la configuración del Estado-empresa

A lo largo de estas tres etapas se multiplican los discursos que acusan a las estructuras del Estado de Bienestar –desarrolladas correlativamente con el industrialismo taylorista-fordista– de ser incapaces de cumplir con las exigencias que imponían las nuevas dinámicas de producción socio-económica marcadas por la financiarización y la inmaterialidad:⁷

⁵ Cf. ALONSO-MARTÍNEZ, C. A., “Desigualdad económica y Estado de Bienestar”, en FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y GARCÉS FERRER, J. (coords.), *Crítica y futuro del estado del bienestar: reflexiones desde la izquierda*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, pp. 35-52.

⁶ Cf. PREMFOR, R., “Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective”, en *Public Administration*, Vol. 76, Issue 1, 1998, pp. 141-159.

⁷ «La integración y la flexibilidad requieren de un nuevo insumo, clave en el nuevo paradigma. Todo paradigma sociotécnico tiene un insumo fundamental. Durante la primera revolución industrial, tal insumo fue el carbón, en la

If the new paradigm of the “civil economy” requires a redefinition of the role of the state, the evolution of civil society demands a redefinition of the state itself.⁸

Desde los supuestos establecidos por estas perspectivas, la salida de la crisis sólo podría generarse en base a una modernización del Estado:

The creation of a new entrepreneurial cultura and the incorporation of the poor into the productive process, as well as the creation of an essentially innovative society and economy, imply a thorough revision of the structure, attitudes, and role of the State. Even a modernized and vital private sector cannot be relied on to assume increasing responsibility for development or to stimulate its most creative elements, if state institutions are not modernized at the same time.⁹

La modernización de las estructuras estatales se impone como un proceso indispensable. Pero las voces que postulan esta necesidad destacan que, por sí solas, estas reformas no serán suficientes, pues es posible –e incluso, probable– que, aún después de su renovación estructural, las instituciones del Estado sigan operando desde las lógicas que se correspondían con el paradigma anterior. Cualquier cambio en las organizaciones del Estado, dicen los que abogan a favor de las reformas, debe ir acompañado de una transformación cultural que apunte a modificar las dinámicas de trabajo a las que los funcionarios públicos están habituados. Por ello, los procesos de modernización que se propongan reconfigurar las políticas públicas y los diferentes sectores de la administración estatal deberán atender a un horizonte más general: aquel que busca implementar un nuevo estilo de administrar y de tomar decisiones.

Según las propuestas que comienzan a circular a nivel global, ese nuevo estilo debe procurar emular los criterios de la administración privada:

The same management style should also be applicable to all types of organizations –ministries, municipalities, hospitals, labor unions, companies– thus closing the gap between private and public sectors.¹⁰

La combinación entre las críticas referidas en el apartado anterior y el conjunto de propuestas que surgen de las nuevas corrientes del pensamiento administrativo socava los fundamentos que permitieron el consenso en torno del modelo social cristalizado en el Estado de Bienestar. La salida de ese modelo se concretará con la desregulación de los mercados financieros, la flexibilización laboral y salarial, la eliminación del déficit fiscal y la reducción del gasto público.

segunda la electricidad y el petróleo, en esta tercera revolución que se inicia en los 70, el insumo básico no es el silicio (base del Circuito Integrado, que es corazón de la computadora) tal como sostiene buena parte de la bibliografía. En esta nueva transformación sociotécnica, el insumo fundamental es un elemento “intangible”: el conocimiento», MURILLO, S. y SEOANE, J., *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*, Buenos Aires, Luxemburg, 2012, p. 17.

⁸ BRADFORD, C. I., “Redefining the Role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda for Latin America”, en BRADFORD, C. I. (ed.), *Redefining the State in Latin America*, Paris, OECD, 1994, p. 51.

⁹ TOMMASSINI, L., “The IDB and the Modernization of the State”, en BRADFORD, C. I. (ed.), *Redefining the State in Latin America*, Paris, OCED, 1994, p. 33.

¹⁰ *Ibid.*, p. 40.

Estas nuevas condiciones obligarán a la redefinición del rol del Estado y a la consecuente reestructuración de sus dinámicas administrativas.

La corriente de pensamiento administrativo conocida con el nombre de Nueva Gestión Pública o *New Public Management* (en adelante, *NPM*) surgió a comienzos de la década del '90 con la aparición de los primeros trabajos académicos que intentaron compendiar y sistematizar los diferentes procesos de reforma de la administración estatal que venían dándose desde principios de los años '80 en los países llamados “desarrollados”. Las reformas impulsadas por el gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra y las innovaciones realizadas por algunos gobiernos municipales estadounidenses durante ese mismo periodo, así como sus posteriores réplicas en otros países anglosajones como Nueva Zelanda y Australia, compusieron el primer grupo de experiencias a ser estudiadas.¹¹

El carácter exitoso que se le adjudicó a estos procesos de reforma habilitó la posibilidad de compendiar los criterios y técnicas desde las que ellos fueron llevados a cabo. A partir de esos primeros compendios, el *NPM* comenzó a ocupar un lugar privilegiado dentro de la agenda de sugerencias de los organismos económico-financieros internacionales. Muchas de las medidas adoptadas en los procesos de reforma del Estado que, para cumplir con las exigencias de ajuste estructural, tuvieron lugar en Latinoamérica desde fines de la década del '80, tomaron como base los desarrollos teóricos del *NPM*.¹²

Siguiendo las tendencias que muestran los manuales de *management* producidos durante los años '90,¹³ los textos de difusión del *NPM* no se proponen configurar una matriz teórica específicamente definida. Antes bien, buscan compendiar una serie de principios operativos a ser aplicados en la resolución práctica de problemas operacionales. Estos principios son presentados en oposición a la matriz de pensamiento administrativo característica del modelo del Estado de Bienestar, la cual pasa a denominarse Administración Pública Tradicional o *Traditional Public Administration* (en adelante, *TPA*).

Estos manuales afirman que, por oposición a las tendencias de la *TPA* que abogan a favor de una estructura organizacional generalmente definida en base a jerarquías estrictas y a la rendición de cuentas presupuestarias, el *NPM* busca delegar las funciones de control en sectores

¹¹ Para una caracterización pormenorizada de los orígenes del *New Public Management*, consúltese GRUENING, G., “Origin and theoretical basis of New Public Management”, en *International Public Management Journal*, Nro. 4, 2001, pp. 1-25.

¹² Cf. AA.VV., *Nuevas tecnologías de gestión en la Administración Pública. Serie I: Desarrollo institucional y reforma del Estado*, Documento Nro. 54, Buenos Aires, INAP, 1996.

¹³ Cf. ZANGARO, M., *Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del management*, Buenos Aires, Herramienta, 2011.

no-gubernamentales. Para ello propone reemplazar las estructuras piramidales por otras más flexibles, capaces de promover la interacción entre el Estado, el sector privado y las organizaciones sociales. La flexibilización de las jerarquías otorgaría un mayor poder discrecional a los niveles inferiores de las dependencias administrativas, que son aquellos que se encuentran más cerca de los problemas concretos y que tienen los objetivos más claros. El *NPM* también destaca la importancia de modernizar la gestión de los recursos humanos del Estado mediante la generación de sistemas de contratación basados en méritos. Este tipo de medidas cumplirían una doble función: evitarían el anquilosamiento de los empleados estatales e impedirían que los representantes políticos electos puedan ejercer influencias particulares en el funcionamiento de la administración estatal.

Otra referencia repetida en los manuales de *NPM* puntualiza la falta de preocupación por parte de la *TPA* por el desarrollo de parámetros que permitan medir la eficiencia de los procesos administrativos.¹⁴ La contabilidad característica del *TPA* se contenta con calcular la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos. En cambio, el *NPM* propone centrarse en el rendimiento (*performace*) del trabajo administrativo antes que en los recursos utilizados. Para ello se vuelve prioritaria la definición de “medidas de desempeño” (*performance measures*) que permitan evaluar el cumplimiento de las metas fijadas.

En comparación con otras producciones teóricas surgidas de la disciplina de la Administración Pública, el *NPM* se diferencia por buscar la mejora de los resultados del funcionamiento estatal a través de la transformación de los criterios con los que se gestiona el presupuesto público.¹⁵ Los desarrollos del *NPM* establecen que la manera más directa de lograr ese objetivo es llevar el funcionamiento de las organizaciones del sector estatal hacia el principio de la competencia, característico del sector privado:

The new management philosophy has one main objective for the public sector reforms that it recommends, and that is to raise efficiency in the provision of goods and services. The means employed to achieve this goal is considerable and includes, besides privatization, incorporation of public enterprises, the introduction of internal markets, the employment of the purchaser-provider separation,

¹⁴ En este punto, resulta conveniente recordar lo que se señalara en el apartado 1.1. del Capítulo IV de la presente tesis respecto de las diferentes formas de conceptualizar la noción de ‘eficiencia’ y los diversos problemas asociados a ellas. En líneas generales, pueden diferenciarse dos niveles a los que apuntan las apelaciones a la eficiencia dentro de las discusiones en torno a los procesos de reforma del Estado. El primero de ellos se concentra en la solución de problemas concretos atendiendo a los costos involucrados y al funcionamiento de la oficina o ministerio encargado de responder a la demanda. El segundo hace referencia a cuestiones más generales, a partir de las que procura evaluar los procesos de reforma agregando otros criterios, como por ejemplo el de la ‘equidad’. Dentro de la corriente del *NPM*, la eficiencia aparece relacionada especialmente con los resultados que obtienen las instituciones en base a los criterios que aplican para realizar sus contrataciones, tanto de personal como de proveedores. Cf. ALONSO, J. M., CLIFTON, J. y DÍAZ, D., “The impact of New Public Management on Efficiency: an analysis of Madrid’s hospitals”, en *COCOPS Working Paper*, Nro. 12, Paris, COCOPS, 2013, pp. 1-27.

¹⁵ Cf. FERLIE, E., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L. y PETTIGREW, A., *New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

contracting out, the use of massive contracting, bech-marking, restructuring of ministries of departments, increased use of user fees as well as increases in user fees, etc.¹⁶

El *NPM* considera que la mejor forma de lograr una evolución en los servicios que presta el Estado es promover la competencia entre aquellos organismos que realizan las mismas actividades. Para ello será necesario otorgar a los ciudadanos capacidades de control a fin de desplazar la vigilancia del cumplimiento fuera de la propia burocracia estatal. Las consideraciones de los ciudadanos-usuarios orientarán el funcionamiento estatal hacia instancias superadoras.¹⁷

La implementación de estos criterios llevará al Estado a desempeñar nuevas funciones: la administración estatal se convertirá en compradora, proveedora y contratista; al mismo tiempo – como se mostrará en los apartados siguientes –, comenzará a reclamar un lugar diferente en lo que respecta a la definición de las políticas sociales.

VII.2. Los documentos editados por los organismos internacionales

A partir de 1970, organismos financieros internacionales surgidos del acuerdo Bretton Woods como el *World Bank* y el *International Monetary Fund*, además de otras fundaciones más relacionadas con servicios de consultoría entre la que se destaca la *Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)*, convocan a una serie de foros en los que se someten a discusión las funciones, estructuras y prerrogativas del Estado. En consonancia con las ideas de Mises, Hayek y Friedman presentadas en el Capítulo VI de la presente tesis, la gran mayoría de los expositores sostienen como presupuesto básico que el sector público es menos eficiente que el sector privado, por lo que aquél debe adoptar un estilo de gestión más cercano al de las empresas privadas.¹⁸

Estos foros dan lugar a un conjunto de publicaciones y documentos cuya circulación se plantea a escala planetaria. Muchas de estas publicaciones tienen por objetivo estudiar los procesos de reformas administrativo-estatales que alcanzaron a desarrollarse “exitosamente” en

¹⁶ LANE, J. E., *New Public Management: An Introduction*, London, Routledge, 2000, p. 60.

¹⁷ «Control would be achieved through the market system; if goods are overpriced, a competitor will spring up to provide them at a lower price in order to make a profit», PFIFFNER, J. P., “Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency”, en BENZ, A., SIEDENTOPF, H. y SOMMERMANN, K.P. (eds.), *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, Berlin, Duncker & Humboldt, 2004, p. 449.

¹⁸ Autores como Herbert Simon discuten esta idea y sostienen que no existen evidencias empíricas de que las organizaciones privadas sean superiores a las organizaciones públicas en lo que respecta a la eficacia y la eficiencia. Cf. SIMON, H., “Why Public Administration?”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Nro. 1, New York, Oxford University Press, 1998, pp. 1-11.

pos de componer una suerte de “banco de buenas prácticas” (*good practice bank*) del cual pueda nutrirse cualquier institución estatal que desee mejorar su rendimiento.

Por motivos de extensión, en los párrafos siguientes se referencian sólo tres de los numerosos textos que conforman ese universo discursivo. Estos textos fueron seleccionados por haber contado con una muy amplia difusión al momento de su publicación y por aparecer citados en gran cantidad de manuales y artículos académicos: el libro de la OCDE de 1987 titulado *The administration as a service. The public as a client*,¹⁹ el *paper* de 1989 conocido como “Washington Consensus” publicado por el economista del *Peterson Institute for International Economics*, John Williamson,²⁰ y el informe sobre el desarrollo mundial de 1997 que el *World Bank* denominó *The State in a Changing World*.²¹

VII.2.1. El ciudadano-cliente y el fin del monopolio estatal

En *The administration as a service. The public as a client*, la OCED presenta una serie de análisis estadísticos a partir de los cuales señala, en tono de denuncia, que el problema de las administraciones estatales hunde sus raíces en dos causas: la influencia que los bienes tutelares ejercen sobre el comportamiento de los ciudadanos dentro del modelo del Estado de Bienestar y la forma en la que las estructuras burocráticas tradicionales establecen la responsabilidad de los funcionarios estatales (*public servants*).

La primera de estas cuestiones es presentada como la consecuencia de un periodo “anormal” de “expansión del Estado” que se correspondió con las necesidades de reconstrucción asociadas al momento de posguerra. El documento contrapone este periodo a las funciones “normales” que se supone que un Estado debe cumplir: el mantenimiento del orden, la defensa nacional y la administración de programas sociales de corto alcance, tal como ocurría antes de la Primera Guerra Mundial. Según la OCED, la “anormal” expansión de la órbita estatal comenzó cuando las instituciones del Estado emprendieron nuevos proyectos que buscaron afectar la vida social a escala masiva. La implementación de programas de infraestructura y de apoyo a la producción industrial, así como también la universalización del acceso a la educación y a la salud, implicaron un sobredimensionamiento del aparato estatal que terminó perjudicando a las dinámicas de la vida social mucho más allá de los beneficios que en su momento el planteo de esas formas de intervención pudo haber significado.

¹⁹ OCED, *Administration as a service. Public as a client*, Paris, OCED, 1987.

²⁰ WILLIAMSON, J., “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 1990.

²¹ WORLD BANK, *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Washington, Oxford University Press, 1997.

En relación a la asignación de responsabilidades al interior de las estructuras burocráticas del Estado, *The administration as a service...* destaca que la tarea de los funcionarios estatales suele estar limitada por una suerte de trampa de doble consecuencia: ellos deben responder por sus acciones al político electo de turno (*elected policy-makers*) antes que a los ciudadanos, para quienes se supone que trabajan y de quienes están obligados a escuchar sus reclamos. Esto produce que muchas veces los contribuyentes perciban a los funcionarios como parte de los problemas sociales antes que como trabajadores puestos al servicio de las necesidades de la ciudadanía.

La *OCED* plantea que para salir de este encierro es necesario recorrer un camino que puede plantearse de una manera muy sencilla: la administración estatal debe adoptar en todos sus niveles la perspectiva de la empresa privada equiparando la condición de *ciudadano* a la categoría de *cliente*:

It looks at the organization of public administration as it affects the assessment that the public makes of the quality of its interaction with the State. In very many cases, this assessment is negative. Criticisms focus on waiting times, inefficiency, unfriendly service, difficulty to getting what is wanted (...). Nearly all OECD governments are giving high priority to improving the relationships between administration and the public. This reflects the real concern that, since the interdependence of the public and private sectors is so great, the administration must act more flexibly and be more attuned to the needs of actors in society. Governments are trying to improve the quality of their services by changing the management of public administration. This change may be summed up as a leaving behind the concept of the relationship as being between administration and administrated: and embracing the idea of “administration as service: the public as a client”.²²

El documento resalta que el carácter generalista que reviste la categoría de “cliente” permitirá tener en cuenta las complejidades de cada caso particular y ayudará a los Estados a considerar las necesidades específicas de cada grupo social. De ese modo, la *OCED* invita a que la administración estatal comience a funcionar como una instancia en la que, a partir de ampliar sus rangos de interacción, alcancen a intervenir en los conflictos de intereses que pudieran suscitarse entre los ciudadanos-clientes y el propio Estado.

La intensidad de la interacción con los ciudadanos-clientes dependerá de la combinación de instrumentos políticos elegidos (*policy instruments chosen*) y de la distribución de tareas entre las diferentes oficinas de la administración estatal. La capacidad de respuesta de las políticas públicas requerirá que los diseñadores de programas (*programme designers*) consideren las necesidades del público por sobre la estandarización de las dinámicas administrativas y que la

²² OCED, *Administration as a service...* op. cit., p. 10.

evaluación que los ciudadanos-clientes propongan sobre la implementación de cada programa (*feedback implementation*) pueda ser utilizada para reajustar los mecanismos de aplicación.²³

Para que esta propuesta resulte viable, será necesario establecer nuevos dispositivos que apunten a aumentar la receptividad de la administración estatal (*receptivity of public service*) en pos de mejorar la relación costo-beneficio en el funcionamiento de las estructuras burocráticas. Esto redundará en una mejor distribución de los servicios que presta el Estado, facilitando el acceso de los ciudadanos-clientes a las prestaciones que les correspondan. También producirá una reorientación del trabajo administrativo hacia las necesidades sociales, lo que deberá complementarse con la formación de nuevas generaciones de funcionarios que sean capaces de ponderar las exigencias del público y las necesidades operativas por sobre los asuntos políticos.²⁴

Esto último se logrará dando a los ciudadanos-clientes la posibilidad de participar en las instancias involucradas en el funcionamiento de la administración estatal. Por ello será necesario fomentar la participación en la definición de las políticas públicas, en la generación de los mecanismos necesarios para su implementación y en el control de las rendiciones de cuentas:

[It is necessary to] take in to account at the design stage how clients will perceive the programme in operation and in the context of its implementation setting. Of particular importance is the way in which feedback and evaluation processes are designed into programmes: for instance, in the instructions or guidelines given to implementing agencies; or through uses charges. There might be, at a basic level, a reporting requirement from the interface; or a monitoring board including representatives from implementing agencies and clients might be established. Such boards may be given a budget to conduct surveys. More sophisticated attention should be given to the possibilities of client participation in the production process to facilitate feedback on both the process and the content of administrative action. Designers can also give attention to specifying programme goals and the target clientele as clearly as possible so that implementors can prepare themselves to address the particular problems of the targeted clients in relation to the specified goals. At the programme design stage, attention can be given to the strategy for communicating to the public about the programme.²⁵

Esto servirá para revertir el anquilosamiento de la burocracia estatal. Al mismo tiempo, permitirá trabajar con una mayor flexibilidad entre las necesidades generales y las necesidades particulares que una estructura administrativa rígida no alcanza a tener en cuenta.

Pero aumentar la receptividad de la administración estatal no será suficiente. La *OCED* estipula que además será preciso alterar la condición monopólica que el Estado mantiene en lo

²³ *Ibid.*, pp. 17-18.

²⁴ En este sentido, los textos publicados posteriormente por la OCED equiparan explícitamente la noción de *receptividad* con el rol que desempeñan los dispositivos del *marketing*. Cf. PEGLER, B., *Innovation in the field of market communication and marketing: the Australian initiative*, París, OCED, 2004. También OCED, *The OCED Innovation Strategy: Innovation to strengthen growth and address global and social challenges. Key Findings*, París, OCED, 2010.

²⁵ OCED, *Administration as a service...* op. cit., pp. 37-38.

concerniente a la provisión de ciertos servicios masivos. Sólo así podrá garantizarse que cada uno de los prestadores de servicios que componen la administración estatal esté obligado a hacerse responsable por los resultados de su trabajo, emulando las situaciones a la que están expuestos los comerciantes y emprendedores que dependen de los vaivenes del mercado. Si el Estado no resigna el monopolio de la prestación de servicios, el ciudadano-cliente nunca podrá expresar su descontento mediante la elección de otros proveedores para la satisfacción de sus necesidades.

Esa instancia que la *OCED* comprende como superadora sólo podrá conseguirse a partir de la implementación de dos tipos de reformas: la primera implica la delegación de funciones administrativas en las autoridades locales y regionales como una forma de garantizar que la prestación de servicios se defina de acuerdo con necesidades específicas y particulares. La segunda implica la instauración de procesos de privatización de los servicios que el Estado está habituado a prestar. Estos procesos permitirán diversificar la administración pública a partir de la creación de organismos mixtos (al mismo tiempo estatales y privados) que tomarán a su cargo las prestaciones y el control.

VII.2.2. Las “recomendaciones” de Washington: ajuste del gasto público

La necesidad de modernizar las estructuras administrativas estatales es igualmente afirmada en el *paper* titulado “What Washington Means by Policy Reform”, conocido con el nombre de “Washington Consensus”. Su autor, John Williamson, se propone compendiar en este documento una serie de ideas que cuentan con cierto grado general de consenso en los organismos crediticios internacionales que tienen sede en la ciudad de Washington. Estas ideas apuntan a estipular las modificaciones que deberían llevar a cabo los Estados latinoamericanos en pos de mejorar sus performances.²⁶

Williamson explica que la superioridad en la eficiencia de las empresas privadas radica en los incentivos que reciben sus directores ejecutivos –bonos por rendimiento, participación en los resultados, etc.–, cosa que no ocurre en las empresas estatales. Esto motiva que los procesos de

²⁶ A pesar de la oposición del propio Williamson, el nombre “Consenso de Washington” fue posteriormente utilizado para referirse de una manera global al enfoque que, enfatizando la necesidad de atender a las dinámicas mercantiles, orientó los procesos de reforma estatal de la década del '90. En artículos posteriores, Williamson buscó diferenciar su trabajo de la impronta general del neoliberalismo argumentando que los diez principios definidos en su texto original alcanzaron el estatus de “valor tradicional” y fueron ampliamente difundidos, mientras que las ideas neoliberales nunca llegaron a contar con ese grado de aceptación. Cf. WILLIAMSON, J., “The strange history of the Washington consensus”, en *Journal of Post Keynesian Economics*, Washington, Vol. 27, Nro. 2, 2004, pp. 195-206. Consúltense además OCAMPO, J. A., “The Washington Consensus in Latin America”, en *Global Economics in Extraordinary Times*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2012, pp. 177-196. También VILAS, C. M., “¿Más allá del «Consenso de Washington»? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial”, en *América Latina Hoy*, Nro. 26, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2000, pp. 21-39.

privatización de las compañías prestadoras de servicios que aún se encuentran en manos del Estado ocupen un lugar prioritario dentro del ideario que circula entre los funcionarios de Washington:

This belief in the superior efficiency of the private sector has long been an article of faith in Washington (though perhaps not held quite as fervently as in interest of the United States), but it was only with the enunciation of the Baker Plan in 1985 that it became official US policy to promote foreign privatization. The IMF and the World Bank have duly encourage privatization in Latin America and elsewhere since.²⁷

La privatización de la prestación de los servicios que suelen estar a cargo del Estado permitirá revisar la composición del déficit fiscal y operar en pos de su reducción. Williamson afirma que el ajuste del gasto público aparece como un objetivo prioritario que todos los países deberían plantearse, sobre todo, aquellos en los que los problemas relacionados con la corrupción conllevan un sobredimensionamiento de las cuentas fiscales que resulta muy nocivo para las dinámicas económicas. En ese sentido, destaca que los gastos que asume la administración estatal suelen configurarse a partir de tres grandes categorías: educación y salud, inversión en infraestructura y asignación de subsidios.²⁸

La educación y la salud suelen ser considerados servicios de los que indiscutiblemente el Estado debe hacerse cargo: revisten el carácter de una inversión (en capital humano), tienden a ayudar a los menos favorecidos e, indirectamente, retroalimentan las dinámicas del consumo. Williamson señala que las entidades crediticias internacionales –con el *World Bank* a la cabeza– suelen reafirmar su compromiso con la tarea de combatir la pobreza resaltando la prioridad de estas prestaciones. Pero agrega que, a la hora de definir la forma en la que se administran los presupuestos, resulta necesario diferenciar niveles: tanto la educación primaria como la atención básica de la salud (prevención) configuran un beneficio mucho más relevante para los menos favorecidos que, por ejemplo, la educación universitaria o los tratamientos médicos de alta complejidad. Por eso muchas de las recomendaciones que emanan de Washington invitan a destinar la mayor cantidad de los recursos a las formas más elementales de estos servicios.

La otra área del gasto público que Washington considera productiva es la inversión en infraestructura pública. Según Williamson, las entidades financieras internacionales no consideran que este rubro deba convertirse en una variable de ajuste o, al menos, no lo consideran en una primera instancia. Pero, al mismo tiempo, los técnicos de Washington no pierden oportunidad de señalar lo importante que resulta controlar que los sectores de la

²⁷ WILLIAMSON, J., “What Washington Means by Policy Reform... op. cit., p. 7.

²⁸ Cf. *Ibid.*, p. 3.

administración estatal dedicados a obras de infraestructura no sobredimensionen sus esquemas funcionales.

Resta considerar el rubro de los subsidios. Williamson señala que, sin dudas, los sistemas subsidiarios son una de las principales preocupaciones que deberían tener aquellos Estados que elijan seguir los consejos de Washington. Los subsidios en general, y especialmente aquellos destinados a cubrir las pérdidas de las empresas estatales, configuran no solamente una carga que los presupuestos fiscales deberían evitar, sino además una asignación inadecuada de recursos vinculada muchas veces con alguna forma de corrupción. E incluso en los casos que no están relacionados con circunstancias que tallan por fuera del marco de la legalidad, la asignación de subsidios siempre redundante en algún tipo de alteración en las dinámicas del intercambio mercantil, lo que –en el largo plazo y desde la perspectiva de la distribución del ingreso– termina produciendo efectos indeseables.²⁹

Williamson concluye señalando que el detalle que él propone sobre las ideas que cuentan con cierto grado de consenso dentro de los organismos internacionales puede resultar insuficiente para resolver todos los problemas importantes de los países latinoamericanos. Sin embargo, espera que su *paper* sirva al menos para plantear un conjunto de dudas necesarias en torno a los procesos efectivos de aplicación de estas reformas y a los resultados que estos procesos han obtenido. Según el autor, dar respuesta a esos interrogantes reducirá los costos de la transición, impulsará la restauración del crecimiento y ayudará a revertir la fuga de capitales.

VII.2.3. Un Estado efectivo para una sociedad sustentable

Las tendencias privatistas enunciadas hacia fines de los '80 fueron reafirmadas durante la década siguiente sobre la base de la sistematización y análisis de un conjunto de datos que confirmaban los problemas financieros y económicos que sufrían las estructuras de la administración estatal en todas las regiones del mundo. Esto otorgó un nuevo impulso a los debates que se proponían poner en cuestión las funciones y prerrogativas del Estado. Tales fueron los planteos básicos que dieron forma al *World Development Report* que el *World Bank* publicó en 1997:

Around the globe, the state is in the spotlight. Far-reaching developments in the global economy have us revisiting basic questions about government: what its role should be, what it can and cannot do, and how best to do it (...). This Report shows that the determining factor behind these contrasting developments is the effectiveness of the state. An effective state is vital for the provision of the goods and services and the rules and institutions that allow markets to flourish and

²⁹ Cf. *Ibid.*, p. 4.

people to lead healthier, happier lives. Without it, sustainable development, both economic and social, is impossible. Many said much the same thing fifty years ago, but then they tended to mean that development had to be state-provided. The message of experience since then is rather different: that the state is central to economic and social development, not as a direct provider of growth but as a partner, catalyst, and facilitator.³⁰

En este documento, los técnicos del *World Bank* sostienen que, a pesar de los beneficios que en el pasado las estructuras heredadas del modelo del Estado de Bienestar hubieran podido aportar a la sociedad, la actual organización de la administración estatal ha llegado a una situación de anquilosamiento crónico a partir de la cual resulta imposible su adaptación a las cambiantes exigencias de una economía global regida por las dinámicas de la producción tecnológica:

Governments are also having to respond to the rapid diffusion of technology, growing demographic pressures, increased environmental concerns, greater global integration of markets, and a shift to more democratic forms of government. And amid all these pressures remain the formidable and persistent challenges of reducing poverty and fostering sustainable development. It is not surprising, then, that countries are again putting the state under scrutiny, asking what government's role ought to be and, critically, how that role should be played.³¹

El *World Development Report* de 1997 destaca la importancia creciente que durante los últimos años han tenido algunas subcorrientes administrativas específicas como la *Gestión del conocimiento*³² —el arte de crear valor a partir de activos intangibles— o la *Gestión del trabajo*,³³ que desarrolla nuevas formas de organización laboral a partir del supuesto de que el profesional más adecuado es aquel que, además de conocimientos específicos, posee habilidades, actitudes e intereses compatibles con su función. Reconoce también los aportes de otras subcorrientes más generales de anterior aparición, como la *Teoría de las organizaciones*,³⁴ que se define como el campo del conocimiento humano a cargo del estudio de las organizaciones en general y que postula a la *gerencia* o *gestión* como un compendio de saberes plausibles de ser aplicados al funcionamiento institucional tanto del sector privado como de cualquier organismo estatal.

Basándose en estas herramientas conceptuales, el *World Bank* define a la sociedad actual en términos de una totalidad integrada por organizaciones de índole diversa. Algunas de esas organizaciones pueden tener fines de lucro mientras que otras no. Pero más allá de sus particularidades, todas ellas requieren de una estricta planificación, coordinación, dirección y

³⁰ WORLD BANK, *World Development Report 1997...* op. cit., p. 1.

³¹ *Ibid.*, p. 17.

³² Cf. SENGE, P., *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al conocimiento*, Buenos Aires, Granica, 1992. También SVEIBY, K. E., *The knowledge organization*, San Francisco, Celemi, 1997.

³³ Cf. NEFFA, J., *El trabajo humano*, Buenos Aires, Lumen, 2003.

³⁴ Cf. DRUCKER, P., *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

control para apuntalar el logro de sus objetivos y para poder perpetuarse dentro del entramado social del que forman parte. El documento de 1997 afirma que dicho anhelo sólo podrá alcanzarse a partir de la implementación y seguimiento del criterio de la eficacia y la eficiencia, es decir, a partir del uso adecuado de los factores productivos, en el momento oportuno, buscando cumplir con las normas de calidad requeridas al menor costo posible. Por ello, el éxito de un organismo social dependerá eminentemente de su buena administración.³⁵

Desde esta perspectiva, el *World Bank* destaca que para comenzar a desandar el camino hacia la sustentabilidad no será necesario minimizar al Estado sino volverlo más efectivo, es decir, transformarlo hacia una institucionalidad más acorde a las dinámicas del mercado:

Development –economic, social, and sustainable– without an effective state is impossible. It is increasingly recognized that an effective state –not a minimal one– is central to economic and social development, but more as partner and facilitator than as director. States should work to complement markets, not replace them.³⁶

De este modo, se apunta a la transformación de las lógicas desde las que se trabaja en la administración pública. En concordancia con las propuestas de la *OCDE*, el *World Bank* propone que los viejos criterios de contratación de personal basados en el patronazgo y el clientelismo sean reemplazados por sistemas de méritos. Además, los presupuestos deben volverse más realistas y su implementación debe ser rigurosamente controlada. En ese sentido, se impone la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan incorporar los reclamos de la sociedad civil. Sólo así se podrá emular la presión de la competencia mercantil en la formulación de políticas públicas (*competitive pressure in policy-making*), lo que producirá indefectiblemente una mejora en la prestación de servicios (*delivery of services*).³⁷

El *World Development Report* de 1997 destaca la importancia de formar una nueva generación de profesionales de la administración que puedan ser motivados para comprometerse con la tarea que deben desempeñar. En este sentido, el documento detalla una serie de mecanismos a partir de los cuales los funcionarios estatales pueden ser incentivados a mejorar sus desempeños, como por ejemplo la promoción basada en el mérito, la redefinición de una escala de remuneración adecuada o la reestructuración de las responsabilidades.³⁸

En relación con este último punto, el *World Bank* advierte sobre las dificultades que implica el hecho de que los representantes políticos (*politicians*) puedan interferir en las operaciones cotidianas de las oficinas de la administración estatal. Mientras esta posibilidad se mantenga

³⁵ Peter Drucker afirma que no existen países desarrollados o subdesarrollados, sino simplemente países que saben administrar la tecnología existente y sus recursos disponibles y potenciales, y otros que no: “países administrados y países subadministrados”. Cf. DRUCKER, P., *La sociedad poscapitalista...* op. cit., pp. 34 y ss.

³⁶ WORLD BANK, *World Development Report 1997...* op. cit., p. 18.

³⁷ Cf. *Ibid.*, p. 124.

³⁸ Cf. *Ibid.*, pp. 86-87.

latente, los funcionarios administrativos se verán obligados a trabajar en un marco de poca flexibilidad operativa y con escasa disponibilidad de recursos. Es necesario redefinir las ocupaciones de estas dos instancias gubernamentales: los representantes políticos deben formular visiones y establecer metas, pero para que estas metas alcancen a materializarse, deben poder traducirse en prioridades estratégicas. En vistas de esto último, será necesario establecer mecanismos que conduzcan a decisiones bien informadas, disciplinadas y responsables:

A constant challenge for all countries is to set rules that give politicians and their expert counselors the flexibility they need to formulate policies, but embed their decision making in processes that allow for inputs and oversight from stakeholders.³⁹

Esto implicará que los procesos de tomas de decisiones (*policy-making*) comiencen a involucrar reglas administrativas para configurar un marco de posibilidades reguladas por el criterio de la viabilidad económica y supervisadas por todas las partes interesadas.

La revisión de estos documentos muestra la tensión entre una visión tradicional y una perspectiva novedosa que busca imponerse. Ya no se tratará de aprovechar para la administración estatal las tecnologías desarrolladas por el modelo gerencial privado, como pretendían los pensadores administrativos de principios de siglo. Antes bien, los procesos de reforma del Estado buscarán aproximar todo lo posible el funcionamiento de la administración estatal a las dinámicas gerenciales, replicando y volviendo operativas sus nociones más íntimas.

Tomando a la empresa privada como modelo, los organismos económicos internacionales establecen una tendencia a favor de la creación de entidades públicas diseñadas para cumplir fines cada vez más específicos, con mayor autonomía pero también con mayor responsabilidad por los resultados obtenidos.

Al mismo tiempo, este nuevo enfoque inaugura la posibilidad de que las funciones del Estado sean llevadas a cabo por prestadores que no sean empleados estatales. En ese sentido, los procesos de privatización aparecen descritos conceptualmente como la delegación en el sector privado de la responsabilidad por la provisión de ciertos servicios básicos. De este modo se garantizaría que si los costos de los servicios prestados por el Estado resultaran desfasados respecto de los precios del mercado, la apertura de la competencia habilitaría la aparición de otras ofertas que los usuarios podrían considerar.

Antes de concluir este apartado, es necesario agregar que el grado de penetración que tuvieron en los diversos procesos de reforma del Estado las ideas recuperadas en los párrafos anteriores –

³⁹ *Ibid.*, p. 80.

sobre todo en los países denominados “emergentes”– no puede comprenderse acabadamente si no se considera su relación directa con los mecanismos de imposición que los organismos crediticios internacionales activaron para vulnerar y sobrepujar a las soberanías nacionales a partir de los sucesivos procesos de endeudamiento.⁴⁰

VII.3. Los textos de difusión masiva: manuales para “la nueva revolución”

Durante la década del '90 aparecen una serie de manuales que compendian los lineamientos del *NPM*. A diferencia del carácter más específico y técnico que mostraban los documentos analizados en el apartado anterior, estos textos utilizan un lenguaje más coloquial que permite a los autores presentar sus propuestas como si emanaran de un “sentido común”. Si bien incluyen referencias a las discusiones que se mantienen en el ámbito académico, en líneas generales, no buscan formar parte de ellas.

Por motivos de extensión, atendiendo a los límites a los que se ajusta este escrito, en los párrafos siguientes se consideran sólo tres ejemplos de ese extenso conjunto de publicaciones. Estos textos fueron seleccionados por ser ampliamente citados en trabajos posteriores y por mostrar en sus formulaciones las ideas que configuran el núcleo conceptual del *NPM*: el bestseller de David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, editado en 1992;⁴¹ el libro de William D. Eggers y John O’Leary, *Revolution at the Roots: making our government smaller, better and closer to home*,⁴² editado en 1995 –se atenderá especialmente al capítulo 2 “Focusing on core functions”–, y el capítulo de Barbara Waine titulado “Managing Performance through Pay” incluido en el compendio *New Managerialism, New Welfare?* editado en 2000.⁴³

⁴⁰ Al respecto, consúltense ROSSI, M. A. y LÓPEZ, A., *Crisis y metamorfosis del Estado argentino. El paradigma neoliberal en los '90*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg, 2011. También MURILLO, S. y SEOANE, J., *Posmodernidad y Neoliberalismo...* op. cit.

⁴¹ OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992. Posteriormente, los autores publicaron varios artículos replicando el título del libro. En esos escritos se amplían y se especifican las ideas y propuestas contenidas en el texto original.

⁴² EGGERS, W. D. y O’LEARY, J., *Revolution at the Roots: making our government smaller, better and closer to home*, New York, Free Press, 1995.

⁴³ WAINE, B., “Managing Performance through Pay”, en CLARKE, J., GEWIRTZ, Sh., y MCLAUGHLIN, E. (eds.), *New Managerialism, New Welfare?*, London, SAGE Publications Inc., 2000, pp. 236-249.

VII.3.1. Principios operativos para “reinventar el gobierno”⁴⁴

Los comentaristas especializados sostienen que el bestseller de 1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* es el compendio en dónde más claramente se expresan las teorías en torno a las reformas del Estado promovidas por el NPM.⁴⁵ Este texto se propone caracterizar al proceso que aparece definido como una “revolución reformista” (*reformist revolution*) motorizada por el hartazgo de la gente frente a las administraciones estatales que tienen costos cada vez más altos y que prestan cada vez peores servicios. El libro se presenta como una guía para quienes deseen construir un sistema mejor a través de la implementación de profundas transformaciones.⁴⁶

Según Osborne y Gaebler, el Estado perdió definitivamente su capacidad de resolver los problemas sociales, por lo que ha llegado el momento de revelarse contra la enfermedad burocrática (*bureaucratic disease*) que impide el crecimiento colectivo. Los autores aclaran que esto no implica que la dimensión estatal pueda resultar prescindible; pero afirman taxativamente la necesidad de reformarla.⁴⁷

Para ello, las instituciones de la administración estatal deberán adaptarse a la competencia desarrollando nuevos sistemas no-burocráticos que permitan superar el peligroso binomio impuestos/servicios y atender a las cambiantes demandas del ciudadano-cliente. Osborne y Gaebler afirman que para conseguir ese objetivo serán necesarias la creatividad y la imaginación, así como también la capacidad de asumir riesgos. Sólo de esa manera se podrá hacer más con menos mediante la experimentación de nuevas tecnologías de gestión.

Desde estas apreciaciones iniciales, los autores detallan diez principios operativos que deberán orientar los procesos de reforma. La enumeración de estos principios configura un panorama muy completo del núcleo de ideas que enmarcan los desarrollos de la corriente del NPM. Su revisión permite entrever la influencia de las Escuelas de Viena y de Chicago, pero también muestra algunos elementos originales cuya consideración permitirá comprender la

⁴⁴ El significado del término inglés “*government*” no es directamente equiparable con el castellano “gobierno”. Si bien los diccionarios de lengua inglesa definen al término *government* como el sistema político por el cual se ejerce la dirección y el control sobre las acciones de los miembros o ciudadanos de una sociedad, su utilización más difundida lo equipara con el significado que habitualmente se le da en lengua castellana a “Estado”. En el uso que le dan Osborne y Gaebler, el título “*Reinventing Government*” apunta sin duda a los procesos de reforma estatal. En los párrafos siguientes se adoptará este criterio de traducción.

⁴⁵ Cf. MOE, R. C., “The «Reinventing Government» Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences”, en *Public Administration Review*, Vol. 54, Nro. 2, New York, American Society for Public Administration, 1994, pp. 111-122. También KAMENSKY, J. M., “Role of the «Reinventing Government» Movement in Federal Management Reform”, en *Public Administration Review*, Vol. 56, Nro. 3, New York, American Society for Public Administration, 1996, pp. 247-255.

⁴⁶ En referencia a las reformas en la administración estatal estadounidense, los autores utilizan la expresión «American Perestroika», Cf. OSBORNE, D. y GAEBLER, T. *Reinventing Government...* op. cit., pp. 13 y ss.

⁴⁷ En su reseña del libro de Osborne y Gaebler, Charles Goodsell cuestiona la validez de esta afirmación argumentando en contra de que los problemas públicos sean tratados como negocios mercantiles. Cf. GOODSSELL, Ch., “Reinvent Government or Rediscover It?” en *Public Administration Review*, Vol. 53, Nro. 1. 1993. pp. 85-87.

amplitud y profundidad que tuvieron las transformaciones que marcaron las últimas décadas del siglo XX. En ese sentido, resultará de particular interés en el marco de la presente indagación la formulación del Principio número 10.

- 1) **Establecer un “gobierno catalítico” (*Catalytic Government*):** utilizando una alegoría naval, Osborne y Gaebler afirman que el Estado debe hacerse cargo del timón delegando en el ámbito económico-social la responsabilidad por los remos (*Steering rather than Rowing*). Los distintos sectores de la economía deben encargarse de funciones diferentes: el sector privado debe proveer a los consumidores de bienes y servicios ofreciendo opciones de mayor calidad y menor costo; el sector no lucrativo o tercer sector debe prestar servicios humanos (*human services*) y proveer a la sociedad de aquellos bienes que son necesarios pero cuya producción no resulta lucrativa; por su parte, la administración estatal debe ocuparse únicamente de la producción de políticas públicas que apunten a la equidad social (*public policies addressing social equity*) dentro de un marco de funcionamiento democrático. En líneas generales, el Estado debe hacerse cargo de definir la dirección de la economía fijando objetivos macroeconómicos y orientando los distintos niveles de la producción social hacia esos horizontes.

- 2) **Lograr que la comunidad pueda considerarse dueña del Estado (*Community-Owned Government*):** Osborne y Gaebler adjudican una importancia fundamental a los procesos de capacitación o “empoderamiento” de la población civil que fomentan la inclusión de las “comunidades” (*communities*) en los procesos de prestación de servicios (*Empowering rather than Serving*). En vistas de este objetivo, proponen aumentar las capacidades de control de los ciudadanos así como también delegar en ellos, cuando las circunstancias lo permitan, la responsabilidad por la prestación de servicios. Los autores sostienen que este tipo de reformas fomentará el abandono de la actitud pasiva que suelen mostrar aquellas poblaciones que esperan que el Estado les provea de todo aquello que necesitan. Además, estos procesos de empoderamiento permitirán que los empleados de la administración estatal tengan un contacto directo con los demandantes, lo que les servirá para enriquecer sus perspectivas y para fortalecer el sentido comunitario. El control estatal deberá ser ágil pero también riguroso: deberá identificar y combatir los posibles focos de corrupción, así como también deberá garantizar que los programas descentralizados funcionen correctamente. Para ello será necesario crear un cuerpo de funcionarios relativamente apolítico (*relatively nonpolitical body*) encargado de llevar a cabo estas tareas de control. Los autores concluyen el capítulo aclarando que la implementación de estas dinámicas no

desplaza al Estado del lugar de responsable último de hacer que los servicios lleguen a quienes los necesitan.

- 3) Inyectar la competencia en la prestación de servicios para lograr un Gobierno competitivo (*Competitive Government*):** los autores sostienen que la incorporación de las dinámicas de la competencia mercantil en la prestación de los servicios públicos (*Injecting Competition into Service Delivery*) configura un elemento imprescindible dentro de los intentos por mejorar la calidad y rentabilidad del funcionamiento estatal. Esto no significa necesariamente que las prestaciones de servicios deban pasar a manos del sector privado. Antes bien, Osborne y Gaebler relacionan la función de la competencia con la ruptura del monopolio que el Estado ha mantenido históricamente sobre la provisión de bienes sociales básicos. Los autores argumentan que la misma reprobación que habitualmente se mantiene para con los monopolios privados debe extenderse al ámbito público, pues cualquier tipo de monopolio atenta contra las posibilidades de la innovación y genera el anquilosamiento de las prácticas laborales. La dinámica de la competencia, por el contrario, puede elevar la moral entre los trabajadores estatales al facilitar que sus éxitos sean reconocidos públicamente. La competencia entre proveedores de servicios públicos servirá para disminuir los costos y para agilizar los mecanismos de respuesta a las dinámicas cambiantes. Por eso será fundamental fomentar que las empresas estatales compitan con las empresas privadas, e incluso que diferentes sectores de la estructura administrativa del Estado compitan entre sí.
- 4) Diseñar organizaciones estatales en pos del cumplimiento de un objetivo (*Mission-Driven Government*):** los autores sostienen que el criterio de reglas y presupuestos desde el que comúnmente se diseñan las organizaciones estatales (*Rule-driven Organizations*) deben ser reemplazado por un criterio que apunte al cumplimiento de una misión específica (*mission-driven organizations*). Argumentan que el exceso de reglamentos conduce indefectiblemente a la ineficiencia, por lo que resulta indispensable romper con la inercia de las costumbres (*We've always done it this way*). Las organizaciones diseñadas sobre la base del logro de un objetivo serán capaces de establecer un marco de mayor libertad de trabajo para sus empleados, lo que permitirá desarrollar sistemas más eficientes, eficaces, innovadores y flexibles. Para que esta transformación resulte exitosa, será importante generalizar el uso de ciertas herramientas como las leyes de caducidad (*sunset*

laws),⁴⁸ las comisiones de revisión y los presupuestos de base cero. Los procedimientos presupuestarios deberán modificarse para dar a los empleados nuevos incentivos que fomenten el ahorro de dinero. Además, deberá liberalizarse la asignación de recursos para otorgar a los funcionarios la autonomía que les permita desarrollar su capacidad de responder a circunstancias cambiantes. También deberán modificarse los criterios salariales: las remuneraciones de los administradores estatales deberán fijarse a precio de mercado y sus variaciones deberán depender del rendimiento individual y no de la antigüedad en el cargo. Los organismos gubernamentales deberán declarar públicamente sus objetivos para luego procurar forjar una “nueva cultura organizacional” (*new organizational culture*) en base a ellos.

- 5) Orientar el funcionamiento de las organizaciones estatales hacia la consecución de resultados (*Results-oriented Government*):** Osborne y Gaebler afirman la necesidad de modificar los criterios a partir de los cuales el Estado define sus formas de financiamiento. Proponen trasladar la atención hacia los lineamientos presupuestarios que definen la forma en la que los ingresos son gastados (*Funding Outcomes, Not Inputs*). Comenzar a diseñar las organizaciones estatales a partir del cumplimiento de objetivos configurará un principio de solución a los desfases presupuestarios. Pero para que esta solución sea exitosa, será necesario además definir nuevas formas de medición de los resultados que esas organizaciones puedan obtener: si no pueden medirse los resultados, no puede distinguirse el éxito del fracaso y, consecuentemente, no pueden establecerse premios ni precisarse correcciones. Osborne y Gaebler postulan como idea básica que “lo que se mide se hace” (*What gets measured, gets done*). El establecimiento de medidas de desempeño enfocará a los empleados hacia el trabajo correcto, permitirá definir específicamente los problemas a enfrentar y ayudará a diagnosticar adecuadamente los desafíos futuros. Los autores destacan que, además, cuantificar los resultados permitirá darlos a conocer, lo que conllevará mayores posibilidades de ganar el apoyo del público.

⁴⁸ El término “*sunset law*” designa a aquellas leyes y disposiciones que incluyen una cláusula en la que se establece que la ley en cuestión dejará de tener validez después de una fecha estipulada, a menos que se tomen nuevas medidas legislativas para ampliar los plazos de su vigencia. En este mismo sentido, se conocen como “*sunset provisions*” aquellas disposiciones legales que crean un determinado organismo estatal incluyendo una fecha de expiración del mismo. En líneas generales, existen dos tipos de disposiciones de extinción: aquellas leyes que crean una agencia administrativa particular y contienen una cláusula de caducidad aplicable únicamente a esa agencia, y aquellas leyes de contenido general que pueden decretar la eliminación de cualquier agencia estatal que no esté en condiciones de demostrar su eficacia. Estas disposiciones apuntan a fomentar que las legislaturas reexaminen periódicamente sus delegaciones de autoridad y evalúen la utilidad de los organismos financiados por el Estado. Cf. *West’s Encyclopedia of American Law*, Washington, Gale, 1998.

- 6) Orientar las organizaciones estatales hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos-clientes (*Customer-driven Government*):** Osborne y Gaebler enfatizan la importancia de priorizar las necesidades de los ciudadanos-clientes por sobre las formas de la burocracia. Argumentan que muy a menudo los servicios estatales no alcanzan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos porque las decisiones sobre la financiación de los servicios no son tomadas directamente por los beneficiarios sino por los representantes parlamentarios. Además, la administración estatal sigue proporcionando servicios estandarizados para sociedades que son cada vez más complejas y diversas. Para contrarrestar estas tendencias, el Estado deberá hacer un mayor esfuerzo para relevar las necesidades de los ciudadanos-clientes. Con el fin de conocer las necesidades y preferencias de los contribuyentes, será necesario desarrollar métodos de recolección de datos (encuestas y entrevistas). También será necesario otorgar mayores atribuciones a las defensorías del pueblo (*ombudsman*). Al mismo tiempo, será importante fomentar la proliferación de las ofertas así como también procurar que los recursos queden en manos de los consumidores directos. Según Osborne y Gaebler, estas medidas evitarán la influencia de los representantes políticos en la elección de los proveedores de servicios y estimularán una mayor inversión e innovación a partir de la competencia.
- 7) Desarrollar un Estado emprendedor (*Enterprising Government*):** los autores definen al Estado emprendedor como aquel que se preocupa por encontrar maneras de ganar dinero antes que por buscar formas de aumentar la recaudación o de recortar gastos. Osborne y Gaebler describen en este capítulo cómo algunos gobiernos estatales y locales han utilizado métodos innovadores para aumentar sus ingresos sin incrementar las cargas impositivas. En este sentido, los “gobiernos emprendedores” serán aquellos que consigan aprender a generar ingresos a partir de la innovación, como por ejemplo lucrar con capitales estatales o realizar inversiones financieras. Esto requerirá de una previsión a mediano y largo plazo, para lo que será condición indispensable que los administradores se conviertan en empresarios capaces de estipular correctamente las cadenas de valores que hacen a los costos. Esto servirá para descubrir qué servicios están siendo efectivamente subvencionados. También permitirá tomar decisiones acerca de cómo transformar los costos en ganancia.
- 8) Desarrollar administraciones estatales con capacidad de anticipación (*Anticipatory Government*):** los autores destacan la importancia de establecer una estrecha relación entre la planificación estratégica y los diseños presupuestarios. Será necesario considerar los

plazos que abarca la asignación de recursos en relación con los objetivos de mediano y largo plazo: un presupuesto de ejecución inmediata generalmente produce impactos muy visibles, pero puede dar lugar a nuevos problemas si no se consideran las estructuras de costos que se generarán a partir de su implementación. En este sentido, Osborne y Gaebler abogan a favor de una reforma en la contabilidad estatal que permita evaluar con mayor precisión las posibilidades de cumplir con las obligaciones a partir del cálculo de los ingresos proyectados. Implementando estas reformas contables, los Estados aumentarán su capacidad de previsión y podrán orientar mejor las decisiones a corto y mediano plazo, que muchas veces son tomadas por los representantes políticos con el único fin de mantener la aprobación de sus electores.

- 9) **Promover la descentralización de las oficinas de la administración estatal (*Decentralized Government*):** Osborne y Gaebler destacan las desventajas de la jerarquía piramidal que, reflejando la influencia del taylorismo, caracterizaba las estructuras de la administración tradicional. Los autores afirman que la centralización de la toma de decisiones atenta contra la capacidad de respuesta de las organizaciones estatales. En un sistema centralizado, el conocimiento se acumula en la parte superior de la pirámide, es decir, en las dependencias más alejadas de la realidad de las bases. Las organizaciones descentralizadas, en cambio, buscan empoderar a las personas que están en la mejor posición para desarrollar soluciones efectivas e innovadoras. La descentralización de la autoridad generará una mayor flexibilidad que permitirá a las organizaciones estatales responder más ágilmente a los cambios en las demandas de los ciudadanos-clientes. Al mismo tiempo, confiar a los mandos medios y bajos con algún grado de autoridad aumentará el compromiso y la moral de los empleados. Para implementar la descentralización, las instituciones gubernamentales deberán apostar por las dinámicas de trabajo en equipo, es decir, deberán fomentar la conformación de grupos que se conforman con el fin de resolver una cuestión particular, luego de lo cual se disuelven para que cada funcionario pueda encarar un nuevo objetivo. Esa dinámica organizacional permitirá reforzar la orientación de las tareas hacia la consecución de resultados.

- 10) **Generar una dinámica gubernamental orientada hacia las lógicas del mercado (*Market-oriented Government*):** según los autores, el Estado debe buscar la manera de impulsar los cambios que crea necesarios a través de la reorientación de las dinámicas del mercado (*Leveraging Change through the Market*). La administración tradicional multiplicaba sus estructuras en una aglomeración de proyectos que se

superponían y se enmarañaban sin alcanzar muchas veces un resultado satisfactorio. Para superar esta situación, el Estado debe comprender que para garantizar la gobernabilidad no es necesario mantener un costoso sistema administrativo. Osborne y Gaebler afirman que se pueden orientar las dinámicas sociales a partir de la reestructuración de ciertas reglas del mercado.⁴⁹

Esta afirmación completa la idea formulada en el principio número 9: la satisfacción eficaz de las necesidades del público no se conseguirá ni a través del control administrativo central, ni tampoco a partir del *laissez-faire* postulado por el liberalismo tradicional. Antes bien, el diseño de un nuevo funcionamiento de la administración estatal deberá desarrollar la capacidad de dirigir (*steering*) las decisiones y actividades de todos los participantes del vínculo social a través de dispositivos que permitan reorientar las dinámicas del mercado. El Estado deberá aprender a utilizar la definición de las políticas públicas (*publics policies*) para encauzar los comportamientos individuales en lugar de intentar controlarlos a través de programas administrativos.

Los autores sostienen que, en lo que respecta a la actividad social y económica, el mercado puede jugar un rol equivalente al que desempeñan las computadoras respecto de la obtención de información, utilizando los precios como un mecanismo de señalización que permita procesar millones de datos efectivamente para que millones de personas puedan tomar sus decisiones por sí mismas.

Las necesidades del público siempre implicarán una erogación mayor que los recursos con los que el Estado puede contar. Sin embargo, por medio de la intervención en las condiciones del mercado, la administración estatal puede generar incentivos para que el público busque formas alternativas de satisfacer sus necesidades. En ese sentido, el método propuesto por los autores para llevar a cabo una reforma efectiva incluye la generación de herramientas que permitan reestructurar las dinámicas mercantiles para lograr que cada ciudadano adopte la dirección más conveniente para la comunidad:

- La administración estatal deberá ser capaz de confeccionar un entorno que encuadre las decisiones mercantiles. Así se podrán corregir las imperfecciones a partir de la posibilidad de disminuir o de aumentar ciertas demandas –o incluso de crearlas si no existieran–. De esta manera, el Estado no sólo estará en condiciones de evitar las imperfecciones que puedan surgir en el mercado sino que además tendrá la facultad de impulsar o de reducir el desarrollo de ciertas actividades, según lo crea conveniente.

⁴⁹ «[Markets are] vast, complex aggregations of people and institutions, each constantly making decisions and each adjusting to the other's behavior based on the incentives and information available to them», OSBORNE, D. y GAEBLER, T. *Reinventing Government...* op. cit., p. 282.

- El Estado deberá catalizar las ofertas del sector privado. Mediante contratos o pactos de comportamiento, deberá desarrollar su capacidad de propulsar ciertas decisiones empresariales en pos de mejorar las situaciones sociales brindando a cambio diferentes formas de apoyo.
- El Estado deberá establecer pactos para compartir con el sector privado el riesgo de aumentar la oferta. De ese modo, las empresas privadas se verán incentivadas a invertir en el desarrollo de nuevas actividades.
- Las inversiones estatales deberán ser parcialmente reorientadas hacia programas complementarios. El Estado deberá conservar parte del capital destinado en un principio a inversión directa para dirigirlo a otras opciones tales como mercados de capitales de riesgo, programas de asignación de créditos o emisión de bonos.
- La definición de las cargas impositivas deberá utilizarse como mecanismo para promocionar o desincentivar ciertas actividades, considerando el impacto directo que el abaratamiento o encarecimiento de un producto tiene en las dinámicas de la oferta y la demanda.

De esta manera, Osborne y Gaebler proponen configurar un sistema de administración estatal que sea capaz de operar sobre los comportamientos a partir la redefinición de las condiciones que afectan las decisiones que toman los individuos en tanto consumidores. En última instancia, no se trata de prescindir de los dispositivos de control, sino de cambiar la lógica desde la que éstos operan.

VII.3.2. ¿Qué tipo de Estado necesita una “sociedad libre”?

Tres años después de la publicación de *Reinventing Government...*, William D. Eggers y John O’Leary editaron *Revolution at the Roots: making our government smaller, better and closer to home*. Este texto busca discutir las ideas de Osborne y Gaebler para proponer la implementación de reformas aún más radicales: según los autores, las complejidades implicadas en el proceso de reinención del Estado necesitan definir con mucho cuidado sus puntos de partida.

En el capítulo 2 “Focusing on core functions”, Eggers y O’Leary advierten sobre del falso atractivo que encierra la noción del Estado emprendedor (*the false allure of enterprising government*).

There is nothing wrong with public officials trying new ideas, but there is a critical distinction between taking advantage of new opportunities in the pursuit of core

activities on the one hand, and gambling with taxpayers's money on the other. This distinction is often lost.⁵⁰

Abogar a favor de que la administración estatal se convierta a la lógica de los emprendimientos privados conlleva el desafío de adaptar su funcionamiento a una serie de lógicas que hasta el momento le han sido ajenas. Un Estado emprendedor debe estar dispuesto a correr riesgos, algo que, por su naturaleza tradicionalmente monopólica, nunca había tenido que hacer en el pasado. Además, es preciso considerar que, dentro del marco de la competencia mercantil, las empresas cuentan con una serie de prerrogativas que al Estado le será difícil ejercer: por ejemplo, cuando un producto no funciona comercialmente, la lógica de la empresa indica con claridad que ese producto debe discontinuarse; sin embargo, es mucho más complejo que el Estado pueda dejar de atender una responsabilidad que ya ha asumido (*eliminate government support*).

Atendiendo a esta clase de diferencias, se impone la necesidad de establecer ciertas estrategias que le permitan al funcionamiento de la administración estatal desandar los caminos que anteriormente se hayan iniciado (*Getting-out strategies*). Los autores proponen un amplio conjunto de medidas que podrían adoptarse para lograr ese resultado: emitir bonos y acciones, sub-contratar empresas privadas, implementar cobros por la prestación de ciertos servicios, alentar la creación de instituciones alternativas, promover la prescindencia de la provisión estatal, admitir presiones de la demanda, reglamentar los procedimientos de cierre de oficinas, etc.

Pero estas advertencias lejos están de configurar una crítica al modelo del Estado emprendedor. Antes bien, William y O'Leary utilizan este recurso argumental para mostrar que reorientar el funcionamiento estatal hacia la lógica de la empresa privada exige una atención detallada y requiere de reformas más radicales y más complejas.

En *Reinventing Government...*, Osborne y Gaebler afirmaban que la dinámica de la administración privada no es completamente equiparable con la dinámica de la administración pública, puesto que la primera tiene por objetivo último generar ganancias mientras que la segunda apunta al bienestar social. Eggers y O'Leary acusan a ese tipo de consideraciones de configurar una forma de moral peligrosa (*a dangerous sort of morality*) puesto que omite explicitar una noción clave: el Estado puede proveer a los ciudadanos de ciertos bienes y servicios sólo después de que ha tomado para sí recursos producidos por la sociedad. Ese olvido explicaría por qué es tan común encontrar mensajes gubernamentales en los que se destacan los beneficios que supone la implementación de los programas públicos, pero es mucho más difícil lograr que los costos implicados en dichas implementaciones sean igualmente dados a conocer.

⁵⁰ EGGERS, W. D. y O'LEARY, J., *Revolution at the Roots...* op. cit. p. 39.

Según los autores de *Revolution at the Roots...*, resulta irresponsable pasar por alto el hecho de que ninguno de los bienes suministrados por el Estado es producido gratuitamente:

If we rob Peter to pay Paul, we shouldn't take credit for our impact on Paul without considering our impact on Peter.⁵¹

En base a este diagnóstico, Eggers y O'Leary afirman que el objetivo que debe orientar los procesos de reforma de la administración estatal no debiera ser —como parecen proponer Osborne y Gaebler— lograr que el Estado mejore su funcionamiento. Antes bien, dichos procesos deben tomar como punto de partida el siguiente interrogante: qué es lo que el Estado debe hacer y qué es lo que el Estado no debe hacer o, en otras palabras, qué responsabilidades tradicionalmente aceptadas por el Estado podrían ser dejadas de lado:

Every one of those studies are management studies on 'How to Do Dumb Things Cheaper'. They never asked the fundamental question: 'Should we be doing this at all?' We're going about this differently. Sometimes we say yes, the state should provide the service... But there will be other cases where the state should not be in that business, period. If someone else wants to provide it, God bless them and let them do it.⁵²

Con este tipo de consideraciones, Eggers y O'Leary buscan mostrar que los debates de fondo en torno a los procesos de reforma del Estado deben discutir si el objetivo de las transformaciones implementadas es lograr que el Estado se comporte como una empresa o si, en cambio, es garantizar que el funcionamiento estatal no obstaculice el desarrollo de las empresas privadas. Según la propuesta de estos autores, las revisiones estructurales deben intentar determinar qué programas estatales pueden ser suprimidos (*pulling the plug on unnecessary government programs*) antes de buscar formas para mejorar el funcionamiento estatal:

The most important public issue of all —the debate about what government should and should not do— has been avoided by all too many politicians and reformers. It is downright dangerous to reinvent government while ignoring questions concerning the essential mission of government. The result can be a government furiously striving for useless efficiency.⁵³

Eggers y O'Leary concluyen señalando que, a menos que se desarrollen nuevos criterios que logren orientar adecuadamente los destinos de la administración estatal, estas estructuras mantendrán su tradicional tendencia expansiva, pues siempre habrá grupos de interés dispuestos a ejercer su influencia para utilizar el poder del Estado a su favor. Para terminar con estos peligros de una vez y para siempre, sostienen los autores, será necesario apuntalar una democracia exitosa, lo que sólo podrá lograrse a partir del ejercicio de una ciudadanía vigilante

⁵¹ *Ibid.*, p. 53.

⁵² *Ibid.*, p. 42.

⁵³ *Ibid.*, p. 57.

que participe de los debates sobre el papel apropiado que el Estado debe cumplir en una sociedad libre.

VII.3.3. La capacidad transformadora de las tecnologías del NPM

Durante la segunda mitad de la década del '90 tiene lugar la publicación de una serie de textos que compendian los detalles relacionados con la implementación de medidas emanadas de la matriz del *NPM*. Esas reformas puntuales son presentadas como mecanismos concretos cuya puesta en práctica puede ser ensayada por las administraciones estatales de todos los niveles, en cualquier parte del mundo.

Ya en los principios enunciados por Osborne y Gaebler se mencionaba la necesidad de replantear los criterios desde los que se define la remuneración de los funcionarios públicos. Ese es el tópico que aborda de manera detallada Barbara Waine en el capítulo “Managing Performance through Pay” incluido en el compendio *New Managerialism, New Welfare?* editado en el año 2000.

Recuperando las sugerencias generales del *NPM* que apuntan a acercar el funcionamiento estatal a los criterios de la empresa privada, Waine problematiza la propuesta según la cual los funcionarios públicos deben ser recompensados en base a sus logros y sus rendimientos. Se destaca la importancia de desarrollar un mecanismo concreto para medir la performance de los servidores públicos y, al mismo tiempo, mantenerlos motivados. En ese sentido, el capítulo se aboca a analizar las implicancias del criterio de Pago Relacionado al Rendimiento o *Performance Related Pay* (en adelante, *PRP*).

El *PRP* se presenta como una solución a las críticas que acusaban a la administración estatal de carecer de objetivos específicos. Además, esta tecnología se autodefine como una forma de evitar el anquilosamiento de los funcionarios administrativos. Según los resultados relevados por la autora, la implementación de los criterios del *PRP* produce transformaciones más sutiles que la simple reducción del tamaño de las estructuras burocráticas:

Tight public expenditure limits offer a negative message, while in contrast, managerialism offers a positive one: thus, it can be argued that goals can be attained with the use of existing resources if only the appropriate management approach is adopted.⁵⁴

Una vez más, la definición de una forma adecuada de medición del rendimiento (*adequate performance measures*) aparece como una cuestión central. Waine destaca que las mediciones de medición deben servir para diferenciar el éxito del fracaso, por lo que los criterios netamente

⁵⁴ WAINE, B., “Managing Performance... op. cit., p. 238.

cuantitativos –como por ejemplo, los indicadores de eficiencia (*efficiency indicators*)– parecerían no ser suficientes. Será necesario fortalecer la difusión de otros enfoques basados en controles de calidad. Tal sería el caso de la evaluación por parte del público (*public evaluation*), de la comparación de estándares y “buenas prácticas” (*comparing standards and best practice*) o de la modernización de las técnicas presupuestarias que apunta a la asignación de partidas por objetivos (*budgeting by objectives*).

Además, la autora afirma que existe una conexión muy estrecha entre el *PRP* y la igualdad de oportunidades: en tanto que la principal fortaleza del *PRP* se manifestaría en su capacidad de considerar casos particulares, su implementación funcionaría como un reaseguro de la equidad (*fairness*). El *PRP* contempla la posibilidad de estipular pagos adicionales de acuerdo con la consecución de resultados puntuales, lo que permitiría diferenciar remunerativamente los esfuerzos realizados por cada empleado. También toma en cuenta eventualidades como las licencias por maternidad, que muchas veces impiden a las mujeres acumular la antigüedad necesaria para ascender en el escalafón administrativo. En este sentido, la flexibilidad y discrecionalidad del *PRP* ayudaría a superar las limitaciones que conlleva la estructuración burocrática de las carreras de funcionarios públicos.

Pero la implementación del *PRP* no está exenta de dificultades. Waine destaca la existencia de casos en los que, por su naturaleza divisiva (*divisive nature*), dicha implementación impactó negativamente en el aspecto cooperativo del trabajo al interior de las organizaciones estatales. Para evitar este tipo de dificultades será necesario que la definición de las metas y criterios quede a cargo de una única conducción que sea capaz de orientar al conjunto de la fuerza laboral. Estos objetivos deberán ser planteados en relación con el bien social, de modo tal que los empleados sientan que es su deber cumplir con sus tareas y no tengan deseos de desafiar ni de entorpecer las pautas de funcionamiento fijadas. Esto también permitirá reducir los márgenes de las negociaciones colectivas, pues llevará las discusiones salariales a un ámbito que resultará desacostumbrado para las representaciones sindicales.

La autora también destaca que la pertinencia de sistemas de remuneración en los que se considere la posibilidad de pagar un *bonus* por rendimiento aún se encuentra en discusión: para que este mecanismo funcione como un factor motivacional concreto debe involucrar montos significativos, lo que necesariamente impactará en el presupuesto que la administración estatal destina al pago de salarios. La enumeración de estas condiciones permite resaltar que, desde un punto de vista financiero general, la implementación del *PRP* no apunta en una primera instancia a una reducción de los costos sino a una redistribución de los pagos. En este sentido, Waine señala que los estudios realizados hasta el momento no permiten afirmar que el impacto del *PRP* produzca una mejora en la calidad de los servicios prestados. Sin embargo, la evidencia recogida

muestra claramente que la implementación de tecnologías como la del *PRP* sirve para vehicular procesos de cambios en las culturas organizacionales (*change in the organizational culture*) que funcionan dentro de las estructuras administrativas del Estado.

VII.4. Consideraciones parciales: problematizando los supuestos del *NPM*

Los apartados anteriores mostraron cómo el *NPM* se propuso orientar los procesos de reforma de la administración estatal que tuvieron lugar hacia fines del siglo XX. Pero no fue ésta la única corriente que se desarrolló con este objetivo. Durante esos años surgieron diversas líneas de pensamiento administrativo que adoptaron otros presupuestos como punto de partida. La revisión de los intercambios y las polémicas que se suscitaron entre estas corrientes da cuenta de que, al interior del campo académico, las ideas que sustentaban las propuestas del *NPM* no estuvieron exentas de discusión.⁵⁵

Ya durante la década del '90, algunos autores tachaban de falaz a la suposición según la cual la transferencia de las prácticas y técnicas de las empresas privadas hacia la administración estatal habría de redundar automáticamente en una mejora en la prestación de los servicios públicos: las características y las condiciones dentro de las que se despliega el funcionamiento estatal son y serán radicalmente diferentes. La tarea de los empresarios consiste en trabajar sobre la relación entre costos e ingresos para aumentar la tasa de ganancia dentro de las pautas que fija la lógica mercantil; su impacto tiene una dimensión eminentemente particular y la implementación de las decisiones suele darse de una manera inmediata. Por su parte, la tarea de los funcionarios –cualesquiera sean los criterios desde los que ésta sea llevada a cabo– impacta indefectiblemente en el horizonte colectivo y, al menos en la mayoría de los casos, las decisiones de gestión que implican modificaciones en el funcionamiento estatal no pueden implementarse rápidamente dada la cantidad y la complejidad de las instancias involucradas. Al mismo tiempo, por más que se intente llevar la órbita estatal hacia el juego mercantil, siempre habrá instancias en las que el Estado, por su propia “naturaleza”, no podrá quedar sometido a las reglas de la competencia.⁵⁶

Más cerca de nuestra actualidad, aparecen discusiones en las que se debate si el *NPM* sigue teniendo vigencia. Algunos estudios registran una aparente inversión de las tendencias

⁵⁵ En este sentido, cabe mencionar cuatro textos que se abocan a discutir en profundidad las propuestas del *NPM*: MINTZBERG, H., “Managing Government, Governing Management”, en *Harvard Business Review*, 1996, pp. 81-83; CLARKE, J. y NEWMAN, J., *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social*, London, Sage Publications, 1997; MILLER, D. Y. y DUNN, W. N., “A Critical Theory of New Public Management”, 2006; DE VRIES, J., “Is New Public Management Really Dead?”, en *OCDE Journal on Budgeting*, Paris, OCDE, 2010, pp. 1-5.

⁵⁶ Cf. ALLISON, G., “Public and Private Management: are the Fundamentally alike in all Unimportant Respects”, en STILLMAN, R. (ed), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston, Houghton Mifflin, 1988. p. 296.

fomentadas por esta corriente en los países que durante las décadas del '80 y del '90 supieron estar a la vanguardia en la implementación de reformas de la administración estatal.⁵⁷ Dicha inversión estaría motivada por la acumulación de efectos adversos que la implementación del *NPM* habría producido, como por ejemplo una disminución de la capacidad autónoma de los ciudadanos para resolver los problemas sociales. También aparecen cuestionadas las propuestas de desagregación burocrática, fomento de la competencia interna e incentivación de los empleados estatales. Algunos artículos vinculan la implementación de ese tipo de propuestas con un incremento innecesario de la complejidad institucional y con una excesiva enfatización de los parámetros de eficiencia que habría conducido a una disminución en los niveles de eficacia.⁵⁸ Además, se señala que las reformas fomentadas por el *NPM* aumentaron las posibilidades de contacto entre los funcionarios del sector estatal y los empresarios del sector privado, lo que habría producido un aumento de los niveles de corrupción y un consecuente debilitamiento de la confianza en las dinámicas de la democracia representativa.⁵⁹

La revisión de los debates actuales también marca la necesidad de problematizar de qué manera y en qué medida las pautas sostenidas por el *NPM* fueron efectivamente implementadas en cada país y en cada contexto regional. Como se señaló en los apartados anteriores, el *NPM* sostiene que, considerando el horizonte social de la eficacia y la eficiencia, las propuestas administrativas son aplicables –y deben ser aplicadas– en todos los Estados y en todos los entornos. Sin embargo, la revisión del surgimiento de esta corriente muestra una vinculación muy estrecha con la cultura anglosajona. Las primeras publicaciones relacionadas con el *NPM* se abocan a estudiar y sistematizar las reformas llevadas a cabo en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y en algunos gobiernos municipales estadounidenses.⁶⁰ El modelo teórico que despliegan las publicaciones posteriores se constituye sobre la base de esas experiencias.

⁵⁷ Cf. DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. y TINKLER, J., “New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Issue 3, 2005, pp. 467-494.

⁵⁸ Esto posibilita que algunos autores comiencen a hablar del surgimiento de corrientes post-*NPM*. Desde una perspectiva que en principio propondría desarrollarse de una manera más holística, estas corrientes se orientarían hacia la reintegración de los procesos administrativos así como también hacia la “governabilidad digital” como una forma de restaurar la legitimidad del Estado. Entre ellas pueden nombrarse: el *Gobierno Digital (Digital-era Governance)*, que se plantea como objetivo hacer un mayor uso de las nuevas tecnologías para mejorar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos; el *Neoweberianismo (New Weberian State)*, que apunta a lograr una nueva forma de legitimidad del Estado a partir de enfatizar los valores no económicos y los problemas de la sociedad; la *Teoría del Gobierno en Red (Government-governance Theory)*, que se propone reformular las relaciones de mando dentro de la administración estatal; y la *Teoría de la Glocalización (Glocalisation Theory)* que busca rearticular las relaciones entre los organismos estatales nacionales e internacionales, así como también entre las dependencias regionales y locales. Cf. DE VRIES, J., “Is New Public Management... op. cit.

⁵⁹ Cf. CHANG, H. J., *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the secret history of Capitalism*, New York, Bloomsbury Press, 2008.

⁶⁰ «These roots are based on rich and primarily European notions of the relationship of the individual to society», MILLER, D. Y. y DUNN, W. N., *A Critical Theory of New Public Management*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 2006, p. 33. Estas primeras sistematizaciones dan lugar a un primer conjunto de predicados conocidos como el modelo de Westminster (*Westminster model*). Cf. KHADEMIAN, A., “What do We Want a Public

Estas observaciones muestran la necesidad de indagar en profundidad las características concretas que fue adquiriendo la implementación de lineamientos como los del *NPM* en cada contexto específico. Para dar cuenta de esas problemáticas será preciso componer una perspectiva crítica que permita rastrear hasta qué grado las reformas de este tipo alcanzaron a transformar efectivamente las diferentes administraciones estatales y qué tipo de resistencias alcanzaron a oponerse a la ejecución de estas transformaciones.⁶¹

La mención de estos elementos permite destacar que el desarrollo de corrientes como la del *NPM* no configuró un proceso uniforme, así como su implementación tampoco revistió un carácter homogéneo o monolítico.

VII.4.1. Acontecimientos y persistencias: hacia un nuevo Estado managerial

Muchas veces aquellos desarrollos que alcanzan a presentarse como una novedad dentro de un campo específico son recibidos con una actitud apoteótica, afirmados y adoptados de manera irreflexiva. Sin embargo, teniendo en cuenta el ejercicio crítico que la presente tesis se propone componer, resulta conveniente preguntar en qué aspectos puntuales reside el carácter novedoso que pudieran contener propuestas como las del *NPM* en pos de distinguir cuánto de lo anterior permanece en lo nuevo y hasta qué punto lo que se presenta como nuevo conserva o enmascara lo anterior. Orientándose por este interrogante, la indagación debe buscar tomar distancia de los planteos dicotómicos para intentar resaltar los diferentes sentidos en los que un mismo emergente puede ser considerado.

Muchas de las ideas sobre la reforma del Estado promovidas por las entidades financieras internacionales ya estaban presentes en los desarrollos de la Escuela de Viena y de la Escuela de Chicago. Incentivar que la población no espere que el Estado le provea de todo aquello que necesitan ya había sido propuesto por Friedrich von Hayek. Fomentar la proliferación de ofertas formaba parte de la defensa de libertad de elección que pregonaba Milton Friedman. Implementar la gerencia por resultados ya se contaba entre una de las medidas sugeridas por Peter Drucker.

Aquellas argumentaciones de mediados del siglo XX ya mostraban una absoluta confianza en las aptitudes de resolución del *management* comprendido como una tecnología neutral capaz de transformar todas las problemáticas sociales en problemas administrativos. Autores como los mencionados en el párrafo anterior suscribieron y reforzaron los postulados sobre los que

Management to Be? Comparing Reforms”, en *Public Administration Review*, Vol. 58, Nro. 3, New York, 1998, pp. 269-273.

⁶¹ Cf. HOPKINS, J. W., “Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracy”, en FARAZMAND, A., *Bureaucracy and Administration*, Boca Raton, CRC Press, pp. 363-380. También VILAS, C. M., “¿Más allá del «Consenso de Washington»?... op. cit.

anteriormente se había fundado la disciplina de la Administración Pública. Según ese ideario, las respuestas estatales a los problemas concretos debían quedar a cargo de las intervenciones administrativas llevadas a cabo por funcionarios formados técnicamente. En este sentido, las propuestas de corrientes como el *NPM* no consiguen nada más –ni nada menos– que insertarse en una tradición dentro de la cual la tendencia tecnológica se configura como uno de los discursos más pregnantes.

Hacia fines de la década del '90, esta tendencia se manifiesta en una suerte de reformulación de la dicotomía *politics-administration*. El impulso de las nuevas teorías manageriales otorga un inédito grado de independencia al funcionamiento de las instancias administrativas. Recuperando los aportes de la Teoría de las Organizaciones, el *NPM* enfatiza la necesidad de generar unidades administrativas capaces de funcionar autónomamente. Esta autonomía busca inmunizar a las organizaciones de la administración estatal de la influencia que pudieran ejercer los representantes políticos. Pero además otorga a estas organizaciones nuevas prerrogativas que les permiten involucrarse en los procesos de toma de decisiones. Si a comienzos del siglo XX la Administración Pública se definía como la disciplina encargada de implementar las medidas gubernamentales decididas por los representantes políticos, a fines del mismo siglo y a partir de la influencia de corrientes como la del *NPM*, esta disciplina comienza a adjudicarse la capacidad de definir los criterios generales a los que las políticas públicas deben atenerse, así como también la capacidad de aportar insumos teóricos a la producción de políticas alternativas.

La definición de políticas públicas queda de este modo subsumida a las dinámicas administrativas. La administración será ya no sólo la encargada de implementarlas o de volverlas operativas sino que además estará facultada para definir su viabilidad interviniendo directamente en el proceso de su formulación. Al mismo tiempo, el desarrollo de dispositivos que permitan relevar las cambiantes demandas de la ciudadanía (*receptivity of public service*) da cuenta del traslado al terreno de la administración de ciertos procesos que pertenecían a las dinámicas de la representación política.

Pero es necesario agregar que esta nueva forma de autonomía no resultará gratuita: a partir de la implementación de criterios de medición, el rendimiento de cada organización de la administración estatal pasa a ser minuciosamente evaluado. Las metas que cada dependencia administrativa debe perseguir comienzan a expresarse en una terminología netamente cuantitativa que no deja lugar a ambigüedades, distracciones o matices.⁶² De allí que, en el

⁶² Henry Mintzberg llama a esto “el mito de la medida” (*the myth of measurement*): «Next consider the myth of measurement, an ideology embraced with almost religious fervor by the management movement. What is its effect in government? Things have to be measured, to be sure, especially costs. But how many of the real benefits of government activities lend themselves to such measurement? (...) The fact is that assessment of many of the most common activities in government requires soft judgment –something that hard measurement cannot provide. So

contexto descrito en los párrafos anteriores, un mayor grado de independencia no signifique una mayor libertad de funcionamiento.

La supuesta libertad con la que las organizaciones deben operar se vuelve relativa cuando se considera que cada funcionario pasa a ser responsable por los resultados de su tarea: si cumple los objetivos que se le imponen, será recompensado; si no lo hace, será declarado prescindible. En ese sentido, en nombre del empoderamiento de los administradores se refuerza una forma particular de jerarquía: los objetivos de la eficacia, la eficiencia y la sustentabilidad a los que la labor administrativa debe apuntar se presentan como un horizonte claro e indiscutible; ni los administradores ni ninguna otra persona involucrada en el funcionamiento estatal participan en su definición, pues vienen fijados de antemano.

A mediados de la década del '40, los movimientos conservadores estadounidenses habían acuñado el término *Managerial State* para referirse peyorativamente a la burocracia del *New Deal*.⁶³ Estas críticas se proponían denunciar que las estructuras administrativas del Estado de Bienestar configuraban un régimen de gobierno que era capaz de mantener el poder efectivo más allá de los vaivenes electorales, por lo que constituían una amenaza para la libertad y para la democracia.

Resulta llamativo constatar que las reformas implementadas varias décadas después para reemplazar a aquella burocracia por nuevas lógicas administrativas también dicen operar en favor de la libertad y de la democracia –un cierto tipo de libertad y una particular forma de democracia–. De ese modo aparece una tendencia que alcanza a presentarse como novedosa sin llegar a ser completamente nueva. Surge así un managerialismo que, en el contexto de una dinámica económica mundializada, es capaz de sobrepasar la soberanía de las naciones así como también de subordinar las decisiones de los representantes políticos. Un managerialismo que alcanza a funcionar con independencia de los partidos políticos y de las mayorías electorales pues ya no se manifiesta en estructuras burocráticas ni en esquemas legales sino en la formulación de criterios y en el planteo de objetivos. Un managerialismo que, a partir de la implementación de nuevas tecnologías, profundiza, reformula y reinventa viejas formas de subordinación y subsunción.

when management is allowed to take over, it drives everyone crazy. And no one more so than the “customer”, who ends up getting the worst of it», MINTZBERG, H., “Managing Government... op. cit., pp. 79-80.

⁶³ Cf. BURNHAM, J., *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, New York, John Day Co., 1941.

VII.4.2. Revisando la definición del Estado mínimo: gobernar a través del mercado

La idea de “separar el timón de los remos” (*Steering rather than Rowing*) que caracteriza al modelo del Estado empresarial que fomentan corrientes como la del *NPM* abrevia en la dicotomía *politics-administration* y al mismo tiempo la reformula.

La revisión del surgimiento de esa dicotomía permite comprender hasta qué punto propuestas como la desregulación, la privatización, la liberalización de la competencia y la orientación hacia las necesidades del ciudadano son deudoras de las conceptualizaciones que marcaron el siglo XX. En ellas, el Estado aparece concebido como un solucionador de problemas sociales y como un prestador de servicios.

Pero al mismo tiempo, las nuevas definiciones que equiparan el concepto de ciudadanía con la categoría de cliente obligan al Estado a no contentarse con ofrecer ciertos servicios ni con solucionar ciertos problemas. Para conformar al ciudadano-cliente, el Estado debe intentar comportarse como una empresa, es decir, debe preocuparse por saber qué es lo que los ciudadanos-clientes desean para luego estar en condiciones de satisfacer esas demandas. De este modo, corrientes como la del *NPM* plantean las funciones estatales en términos mercantilistas: un Estado que funcione correctamente será aquel que, de manera eficaz, eficiente y honesta, alcance a proveer a sus ciudadanos de los productos que ellos deseen.

Estos planteos parecen ejemplificar aquellas concepciones recuperadas en el Capítulo I de la presente tesis, en las que el neoliberalismo aparecía definido como una retracción de la órbita estatal llevada a cabo para dejar lugar al avance de las dinámicas mercantiles. Desde esas perspectivas, las propuestas del *NPM* son comprendidas como la concreción de una nueva ortodoxia que, mientras declara la intención de dejar que la sociedad pueda elegir libremente su destino, en realidad busca reducir los costos del mantenimiento de las estructuras estatales para poder ensanchar el margen de ganancia de los poseedores de los medios de producción. Así, el neoliberalismo aparece caracterizado como la implementación de un sistema que se propone desarticular la capacidad de intervención estatal, una lógica que se sustenta en el ideario según el cual la mejor forma de gobernar es dejar de gobernar.

Sin embargo, las características recuperadas a lo largo del presente capítulo muestran una serie de elementos que permiten establecer una muy diferente conceptualización del neoliberalismo.

Si se atiende a ideas expresadas en los principios propuestos por Osborne y Gaebler – especialmente en el Principio número 10–, se verá que los procesos de reforma no buscan reducir las estructuras y las capacidades de intervención del Estado para dejar a la sociedad sin gobierno; antes bien, lo que plantean es adaptar las lógicas gubernamentales que involucran el funcionamiento del Estado para que éste alcance a gobernar a la sociedad *a través* del mercado.

Las propuestas de reformas referidas en este capítulo no apuntan a una disminución de la intervención estatal sino a un cambio en las formas y criterios que dicha intervención asume: se busca que la “gestión de los asuntos sociales” por parte del Estado adopte una visión puramente técnica de los mismos para generar modelos de intervención capaces de “ponderar neutralmente” tanto las necesidades y los reclamos como las potenciales soluciones a implementar.

Si, como se ha mostrado a lo largo de la presente indagación, las propuestas del pensamiento administrativo ofrecen una pauta concreta de las implicancias del neoliberalismo, cabe afirmar que éste se manifiesta en más de un sentido como una impronta que resulta contraria a la del liberalismo clásico: ya no se trata de “dejarlo todo” en manos del mercado; antes bien, se trata de intervenir *a través* de él. En este sentido, el mercado ya no funciona como el límite al poder del soberano, sino como una tecnología de gobierno que es necesario aprender a aprovechar.

Estas transformaciones producidas en la concepción del rol que debe cumplir el Estado modifican profundamente la relación entre la esfera estatal y la sociedad civil al difuminar la frontera que separaba las incumbencias de cada una de estas órbitas. Esta difuminación muestra que una de las características más eminentes de la racionalidad neoliberal es la creación de un medio ambiente que favorece la multiplicación de los mercados y la lógica de la competencia, objetivo que sólo se alcanza una vez que al desmonte sistemático de las seguridades sociales ofrecidas por el modelo del Estado de Bienestar se le suma la difusión de aquellas lógicas que llevan a los sujetos a asumir contingencias y a reclamar para sí “el derecho de hacerse responsables de sus destinos”.

Por eso, que el Estado derive las protecciones sociales al sector privado no debe comprenderse como una forma de abandono sino como una cuestión propositiva: se especula con la posibilidad de que la innovación pueda contar con un impulso mayor gracias a la implementación de una sensación de riesgo que obligue a los sujetos a desarrollar nuevas estrategias para competir en un mercado de condiciones siempre cambiantes. De esta manera, esa forma de desprotección no se configura como un daño colateral sino como un resultado deseado: la generación de un ambiente de inseguridad en el que las personas se vean obligadas a velar por sí mismas debe comprenderse como una forma de estimular la competitividad y el autogobierno.

TERCERA PARTE:
CONSIDERACIONES FINALES

CAPÍTULO VIII

LA IMPRONTA NEOLIBERAL: A TODOS Y A CADA UNO

Este último capítulo planteará las consideraciones finales, destacando que éstas no aspiran a presentarse como resultados últimos o definitivos, sino como un conjunto de aportes que buscan enriquecer el campo de los debates dentro del que esta indagación pretende insertarse. Para ello, se recuperarán los interrogantes que estructuraron la presente tesis y se destacarán algunos de los aspectos desarrollados en los capítulos precedentes. Entre estos últimos, se focalizará en aquellos elementos que, desde una analítica gubernamental, caracterizan a la impronta neoliberal. Sobre el planteo de la relación entre esa caracterización y nuestro tiempo actual, se articularán nuevas preguntas que buscarán orientar futuras investigaciones. Por último, se propondrán algunas reflexiones en torno a las implicancias ético-políticas que se desprenden del ejercicio crítico que estas páginas han procurado componer.

VIII.1. La dicotomía *politics* – *administration*: la administración como saber político

En el Capítulo V de la presente tesis se mostró cómo la disciplina de la Administración Pública se funda en la contraposición dicotómica entre dos instancias cuyos nombres, teniendo presentes las dificultades de traducción referidas en el apartado final del Capítulo III, se mantuvieron intencionalmente en inglés: *politics* y *administration*. En su formulación inicial –aquella que aparece durante los siglos XVIII y XIX–, esta dicotomía se explica de la siguiente manera: dentro del funcionamiento estatal, los representantes políticos (*politicians*) deciden la orientación de las políticas públicas (*public policies*) mientras que los funcionarios de la administración estatal quedan a cargo de la implementación de esas decisiones, es decir, de volverlas operativas. En este sentido, la administración estatal pasa a definirse como el brazo que ejecuta lo que el gobierno manda.

Pero el análisis de los emergentes recuperados en los Capítulos VI y VII da cuenta de un proceso paulatino y progresivo a partir del cual, a lo largo del siglo XX, los principios teóricos y ejecutivos de la administración alcanzan a presentarse como un correlato de la naturalidad del vínculo social –e incluso como responsables de su conservación–. En base a estos desarrollos, el funcionamiento de la administración estatal logra una independencia cada vez mayor respecto del ámbito de la representación político-gubernamental. El grado máximo de esta forma de independencia se verifica en los desarrollos de las nuevas corrientes de pensamiento administrativo que postulan la necesidad de que la administración estatal fije pautas presupuestarias que regulen

los procesos de definición de políticas públicas, concretando así una suerte de inversión respecto de las definiciones que la disciplina de la Administración Pública había postulado desde su surgimiento: la administración deja de ser el brazo que ejecuta lo que el gobierno manda para pasar a establecer las condiciones y los límites que las decisiones gubernamentales no podrán sobrepasar.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, resulta relevante preguntar: ¿qué características muestra esta forma de política (*politics*) que parece mantener como único campo de acción la definición de “programas para la gestión de un ámbito específico” (*public policies*), la asignación y reasignación de recursos financieros, la sanción de leyes o la emisión de decretos, medidas cuya determinación no puede obviar los principios administrativos que las reglamentan y las operativizan?

En este contexto, el término ‘política’ remite a la resolución de problemas puntuales, a la elaboración de “planes de acción” específicos, planes que deben incluir formas de medición que permitan evaluar los resultados obtenidos. En última instancia, se comprenden como ‘políticos’ los esquemas racionales de intervención estatal –diagnóstico de situación, establecimiento de prioridades y objetivos, análisis de la disponibilidad de recursos, diseño de estrategias, generación de dispositivos de cuantificación, etc.–. Esta comprensión de la política se sustenta en una lógica de la representatividad que relega las posibilidades de participación confinando a la ciudadanía al rol de usuarios, beneficiarios o clientes, y que, al mismo tiempo, delega los procesos de implementación de las decisiones en un conjunto de funcionarios quienes –sobre la base de su formación en los saberes administrativos– se presentan como operadores imparciales. Lo que se pone en juego, en última instancia, es la configuración de un funcionamiento en el que los ciudadanos no sólo no pueden involucrarse en los procesos de toma de decisiones sino que además deben fiarse de las diversas formas de intervención definidas desde el ámbito estatal a partir del carácter despersonalizado con el que éstas se presentan: la confianza ya no se deposita en la idoneidad subjetiva de los representantes sino en los criterios tecnológico-administrativos que operativizan las decisiones, en la aplicación de saberes disciplinarios que se presentan como el resultado de desarrollos racionales, universales y objetivos. Cuanto mayor sea la influencia que los factores tecnológico-administrativos ejerzan sobre la definición de las intervenciones que desde “la política” se realizan en “lo social”, mayor será el grado de neutralidad pretendida y mayores serán las posibilidades de alcanzar el objetivo de la eficacia y la eficiencia que se le adjudicarán a dichas intervenciones.

Desde este tipo de consideraciones, la difusión de las técnicas y saberes administrativos alcanza en nuestra actualidad un grado inédito: tras recorrer un largo derrotero, aquello que hacia comienzos del siglo XVII aparecía en los nacientes estados modernos como un estricto conjunto

de normas propias del poder de policía, hoy se ha flexibilizado, liquidificado y capilarizado hasta alcanzar los ámbitos más íntimos de la dimensión social de nuestras vidas. Nuestra actualidad parece enseñar que todo debe ser administrado correctamente, desde los recursos económicos hasta los vínculos interpersonales. La administración no sólo se nos presenta como aceptable o preferible, sino además como irremediablemente necesaria. Aquella disciplina que surgiera para reasegurar el poder de las monarquías absolutas y que luego fuera adoptada y redefinida por la impronta del liberalismo clásico ha devenido modo de vida.¹

Ha sido intención de esta tesis mostrar algunos de los elementos que intervinieron en la configuración de las concepciones que otorgan a los saberes administrativos un rol fundamental dentro de las dinámicas sociales, apostando por la posibilidad de que dicho proceso alcance a funcionar como una forma de desnaturalización y como una interpelación a nuestra actualidad.

Es momento de esbozar una forma diferente de pensar la condición de los saberes administrativos.

Hacia el final de *L'Archéologie du savoir*, Michel Foucault articula una serie de interrogantes en los que preconiza la vinculación entre la arqueología y los estudios que desplegaría posteriormente. En ese pasaje el autor señala que, si bien las indagaciones arqueológicas por él desarrolladas atienden en mayor medida a las formaciones discursivas que muestran el horizonte de epistemologización de una época determinada, los discursos epistémicos no son el único ámbito que puede abordarse arqueológicamente. Foucault destaca que también será necesario explorar las condiciones, características y posibilidades de una arqueología de los saberes políticos:

On essaierait de voir si le comportement politique d'une société, d'un groupe ou une casse n'est pas traversé par une pratique discursive déterminée et descriptible. Cette positivité ne coïnciderait, évidemment, ni avec les théories politiques de l'époque ni avec les déterminations économiques: elle définirait ce qui de la politique peut devenir objet d'énonciation, les formes que cette énonciation peut prendre, les concepts qui s'y trouvent mis en oeuvre, et les choix stratégiques qui s'y opèrent. Ce savoir, au lieu de l'analyser —ce qui est toujours possible— dans la direction de l'épistémè à laquelle il peut donner lieu, on l'analyserait dans la direction des comportements, des luttes, des conflits, des décisions et des tactiques. On ferait apparaître ainsi un savoir politique qui n'est pas de l'ordre d'une théorisation seconde de la pratique, et qui n'est pas non plus une mise en application de la théorie. Puisqu'il est régulièrement formé par une pratique discursive qui se déploie parmi d'autres pratiques et s'articule sur elles, il n'est point une expression qui «refléterait» d'une manière plus ou moins adéquate un certain nombre de «données objectives» ou de pratiques réelles. Il s'inscrit

¹ Cf. FOUCAULT, M., "De l'amitié comme mode de vie", entrevista por CECCATY, R., DANET, J. y LE BITOUX, J., en *Gai Pied*, Nro. 25, Paris, 1981, pp. 38-39.

d'entrée de jeu dans le champ des différentes pratiques où il trouve à la fois sa spécification, ses fonctions et le réseau de ses dépendances.²

Esta tesis ha intentado sostener la posibilidad de pensar a la administración como un *saber político*, en el sentido que Foucault le adjudicara a esta noción. Ello implica comprender a la administración no como la mera teorización de ciertas prácticas ni como la puesta en práctica de ciertas teorías, sino como un conjunto de prácticas discursivas que, desplegándose sobre otras prácticas, contribuyen a la definición de aquella parte de la vida humana que puede devenir objeto de enunciación política. Así, un determinado emergente alcanzará a ser enunciado políticamente –condición indispensable para su posterior tratamiento político– sólo en tanto que reúna las condiciones establecidas desde el entrecruzamiento de ciertas prácticas discursivas, entre las que se cuentan las que son propuestas por la administración. Desde esta perspectiva, los desarrollos de la administración no se agotan en el conjunto de las teorías políticas ni en el de las teorías económicas: en tanto que el escenario conformado por los tres ámbitos puede comprenderse como la expresión de los saberes políticos vigentes en una época determinada, queda habilitada la posibilidad de estudiarlos en su correlación.

De este modo, ese dominio del saber que configura la administración ya no se corresponde ni con el nivel de la mera *episteme* ni tampoco con el nivel de las conciencias subjetivas. Antes bien, se expresa en la forma particular que adquiere un cierto haz de relaciones sociales.

La administración provee de muchos de los elementos que operan en la definición de los planteos políticos modernos. Desde el surgimiento de la administración, se considerarán políticos sólo aquellos problemas que puedan ser formulados en términos particulares; serán reconocidas como políticas sólo aquellas demandas que alcancen a expresarse dentro del conjunto de parámetros fijados por los dispositivos de re-traducción administrativa, parámetros que permitan incorporarlas a un sistema de equivalencias y generalidades.

Como consecuencia, los *problemas sociales y políticos* se equiparán a *problemas técnico-instrumentales*. Sólo se considerarán aquellas demandas que puedan ser mediadas administrativamente. Las tensiones y los conflictos implicados en la eventual actualización de ideales como

² FOUCAULT, M., *L'Archéologie du savoir*, París, Gallimard-Seuil, 1969, p. 254. En la traducción castellana de Aurelio Garzón del Camino: «Se trataría de ver [en una arqueología de la política] si el comportamiento político de una sociedad, de un grupo o de una clase no está atravesado por una práctica discursiva determinada y descriptible. Esta positividad no coincidiría, evidentemente, ni con las teorías políticas de la época ni con las determinaciones económicas: definiría lo que de la política puede devenir objeto de enunciación, las formas que esta enunciación puede adoptar, los conceptos que en ella se encuentran empleados, y las elecciones estratégicas que en ella se operan. Este saber, en lugar de analizarlo –lo cual es siempre posible– en la dirección de la *episteme* a que puede dar lugar, se analizaría en la dirección de los comportamientos, de las luchas, de los conflictos, de las decisiones y de las tácticas. Se haría aparecer así un saber político que no es del orden de una teorización secundaria de la práctica, y que tampoco es una aplicación de la teoría. Ya que está regularmente formado por una práctica discursiva que se despliega entre otras prácticas y se articula sobre ellas, no es una expresión que “reflejaría” de una manera más o menos adecuada un número determinado de “datos objetivos” o de prácticas reales. Se inscribe desde el primer momento en el campo de las diferentes prácticas en las que encuentra a la vez su especificación, sus funciones y la red de sus dependencias», FOUCAULT, M., *La arqueología del Saber*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, p. 253.

la libertad y la igualdad, la equidad y la justicia, así como también los debates en torno a la definición de los predicados que dichos ideales deben incluir y excluir, serán transformados en obstáculos, contrariedades e impedimentos, en fallas eventuales o consecuencias no deseadas –pero siempre solucionables– de un sistema social cuyas reglas no admiten discusión pues han alcanzado a presentarse como pautas metódicas emanadas de una racionalidad productiva que se comprende como única, última e insuperable.

En ese sentido, resultan muy significativas las referencias compendiadas en el Capítulo IV de la presente tesis en torno a las utopías positivistas del siglo XIX y sus resonancias en los proyectos que durante el siglo XX abogaron a favor del despliegue de una ingeniería social.³ El positivismo profetizó un futuro en el que la administración reemplazaría a la política, generando una sociedad signada por las dinámicas de la producción industrial, sin antagonismos estructurales ni adversidades irresolubles, una sociedad con diferencias pero sin conflictos, una sociedad de puras equivalencias. Este proyecto, se sabe, no llegó a realizarse efectivamente. Sin embargo, cabe sospechar que alcanzó a cumplir una función performativa: instaló el supuesto de que los conflictos pertenecen al ámbito de la anormalidad y configuró un ideario dentro del cual se volvió “real” la posibilidad de un funcionamiento social “normal” y “correcto”. Aun cuando dicho funcionamiento nunca haya llegado a existir en un sentido histórico-concreto, las proyecciones tanto del positivismo como de la ingeniería social lograron instalarlo como un horizonte aspiracional.⁴

La administración supo presentar a la eficacia y a la eficiencia como los predicados más eminentes de esa nueva “normalidad”. Eficacia y eficiencia se consolidan como el objetivo último de toda dinámica social. Se presentan como cuestiones técnicas y neutrales. Alcanzan a configurar las concepciones que definen lo que se entiende por beneficio colectivo o social. Nadie puede manejarse con otros criterios, nadie puede querer o desear otra cosa. Son los principios que pautan cada acción que se lleva a cabo. Pero su comprensión crítica resulta incompleta si no se los vincula con las formas de búsqueda de ganancia que aparecen en otras formulaciones, como aquellas que representan el principio del *profit seeking* o la figura del *free entreprenur*.

³ «Para calibrar el alcance del triunfo de la sociedad en la Edad Moderna, su temprana sustitución de la acción por la conducta y ésta por la burocracia, el gobierno personal por el de nadie, conviene recordar que su inicial ciencia de la economía, que sólo sustituye a los modelos de conducta en este más bien limitado campo de la actividad humana, fue finalmente seguida por la muy amplia pretensión de las ciencias sociales que, como “ciencias del comportamiento”, apuntan a reducir al hombre, en todas sus actividades, al nivel de un animal de conducta condicionada. Si la economía es la ciencia de la sociedad en sus primeras etapas, cuando sólo podía imponer sus normas de conducta a sectores de la población y a parte de su actividad, el auge de las “ciencias del comportamiento” señala con claridad la etapa final de este desarrollo, cuando la sociedad de masas ha devorado todos los estratos de la nación y la “conducta social” se ha convertido en modelo de todas las fases de la vida», ARENDT, H., *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós, 2003 [1958], p. 55.

⁴ «Cuando el Estado se convierta finalmente en representante efectivo de toda la sociedad será por sí mismo superfluo (...) El gobierno sobre las personas es sustituido por la administración de las cosas y por la dirección de los procesos de producción. El Estado no será abolido; se extingue», ENGELS, F., “Del socialismo utópico al socialismo científico”, en MARX, K. y ENGELS, F., *Obras escogidas. Tomo III*, Moscú, Progreso, 1980, pp. 81-82.

Ha sido la intención de esta tesis mostrar que la forma en la que opera el doble criterio de la eficacia y eficiencia responde a una construcción epocal que funciona como una suerte de eufemismo para referir a la búsqueda de ganancia, la cual, en la dinámica de la competencia, sólo puede generarse sobre la base de la pérdida de otros. En ese sentido, la eficacia y la eficiencia configuran un criterio que es mercantil antes que técnico, un criterio que anula las posibilidades de que la relación social devenga vínculo comunitario, pues cada sujeto aparece frente al otro indefectiblemente como un competidor. El individuo forjado a través del dispositivo de la competencia se presenta como aquél que escoge estratégicamente para sí mismo entre las diferentes opciones sociales, políticas y económicas que se presentan como las únicas posibilidades viables, en lugar de actuar junto con otros para modificar estas opciones. De este modo, la subjetivación que identifica la responsabilidad moral con la acción económica tiene como efecto una forma de despolitización que opera reduciendo la ciudadanía a la pasividad política. El cuerpo político ya no aspira a la conformación de lo comunitario; antes bien, se muestra como una colección de empresarios y consumidores individuales. Los criterios desde los que el Estado funciona e interviene deben quedar supeditados a las necesidades y requerimientos de esa colección de competidores.

Considerando estos elementos, la pregunta por la dimensión política de la vida humana encuentra nuevas implicancias: en ella se confunden las prácticas de vida compartida con las acciones que hacen a la constitución y preservación de un orden determinado.⁵ La racionalidad de gobierno propia del Estado moderno –la dinámica de la estatalidad que particulariza al cuerpo humano en tanto portador de interés a la vez que lo integra como miembro de una población y de una especie– transforma esa dimensión al reducir lo político a lo administrativo y lo comunitario a la sumatoria de intereses particulares.⁶

En esa misma dirección, la indagación de los procesos asociados a la administración de la vida humana también encuentra nuevas implicancias. En tanto herramienta del biopoder, la admi-

⁵ Interesa aquí recuperar los sentidos de la distinción entre política y policía propuestos por Jaques Rancière. Cf. RANCIÈRE, J., “La distorsión: política y policía” en *El desacuerdo. Política y filosofía*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996, pp. 35-60.

⁶ «Lo que nos interesa en este contexto es la extraordinaria dificultad que (...) tenemos para entender la decisiva división entre las esferas pública y privada, entre la esfera de la *polis* y la de la familia, y, finalmente, entre actividades relacionadas con un mundo común y las relativas a la conservación de la vida, diferencia sobre la que se basaba el antiguo pensamiento político como algo evidente y axiomático. Para nosotros, esta línea divisoria ha quedado borrada por completo, ya que vemos el conjunto de pueblos y comunidades políticas a imagen de una familia cuyos asuntos cotidianos han de ser cuidados por una administración doméstica gigantesca y de alcance nacional. (...) Según el pensamiento antiguo, la expresión “economía política” hubiera sido una contradicción de los términos: cualquier cosa que fuera “economía”, en relación a la vida del individuo y a la supervivencia de la especie, era no política, se trataba por definición de un asunto familiar (...) Con el ascenso de la sociedad, esto es, del “conjunto doméstico” (*oikia*), o de las actividades económicas a la esfera pública, la administración de la casa y de todas las materias que anteriormente pertenecían a la esfera privada familiar se han convertido en interés colectivo. En el Mundo Moderno, las dos esferas fluyen de manera constante la una sobre la otra», ARENDT, H., *La condición humana...* op.cit, pp. 43-45.

nistración interviene sobre la vida comprendida como fuerza productiva. Esa vida es dispuesta dentro de la dinámica de la producción económica de manera correlativa con el orden que esa producción requiere, que es aquél que la administración postula, articula y custodia. Las reflexiones que surgen en ese sentido motorizan potenciales aproximaciones críticas al estudio de los modos de subjetivación involucrados en las técnicas y saberes administrativos, es decir, los modos que buscan regular las características subjetivas de la vida humana hacia su docilidad económico-productiva. Reducida a esta expresión, la vida humana se convierte en parte de la maquinaria social que la explota y se vuelve dependiente del capital que —en este punto— deja de comprenderse como su opuesto para pasar a funcionar como su condición. Allí aparece uno de los sentidos más fuertes de la inversión que Foucault señalara como característica de las nuevas tecnologías de poder que aparecen con el surgimiento de los Estados Modernos: su capacidad de hacer vivir y dejar morir.⁷

VIII.2. La distinción Estado-sociedad en tiempos del nuevo managerialismo

En pos de caracterizar algunos de los desplazamientos ocurridos en las concepciones centrales del pensamiento administrativo-estatal, la presente tesis ha tomado en consideración algunos emergentes que van desde las primeras décadas del siglo XVII hasta las últimas del siglo XX. La exposición de estos emergentes ha seguido un criterio cronológico, pero no en un sentido exhaustivo: se han priorizado algunos momentos y circunstancias especialmente significativas, lo que ha permitido componer una narración alternativa para dar cuenta del surgimiento y desarrollo de la disciplina administrativa desde una perspectiva diferente de la propuesta por la Historia Oficial. Esta narración alternativa permitió mostrar cómo el fin del milenio estuvo caracterizado por una profunda transformación de las lógicas administrativas del Estado que dio lugar a una forma de managerialismo que logró sobrepasar la soberanía de las naciones y subordinar los criterios de decisión de los representantes políticos.

Ya ha transcurrido más de una década del siglo XXI. Los debates que buscan dar cuenta de estos últimos años discuten en torno a las características que asume el neoliberalismo en la actualidad. Estos debates fueron presentados en el Capítulo I bajo la forma de una dicotomía esquemática, articulada en base a la diferenciación entre aquellos que sostienen una continuidad de la primacía neoliberal y aquellos que afirman la superación de la misma. Se discute si las dinámicas sociales permanecen libradas a los designios del mercado o sí, por el contrario, el Estado ha logrado retomar su centralidad volviendo a desempeñar las funciones de regulación, organización

⁷ Cf. FOUCAULT, M., *«Il faut défendre la société»*. Cours au Collège de France 1976, Paris, Gallimard-Seuil, 1997, p. 214.

y protección que desempeñara en los tiempos del Bienestar. Los desarrollos propuestos en esta indagación invitan a replantear ese tipo de debates en otros términos.

Discutir si estamos o no estamos asistiendo a un “retorno del Estado” sin precisar el sentido específico que se le otorga a las nociones involucradas en esa máxima comporta un planteo equívoco de la problemática que se busca elucidar. Si el “retorno del Estado” remite a un regreso de las dinámicas del *Welfare* únicamente sobre la base de la “reaparición” de ciertas formas de intervención estatal, no se está teniendo en cuenta que los factores que hicieron posible aquel modelo eran mucho más complejos y comprendían otro tipo de elementos que no estaban directamente involucrados con la órbita estatal, como por ejemplo las dinámicas de la producción fabril que empleaban mano de obra a nivel masivo y que hoy se han visto profundamente modificadas por la tecnologización e informatización de la producción.

Asimismo, discutir el “retorno” o el “no retorno” del Estado en relación con la superación o la continuidad de la impronta neoliberal presupone una conceptualización del neoliberalismo que continúa suscribiendo la distinción entre Estado y sociedad discutida en el Capítulo I de la presente tesis: mientras que el Estado y la sociedad sigan pensándose como polaridades diferenciables y hasta contrapuestas, el neoliberalismo sólo podrá comprenderse como una impronta que, vehiculizándose en acciones y, sobre todo, en omisiones voluntarias por parte de la órbita estatal, busca imponer sus lógicas y sus designios sobre la órbita social. Pero, como ya se señaló, este tipo de perspectivas desdibujan –cuando no directamente invisibilizan– las diversas formas en las que se despliega la racionalidad que busca organizar las relaciones gubernamentales.

Considerando esto, es necesario anteponer a la pregunta por el “retorno” o el “no retorno” de momentos anteriores una serie de interrogantes que apunten a indagar las formas que las dinámicas gubernamentales asumen en nuestra actualidad.

Desde las derivaciones a las que pueden conducir estos interrogantes –algunas de las cuales esta tesis ha procurado tratar–, resulta fundamental repensar la distinción Estado-sociedad. Esta cuestión cobra una relevancia particular si se tiene en cuenta que, como también se señaló en el Capítulo I, las consideraciones que sustentan la comprensión del Estado y de la sociedad en términos excluyentes remiten al surgimiento del liberalismo europeo. Pero además –y especialmente–, resulta fundamental repensar esta distinción en relación con la adopción de los desarrollos, dinámicas y técnicas de la Administración Privada por parte de la disciplina de la Administración Pública, proceso fomentado por las corrientes de pensamiento administrativo-estatal aparecidas durante las últimas décadas del siglo XX.⁸ Como se mostró a lo largo de la segunda parte

⁸ La supuesta frontera entre la Administración Pública y Administración Privada o Administración de Negocios no tiene nada de obvia: a lo largo del presente escrito se ha mostrado cómo muchas veces el problema del gobierno se plantea en términos administrativos, así como también podría señalarse –se necesitaría de otros desarrollos– cómo la administración privada se plantea muchas veces en términos de gobierno, por ejemplo, gobierno de la mano de obra.

del presente escrito, esta suerte de “transfusión” se verifica tanto en la adopción del postulado de la eficacia y la eficiencia por parte del funcionamiento estatal así como también en la consolidación de la perspectiva que comprende al ciudadano como cliente, que busca incentivar la competencia interna y que aboga a favor de considerar a los empleados administrativos en términos de “capital humano”.

A lo largo del presente desarrollo se han recuperado ciertos discursos que afirman la necesidad de que el Estado ya no se comporte como “lo otro” respecto de la empresa privada. La impronta neoliberal afirma que la administración estatal debe emular a la administración privada para lograr una disposición eficaz y eficiente de los recursos públicos. Esto permite verificar, una vez más, cómo la prescripción de la eficacia y la eficiencia comprendidas –como se señaló en el apartado anterior– en términos de objetivo último de toda configuración social, económica y productiva vuelve al propio planteo de la polaridad Estado-sociedad una cuestión relativa: se le exige al Estado que adopte las lógicas del funcionamiento social, siendo “lo social” comprendido como aquello que se estructura sobre la base de los criterios de competencia mercantil. En última instancia, ¿cuál sería el sentido de hablar de un “retorno del Estado” si ese Estado funciona ahora con la misma lógica que, según se supone, atraviesa esa otra instancia que se presenta como su opuesto, que es “la sociedad”?

En definitiva, es la propia distinción entre un ámbito público y un ámbito privado la que queda en entredicho: la equiparación de los saberes a ser aplicados tanto en el ámbito estatal como en el ámbito social, tanto en la administración estatal como en la administración privada reconfiguran una serie de supuestos sobre los que se asentaban las dinámicas sociales. Antes de la puesta en funcionamiento de las nociones neoliberales, se suponía que, mientras una empresa comercial servía a los intereses de un individuo o grupo, el Estado existía para defender los intereses generales de la sociedad, por lo que concentraba una forma de autoridad suprema acompañada por el monopolio del uso legítimo de la fuerza. La equiparación del funcionamiento del ámbito estatal con el ámbito de la empresa difumina la distinción entre el interés general y el interés de individuos o grupos particulares, debilita la autoridad estatal frente a las necesidades del mercado y vuelve exigibles resultados como los de la eficacia y la eficiencia, suerte de eufemismo que, como se afirmó más arriba, refiere en última instancia a la búsqueda de ganancia.

Además, esta equiparación instala el supuesto de que las eventuales diferencias entre las organizaciones privadas y las organizaciones estatales sólo pasan por el tamaño o el volumen de unas y de otras, es decir, por cuestiones netamente cuantitativas. Quedan así invisibilizadas las diferencias en los niveles de complejidad de los factores involucrados, así como también la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas que una y otra instancia implementan en su funcionamiento.

Se vuelve necesario, entonces, establecer una serie de interrogantes que busquen indagar las implicancias y consecuencias de esta forma de trasvasamiento: ¿cuál es hoy la responsabilidad del Estado? ¿Cómo se calcula o se mide la eficacia y la eficiencia estatal? ¿Qué implica la equiparación de la categoría de ‘ciudadano’ con la categoría de ‘cliente’ –siendo que el ‘cliente’ *otorga* sólo en la misma medida en la que *recibe* (una contraprestación)–? En última instancia, ¿qué implica equiparar los métodos, las tareas y –sobre todo– los objetivos de la administración estatal con los de la administración privada? ¿Qué lugar le cabe a la dimensión política de la vida social una vez que esto acontece?

Estos interrogantes encierran la sospecha de que la equiparación del funcionamiento estatal con el funcionamiento empresarial refuerza la reducción referida en el apartado anterior: la dimensión política de la vida social –que supo estar en gran medida canalizada dentro de las lógicas del Estado– pasa a estar restringida al espacio que permiten los planteos técnico-instrumentales articulados en base al objetivo de la búsqueda de ganancia.

Cabe destacar que este tipo de señalamientos no buscan denunciar una “trasmutación” de significaciones originarias o naturales. No se trata de acusar al discurso neoliberal de corromper a las entidades que se supone que existen para la promoción del bien común, administrar la justicia y reglamentar los avatares de la vida política procurando volcarlas hacia la lógica empresarial. Afirmaciones de ese tipo se inscriben dentro de posiciones esencialistas de las que esta tesis ha intentado apartarse en todo momento. Antes bien, se trata de resaltar que tanto el Estado como la sociedad son conceptualizaciones cuyos sentidos se encuentran constantemente en disputa.

Al final del Capítulo V se señaló que la novedad del liberalismo del siglo XVIII no residió en el hecho de adjudicarle al Estado una función administrativa, pues ese paso ya lo había dado el pensamiento cameral. Tampoco se trató de invertir la lógica del absolutismo y restarle al Estado sus funciones administrativas. Antes bien, en lo que respecta a la administración estatal, la novedad del liberalismo se expresó en una reformulación particular a partir de la cual la función administrativa del Estado quedó supeditada al funcionamiento general de la producción económico-mercantil.

En ese sentido, la revisión de los desarrollos de la disciplina de la Administración Pública permite mostrar cómo se estipula una noción de la estatalidad en la que las demandas y los conflictos pueden ser vehiculizados a través de los organismos administrativos del Estado. Esta presuposición se mantiene, mientras lo que varía son los criterios que definen cuáles demandas el Estado debe atender y cuáles deben ser resueltas en otro nivel.

Teniendo especialmente en cuenta el punto en el que lo administrativo termina subsumiendo a los procesos de definición de las políticas públicas y anulando la posibilidad de debatir sobre los

objetivos últimos que la implementación dichas políticas puede o debe buscar, se vuelve necesario revisar hasta qué punto el Estado puede o bien cambiar de objetivos o bien siquiera plantear objetivos diferentes más allá de una mera discursividad vacía, siendo que su administración, es decir, su funcionamiento, está determinado por una lógica que se rige por los valores de la competencia mercantil.

El sentido de la impronta neoliberal con el que se ha trabajado en esta indagación y que estos apartados finales buscan especificar permite comprender al llamado “repliegue del Estado” como la prolongación de una gubernamentalidad particular: el neoliberalismo no es el fin de la política sino una transformación de ella que reestructura las relaciones de poder en la sociedad. Y lo hace en el sentido de un managerialismo que funciona con independencia de los partidos políticos y de las mayorías electorales, pues se manifiesta en forma de criterios y de objetivos antes que en estructuras y en leyes. Un nuevo managerialismo que, como se destacó en el Capítulo VII, profundiza, reformula y reinventa viejas formas de subordinación y subsunción.

VIII.3. América Latina, “ese espejo que deforma”

En diversos pasajes de la presente tesis se señaló la necesidad de problematizar de qué manera y en qué medida las pautas sostenidas por las corrientes de pensamiento administrativo-estatal fueron efectivamente implementadas en cada país y en cada contexto regional.

La caracterización de estas corrientes muestra cómo desde las prácticas discursivas neoliberales, los programas de reforma de la administración estatal se postulan como un conjunto de parámetros y fórmulas válidas para mejorar el funcionamiento del Estado en cualquier contexto. En ese sentido, el doble postulado de la eficacia y la eficiencia como horizonte social último e insuperable cumple una doble función: en tanto que a los Estados se les exige un desempeño eficaz y eficiente, se homogeniza la formulación de los problemas que éstos deben enfrentar y, consecuentemente, también se presentan de una manera homogénea las tecnologías administrativas que dicen venir a resolver esos problemas; la aplicación de estas tecnologías se supone indiferenciada para todas las estructuras estatales, en todas las circunstancias y en todos los contextos.

Sin embargo, en ciertas oportunidades las recomendaciones administrativas emanadas de los organismos financieros internacionales funcionan con un criterio diferencial. Una aproximación crítica permite distinguir entre grupos de sugerencias que van configurando diversas *series*: situaciones en las que las prácticas discursivas neoliberales, sin renunciar a su pretensión de validez universal, no *hablan* para todos de la misma manera. Estas series abogan a favor de comportamientos que desde alguna perspectiva pudieran parecer diversos, y sin embargo, resultan globalmente correlativos. De allí que puedan encontrarse casos en los que los organismos financie-

ros internacionales sugieren ahorrar a algunos Estados mientras que a otros sugieren endeudarse, o situaciones en las que se promueve el proteccionismo comercial en cierta región mientras que en otra parte del mundo, simultáneamente, se declama la necesidad de liberalizar las restricciones a los intercambios. De este modo, alcanza a entreverse el perfil de una dinámica económico-productiva que a nivel global se sustenta en el paradójico pero al mismo tiempo funcional objetivo de homogeneizar para reasegurar las diferencias.

Este tipo de consideraciones señalan la necesidad de continuar las líneas de reflexión propuestas en el presente escrito hacia futuros desarrollos que se planteen por objetivo reconocer las diversas características que fueron adquiriendo los procesos de reforma de las administraciones estatales en contextos específicos.

La importancia de este tipo de indagaciones se refuerza cuando se considera que, como se señaló en el Capítulo VII, el surgimiento de las corrientes del nuevo pensamiento administrativo-managereal tuvo lugar en países pertenecientes a la cultura anglosajona. En esos países, los gobiernos que llevaron a cabo las reformas neoliberales ocuparon sus cargos dentro del marco de la legalidad electoral. Pero en otras regiones, como por ejemplo Latinoamérica, la experiencia neoliberal se inició de una manera radicalmente diferente, pues las reformas comenzaron a darse sólo después de que los gobiernos democráticos fueran derrocados y se instalaran los procesos dictatoriales.

Parte de la bibliografía que trabaja esta temática destaca que durante la década del '70 se aplicó en Latinoamérica una suerte de criterio mixto que combinó muchas de las ideas promovidas por las Escuelas de Viena y de Chicago con otro tipo de medidas que respondían no sólo al objetivo de terminar de desbaratar los resabios del modelo del Estado de Bienestar, sino que además buscaban restituir una serie de privilegios muy puntuales que las clases terratenientes, históricamente conservadoras, sentían haber resignado. La “revolución neoliberal” latinoamericana fue iniciada por actores que buscaban restaurar antes que transformar.⁹

La comprensión de un proceso de esta complejidad, así como también la reflexión crítica sobre las implicancias y consecuencias de dicho proceso que persisten en nuestra actualidad, no pueden pasar por alto las particularidades que, en la región, la alianza entre neoliberalismo y neconservadurismo otorgó a los planes de reforma de los Estados.

Además, será preciso que una indagación de este tipo busque componer una perspectiva crítica que se despliegue al menos en dos niveles: será necesario rastrear hasta qué grado las reformas neoliberales impulsadas por los organismos financieros internacionales alcanzaron a llevarse

⁹ Cf. MORRESI, S. D., “Las raíces del neoliberalismo argentino (1930-1985)”, en ROSSI, M. A. y LÓPEZ, A., *Crisis y metamorfosis del Estado argentino. El paradigma neoliberal en los '90*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg, 2011, pp. 47-69.

efectivamente a cabo y, de manera complementaria, también será necesario considerar las diferentes formas de resistencia que alcanzaron a oponerse a la ejecución de estas transformaciones.

Recuperando las discusiones sobre el “retorno” o “no retorno” del Estado dentro del marco del debate entre continuismo y posneoliberalismo, y afirmando una vez más la necesidad de replantear ese tipo de discusiones en otros términos, cabe agregar otra consideración.

Desde una perspectiva histórico-genealógica, puede ponerse en cuestión el propósito de rastrear el grado de “retorno” de las dinámicas del *Welfare*, pues muchos de los elementos que sustentaban ese modelo social ya no existen. Igualmente cuestionable resulta la intención de calificar nuestra actualidad a partir del grado de vigencia que pudieran tener o dejar de tener las características más comúnmente identificadas con el neoliberalismo noventista –privatizaciones, ajuste fiscal, desregulación mercantil, reducción de las estructuras estatales, renta financiera, flexibilización laboral, etc.–: muchas de las circunstancias económico-financieras, culturales e incluso geopolíticas que dieron lugar a esa configuración de la última década del siglo XX se han modificado, en gran parte, debido al grado de irreversibilidad que alcanzaron los cambios fomentados en aquel momento por la impronta neoliberal.

Tras las crisis latinoamericanas del fin del milenio, el término “neoliberalismo” parece haberse convertido en un adjetivo descalificativo, en una mala palabra. Nadie se declara neoliberal y todos buscan desmarcarse de ese mote. Sin embargo, a pesar del profundo rechazo que la invocación de su nombre produce, la difundida presencia en nuestra cotidianeidad de muchos de los elementos mencionados en esta tesis –principio de la competencia, emprendedurismo, forma-empresa– permite suponer que la impronta neoliberal ya no se corresponde ni con una agrupación política ni con un gobierno en particular pues, dentro de las dinámicas de nuestra vida social, ha alcanzado a capilarizarse hasta el punto de volverse imperceptible. Curioso logro el que, en ese sentido, habrá que reconocerle al neoliberalismo: ya no necesita preocuparse por su legitimidad para reasegurar su funcionamiento.

De allí que aquellas reflexiones que se propongan encarar el desafío de pensar al neoliberalismo en relación con nuestra actualidad y viceversa deban abocarse a indagar, entre otras cosas, cuáles son las características que adquiere la gubernamentalidad neoliberal dentro de los tiempos que nos toca vivir.

VIII.4. La impronta neoliberal: a todos y a cada uno

Desde las primeras páginas se aclaró que no es propósito de la presente indagación proponer o arribar a una “definición correcta” del neoliberalismo. Sin embargo, este momento final vuelve necesario estipular una serie de precisiones en torno a esta noción.

A lo largo de esta tesis se ha hecho referencia al liberalismo y al neoliberalismo en términos de ‘impronta’. Como se destacó en la Introducción, la elección de este término respondió a la intención de no sustancializar aquello que se buscaba comprender en su dimensión operativa. Esa elección también procuró insertar la presente indagación en una cierta tradición de pensamiento dentro de la cual, el término en cuestión se constituye como un concepto que apunta la inactualidad que potencialmente pueden contener ciertas marcas que el pasado de nuestro “tiempo vivido” inscribe sobre la superficie de nuestra actualidad. Desde esa perspectiva, en la actualidad se aúnan de una manera particular el pasado y el presente para dar lugar al surgimiento de *lo real*.

En ese sentido, hablar de una “impronta neoliberal” remite a las formas de persistencia y de impregnación que asedian y obsesionan nuestra actualidad. Al mismo tiempo, referir al neoliberalismo en términos de ‘impronta’ permite poner el acento en su carácter proactivo, colabora con la posibilidad de comprenderlo en las huellas que va dejando tras de sí –huellas impresas en los criterios que, a nivel social, intervienen en decisiones y valoraciones–, ayuda a reconocerlo en las reacciones estereotipadas que se configuran como su manifestación.

Desde el recorrido propuesto por la presente indagación, el neoliberalismo aparece como el efecto producido por la implementación conjunta de criterios como los de la búsqueda de la eficacia y la eficiencia, el *profit-seeking*, la incentivación de la competencia o la libertad de elección y de emprendimiento. Por eso la perspectiva gubernamental funciona como una forma de tratamiento adecuada para lograr una caracterización crítica del neoliberalismo, una aproximación que permita mostrarlo en sus consecuencias operativas, muchas de las cuales siguen siendo re-actualizadas en el presente que habitamos.

Desde esta otra perspectiva, definir al neoliberalismo como una ideología que defiende la retirada del Estado y su desmantelamiento a favor de las lógicas mercantiles signadas por las dinámicas del capitalismo financiero comporta una reducción peligrosa. Por el contrario, se vuelve necesario comprender que la impronta neoliberal actúa como una construcción propositiva que se difunde modificando el orden y funcionamiento del Estado, produciendo reglas institucionales, jurídicas y normativas que dan forma a un nuevo tipo de racionalidad dominante. Esa racionalidad se diferencia de las imposiciones de tipo disciplinario generando “condiciones de aceptabilidad” que se replican en las subjetividades involucradas. El neoliberalismo muestra la paradójica pero poderosa capacidad de reducir las posibilidades de la acción a ciertas formas de con-

ducta que logran involucrar referencias a conceptos como el de “libertad” sin disminuir por eso su grado de predictibilidad. Sobre ese aspecto, la perspectiva gubernamental permite señalar que la “libertad” del liberalismo y del neoliberalismo no debe considerarse como una forma de espontaneidad que, desde la órbita de lo social, se opone al ordenamiento estatal. Antes bien, esa libertad que se reclama y que se postula como valor a defender –libertad de elección en relación con las posibilidades del consumo, libertad de intercambio mercantil, libertad de emprendimiento–, debe comprenderse como el producto de una redefinición de las relaciones sociales, como el resultado de la gubernamentalización del Estado y de la sociedad.

La impronta neoliberal no opera “mintiendo” ni “engañando”. En tanto tecnología de gobierno, se vincula molecularmente en la producción de subjetividades creando modos de vida particulares, formas concretas de estar-en-el-mundo que se configuran para enfrentar la exigencia de lograr una administración de la propia vida que pueda considerarse eficaz y eficiente. Si los sujetos consideran sus propias condiciones personales en términos de “capital de sí mismos”, se borra la oposición entre capital y trabajo, se difumina la distinción entre el salario, la renta y la ganancia.¹⁰ Mientras que el sujeto moderno se caracterizaba por la diferenciación de sus predicados jurídicos, religiosos, institucionales, etc., el sujeto neoliberal se homogeneiza, se unifica como un empresario de sí mismo que entrega la totalidad de su vida a las condiciones que indefectiblemente lo exceden: la competencia mercantil ilimitada y la infinita maximización de los rendimientos.

Lo que interesa a las tecnologías neoliberales no es tanto que los sujetos trabajen para satisfacer necesidades básicas (comer, dormir, abrigarse, descansar) y adquirir objetos materiales (como propiedad), sino que se “capitalicen a sí mismos”, es decir que logren “invertir” sus recursos en ámbitos como la belleza, el amor, la sexualidad, el conocimiento, la espiritualidad, las buenas maneras, etc., pues tales inversiones contribuyen a aumentar sus posibilidades de movilidad en una economía regida por la competencia mercantil.

En ese sentido, el neoliberalismo debe interpretarse como una *experiencia* antes que como una *ideología*. Para comprender acabadamente esa forma experiencial, es necesario tener en cuenta que su surgimiento histórico se produce a modo de *reacción*, emulando la aparición de las corrientes liberales del siglo XVIII.

El liberalismo clásico apareció como un contrapeso que se propuso limitar y enfrentar el poder del absolutismo. El problema central del liberalismo fue tomar al intercambio mercantil como límite a la autoridad monárquica y principio de organización de las relaciones sociales: el funcionamiento del mercado no debía ser distorsionado por las intervenciones estatales; en nom-

¹⁰ Cf. VERCELLONE, C., “La nuova articolazione salario, rendita, profitto nel capitalismo cognitivo”, en AA.VV., *Potere precario*, Roma, Manifesto Libri, 2006.

bre del acrecentamiento del bienestar general, el principio de *laissez-faire* debía ser defendido a toda costa. Sin embargo, las consideraciones liberales no prescindieron de las funciones del Estado: era necesario que éste se hiciera cargo de aquello que el mercado prefería no atender – mantenimiento de caminos, educación de las clases menos favorecidas– para que las dinámicas del intercambio pudieran seguir multiplicándose.

A diferencia de los liberales clásicos, los neoliberales del siglo XX consideran ingenua la concepción naturalista del mercado. Para estos, el mercado no debe ser concebido en términos de intercambio y de equivalencias, sino en términos de competencia, situación que requiere de la desigualdad en la misma medida en la que la genera. Y, según los postulados neoliberales, ello será posible sólo si se dan determinadas condiciones que no existen de manera natural o espontánea, sino que deben ser producidas. Mientras el pensamiento liberal se proponía combatir contra “los residuos artificiales” del mundo feudal y del absolutismo en defensa de “la naturalidad del mercado y de la sociedad”, el pensamiento neoliberal impone la necesidad de intervenir regulatoriamente aquella instancia antes postulada como “natural”. Por eso se manifiesta inicialmente como un ideario que busca poner en cuestión las lógicas de intervención estatal características del modelo del *Welfare*.

Pero el cuestionamiento neoliberal a la intervención estatal no equivale a su impugnación. La impronta neoliberal no se manifiesta en una reducción de las estructuras estatales sino en una modificación de sus lógicas que redundan en una serie de transformaciones tanto en el funcionamiento interno de las estructuras estatales como en las formas de vinculación social que el Estado define y regula.

Para el neoliberalismo del siglo XX, el problema es legitimar al Estado a partir de la economía. Aquél debe ser responsable de la actividad económica y debe crear las condiciones jurídicas para el funcionamiento del mercado. Al mismo tiempo, el aumento del bienestar general es una tarea de la que no deben hacerse cargo ni la esfera estatal ni la esfera privada, pues plantear semejante objetivo implicará indefectiblemente la constricción y el disciplinamiento de las voluntades individuales. Y según los discursos neoliberales, esto es siempre nocivo, aún cuando en el corto plazo alcancen a verificarse pequeños cambios que pudieran llegar a parecer beneficiosos.

En ese sentido, la persuasión se convierte en un elemento clave. El neoliberalismo la postula como la única forma legítima de producir cambios a nivel social: si un hombre fracasa en sus esfuerzos para convencer a otras personas de la solidez de sus ideas, no debe pedir una ley ni reclamar la intervención de la policía, sino culpar a sus propias incapacidades. Por eso es tan importante que el Estado aprenda a gobernar a través del mercado: la persuasión –y no la coacción– es la forma operativa de la gubernamentalidad neoliberal.

Si fuese necesario elegir, de entre todos los predicados que en esta tesis se recogieron, uno que alcance a representar a la impronta neoliberal, sería aquel que aparece resaltado en el Capítulo VII: el neoliberalismo busca lograr que el Estado aprenda a gobernar a través del mercado. Para que semejante objetivo se vuelva plausible, resulta indispensable naturalizar una racionalidad política y un conjunto de tecnologías de gobierno que funcionando correlativamente, lleven a todos los actores sociales a comportarse de una manera homogénea. En este sentido, una vez más, las pretensiones de la ingeniería social cobran una resonancia alarmante.

Aun cuando destine grandes esfuerzos a socavar los lazos sociales constituidos en etapas anteriores, el neoliberalismo no es sólo una máquina destructora. Antes que “demoler”, el neoliberalismo se propone “transformar”. Las tecnologías de gobierno propias del neoliberalismo tienen como propósito producir una nueva forma de relación social. Esa forma se caracteriza por una pre-definición de los objetivos colectivos e individuales que funciona como garantía de una cierta lógica de comportamiento: en tanto que se acepten las “verdades de la competencia”, los sujetos –individuales y colectivos– y las instituciones –estatales y privadas–, aplicaran los mismos criterios, se comportarán de una misma (y predecible) manera. La impronta neoliberal se propone organizar una nueva relación de gobierno, una gubernamentalidad que funciona según el principio universal de la maximización del rendimiento y la búsqueda de ganancia extendido a todas las esferas de la vida social, reordenándolas y atravesándolas con nuevos dispositivos de control y evaluación. En ese sentido, el neoliberalismo no debe comprenderse como el caos y la irracionalidad que quedan después de la desaparición del Estado. Más propiamente, conlleva toda una reorganización de la racionalidad política que abarca no sólo el gobierno de la vida económica, sino además el gobierno de la vida social e individual. Una racionalidad que no elimina al Estado, sino que lo convierte en instrumento para crear la autonomía del mercado y para reasegurar las diferencias sociales que motorizan la competencia.

Resuenan aquí las afirmaciones de Foucault que fueron elegidas para dar título a este escrito: los principios operativos del neoliberalismo configuran un criterio y una responsabilidad colectiva e individual. Las dos líneas, la de la totalización y la de la individualización, convergen en la conformación de la gubernamentalidad neoliberal. Si de dos niveles se configura nuestra realidad social, el de la individualidad subjetiva y el de las estructuras institucionales, el neoliberalismo circula en ambos niveles, y también en *entre ellos*. Ese es, en definitiva, el producto de esta impronta que muestra como uno de sus rasgos más significativos la capacidad de abarcar a todos y a cada uno.

VIII.5. El plan y sus resultados: recuperando el horizonte de indeterminación

Como se declaró desde la Introducción, esta tesis se reconoce deudora de la influencia foucaultiana. Desde esa perspectiva, el neoliberalismo puede pensarse como una estrategia y como un programa, pero en un sentido particular: el que se configura en base a una racionalidad subyacente y no a un conjunto de voluntades individuales. Pero hay una cuestión clave que debe ser destacada para finalizar este escrito: hablar de una planificación y una estrategia no quiere decir que esos resultados se logren de manera indefectible. Examinar el tipo de prácticas que buscan lograr efectos de subjetivación y veridicción, que buscan constituir cierto tipo de subjetividades, obliga a considerar las desviaciones, los desplazamientos fortuitos, los acontecimientos, y también las formas de resistencia que el despliegue de dichas prácticas pudiera llegar a encontrar. Destacar esto resulta clave para que esta indagación no resigne sus contenidos potencialmente políticos en la dirección de una mera descripción: no hay ejercicio del poder sin contrapartida en el ámbito del saber. En ese sentido, la “verdad” debe ser comprendida como un espacio de disputa.

La tarea de pensar la impronta neoliberal en relación con la actualidad y a nuestra actualidad en relación con aquélla ha adoptado a lo largo del presente desarrollo la forma de una analítica de la gubernamentalidad liberal y neoliberal. Esta analítica procuró revisar el modo en el que una serie de prácticas de gobierno particulares operan en conjunto con un determinado régimen de verdad. En ese sentido, esta forma de indagación ha combinado los propósitos generales de la arqueología y la genealogía: ha procurado observar qué tipo de discursos y juegos de verdad constituyeron la aceptabilidad de ciertas prácticas de gobierno en un momento específico de la historia, al mismo tiempo que examina el impulso y la difusión que estas prácticas otorgaron a aquellos saberes.

En otras palabras, esta analítica de la gubernamentalidad liberal y neoliberal apuntó a componer argumentalmente las posibles articulaciones entre ciertas tecnologías de conducción de la conducta y ciertas tecnologías de producción de verdad que se articularon desde la órbita de la administración estatal. Lo que se buscó, por lo tanto, no fue deslindar lo falso de lo verdadero, lo real de lo ilusorio, lo legítimo de lo ilegítimo ni lo científico de lo ideológico, sino generar una aproximación argumental que permita pensar las conexiones entre esos dos ámbitos para dar cuenta de las características de la racionalidad política que los comprende.

Esta analítica de la gubernamentalidad liberal y neoliberal intentó, además, no agotarse en el plano de la revisión histórico-conceptual. En última instancia, se procuró realizar una genealogía y una arqueología de cierta racionalidad política y de ciertas tecnologías de gobierno para poder explicitar los criterios que hoy buscan reducir nuestras acciones hacia una forma de conducta. La

analítica de la gubernamentalidad es una tarea que busca desnaturalizar nuestro *ethos* presente a modo de apuesta por la reapertura del horizonte de otras posibilidades.

El despliegue de esta analítica de la gubernamentalidad neoliberal también mostró una sociedad donde la forma-Estado es sobrepujada y dominada por la forma-empresa. Una sociedad compuesta ya no por individuos ni por colectividades, sino por mercados, en donde el control se desterritorializa y se moleculariza situándose por fuera y por sobre las estructuras estatales.

La administración, que ha sido a lo largo de este desarrollo la puerta de entrada para caracterizar la impronta neoliberal, busca regir y gobernar el comportamiento humano. Se ha resaltado cómo, a partir de las influencias del industrialismo aparecidas hacia fines del siglo XIX, la administración pretende emular sobre el elemento humano el control que la ingeniería alcanzó a tener sobre lo inerte: los materiales y las maquinarias, en definitiva, el capital fijo. Desde allí, la propuesta de la administración estatal apuntó a convertir al Estado en una maquinaria.

Frente a esto, es necesario articular nuevos interrogantes:

¿Podrían las complejas sociedades contemporáneas prescindir de la administración? Posiblemente la respuesta no pueda dejar de ser negativa: la complejidad de las relaciones sociales contemporáneas vuelve indispensable el establecer algún tipo de lógica administrativa. Sin embargo, ¿existirá la posibilidad de desarrollar una administración que se ejecute desde otros criterios, que responda a otra racionalidad, una administración que, en el ámbito estatal, priorice ya no la operativización de las normas y los planes, sino la articulación de cuestiones políticas que no resiguen su carácter conflictivo, que no pretendan neutralizar las tensiones involucradas, una administración estatal que se proponga por meta ya no lograr la mera eficacia económica sino alcanzar a constituir un ámbito propiamente político? Como contrapartida, esta pregunta debe estar acompañada por otra que apunta al nivel de las subjetividades: frente a la eventualidad de una administración estatal desarrollada sobre una base política, ¿cuánto de la dimensión política de nuestra vida social –nuestros conflictos, nuestros ideales, nuestros objetivos– dejaremos a cargo de la administración y cuanto estaremos dispuestos a tomar en nuestras propias manos?

Las coordenadas básicas que fijan estos interrogantes impulsan muchos de los debates que hoy atraviesan en campo del pensamiento crítico.

Como se propuso desde la Introducción, la intención de este escrito ha sido comprender en qué medida el hoy se distingue del ayer a partir de examinar cuánto de lo anterior permanece en lo nuevo y hasta qué punto lo que se presenta como nuevo conserva o enmascara lo anterior, comparar el rastro que deja *aquello que ya no somos* en *aquello que estamos siendo*: esa cuota residual en la que el pasado persiste y que, en mayor o menor grado, está incluida en nuestra forma de entender el mundo y de actuar en él. Sumada a *la parte de la historia* y a *la parte ac-*

tual, esta tercera instancia permite pensar aquello que somos *entre* lo que ya no somos y lo que estamos siendo. Ese *entre-tiempos* ha sido, en definitiva, el campo de posibilidad de esta indagación.

Aspirando a inscribir ese *entre-tiempos* en el horizonte de la indeterminación, cabe señalar una vez más que nuestra realidad se nos presenta de una manera compleja y desafiante. Y, en ese sentido, las particularidades que muestra nuestra región latinoamericana refuerzan el desafío: tal vez sea imprudente afirmar sin más que Latinoamérica está viviendo una etapa absolutamente novedosa; pero quizás no sea menos imprudente permanecer aferrado a cierto tipo de cautela escéptica.

El desafío reside en la incomodidad que implica revisar las categorías desde las que estamos acostumbrados a pensar. El pensamiento crítico tiene la responsabilidad de forjar formas de reflexión que alcancen a dar cuenta de las potencialidades contenidas en los procesos actuales. Sólo generando el lugar para pensar aquello que eventualmente pueda pertenecer al orden del acontecimiento se alcanzarán a conformar las condiciones para apostar por él. Sólo abandonando la comodidad de las estructuras categoriales a las que estamos habituados se logrará encarar las exigencias que conlleva toda forma de compromiso político.

Este escrito ha querido estipular la necesidad de lograr nuevas condiciones para el pensamiento político y para la acción política. Frente a las tendencias que tratan de determinar las condiciones de nuestro porvenir, se vuelve imperioso afirmar desde nuestro *entre-tiempos* la apertura a la irrupción de lo imprevisible; frente al postulado de un único futuro, recuperar la contingencia de futuros posibles.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AA.VV., *Nuevas tecnologías de gestión en la Administración Pública. Serie I: Desarrollo institucional y reforma del Estado*, Documento Nro. 54, Buenos Aires, INAP, 1996.
- ACOSTA, A. y GUDYNAS, E., “El Buen Vivir más allá del desarrollo” en *Revista Quehacer*, N° 181, Lima, DESCO, 2011, pp. 70-81.
- AGAMBEN, G., *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre-textos, 2003.
- AGÉNOR, P., “Borrowing Risk and Tequila Effect”, Washington, IMF Working Paper, 1997.
- AGLIETTA, M., *A Theory of Capitalist Regulation*, London, Verso, 1979.
- ALBERDI, J. B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina*, Buenos Aires, Losada, 2004 [1852].
- ALBO, G., LANGILLE, D., y PANITCH, L., *A Different kind of state? Popular power and democratic administration*, London, Oxford University Press, 1993.
- ALLISON, G., “Public and Private Management: are they fundamentally alike in all Unimportant Respects”, en STILLMAN, R. (ed), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston, Houghton Mifflin, 1988. p. 295-310.
- ALONSO, J. M., CLIFTON, J. y DÍAZ, D., “The impact of New Public Management on Efficiency: an analysis of Madrid’s hospitals”, en *COCOPS Working Paper*, Nro. 12, Paris, COCOPS, 2013, pp. 1-27.
- ALONSO-MARTÍNEZ, C. A., “Desigualdad económica y Estado de Bienestar”, en FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y GARCÉS FERRER, J. (coords.), *Crítica y futuro del estado del bienestar: reflexiones desde la izquierda*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, pp. 35-52.
- ALVESON, M. y DEETZ, S., *Doing Critical Management Research*, London, Sage, 2000.
- ALVESON, M. y WILLMOTT, H., *Making sense of Management: A critical introduction*, London, Sage Publications, 1996.
- ANDERSON, P., “Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda”, en *Utopías, nuestra bandera: revista de debate político*, Nro. 169, Madrid, 1996, pp. 155-168.
- ANDREW, B., OSBORNE, TH. y ROSE, N. (eds.), *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, London, UCL Press, 1996.
- APPLEBY, P., *Policy and Administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1949.
- APPLEY, L., *Management in Action*, Nueva York, AMA, 1956.
- ARENDETT, H., *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós, 2003 [1958].
- BACKHOUSE, R. E., “Austrian economics and the mainstream: View from the boundary” en *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 2000, Vol. 3, Nro. 2, pp. 31-43.
- BARCOS, S., “Conociendo a la Administración, a las organizaciones y a la administración de las organizaciones”, en GELI, A. (coord.), *Qué es la Administración. Las organizaciones del futuro*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1998, pp. 61-72.
- BERGSON, H., *Essai sur les données immédiates de la conscience*, Paris, Alcan, 1889.
- BERLIN, I., “Two Concepts of Liberty”, en *Four Essays on Liberty*, Oxford, University Press, 1974.
- BIDET, J., “Foucault y el liberalismo. Racionalidad, revolución, resistencia”, en *Revista Argumentos*, Año 19, N° 52, México, UNAM, 2006, pp. 11-27.

- BITTEL, L. y RAMSEY, J., *Enciclopedia del Management*, Madrid, Océano Grupo Editorial, 2003.
- BLUNTSCHLI, J. C., *Derecho público universal – Tomo II*, Madrid, Gongora impresor, no se consigna el año.
- BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E., *El nuevo espíritu del Capitalismo*, Barcelona, Akal, 2002.
- BONNIN, Ch. J. B., *Principes d'Administration Publique*, Paris, Clament, 1808.
- _____, *Doctrine Sociale, ou Principes Universelles des Lois et des Rapports de Peuple a Peuple Déduits de la nature de l'Homme et des droits du genre humain*, Paris, Kleffer, 1821.
- BORÓN, A., “Pese a las amenazas, está emergiendo con fuerza una conciencia emancipadora latinoamericana”. En *Rebelión*, revista digital, 30-09-2009, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=92414> (con acceso el 11/10/13).
- BOTTICELLI, S., “Foucault y la subjetivación del *homo oeconomicus*. Hacia una lectura biopolítica del trabajo”, en *Cuadernos de Ética*. Vol. 23, Nro. 36, Buenos Aires, Asociación Argentina de Investigaciones Éticas, 2009, pp. 31-48.
- _____, “La gerencia social en el Trabajo Social. ¿Reducción a una ingeniería social?” en *Revista Trabajo Social*, N° 7-8, Medellín (Colombia), Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia, 2009, pp. 71-92.
- BOURDIEU, P., *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, 1992, p. 143.
- BRADFORD, C. I., “Redefining the Role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda for Latin America”, en BRADFORD, C. I. (ed.), *Redefining the State in Latin America*, Paris, OECD, 1994.
- BRAVERMAN, H., *Labor and Monopoly Capital. The Degradation of work in the Twentieth Century*, New York, Monthly Review Press, 1998 [1974].
- BROOKS, N. y HWONG, T., *The Social Benefits and Economic Costs of Taxation. A Comparison of High- and Low-Tax Countries*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 2006.
- BUCHANAN, J. M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University Press, 1975.
- BUNGE, M., “Status epistemológico de la administración”, en ADER, J. J. (comp.), *Organizaciones*, Buenos Aires, Paidós, 1993, p. 53-72.
- _____, *Las ciencias sociales en discusión. Una perspectiva filosófica*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999.
- _____, *Scientific Research*, Berlín, Heidelberg y Nueva York, SpringerVerlag, dos volúmenes, 1967.
- BURNHAM, J., *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, New York, John Day Co., 1941.
- CAMPILLO, N., *Razón y utopía en la sociedad industrial. Un estudio sobre Saint-Simon*, Valencia, Universitat de Valencia, 1992.
- CAMPIONE, D., *El aparato del Estado y sus transformaciones 1943-1946*, Buenos Aires, INAP, 1996.
- CARROLL, J. D. y FREDRICKSON, H. G., “Dwight Waldo”, en *Public Administration Review*, Vol. 61, Nro. 1, 2001, pp. 2-8.
- CASTEL, R., *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1995.

- _____, *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial, 2004.
- CASTORIADIS, C., *Hecho y por hacer. Pensar la imaginación*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.
- CASTRO, E., *Lecturas foucaulteanas. Una historia conceptual de la biopolítica*, Buenos Aires, Cúspide, 2011.
- CASTRO-GÓMEZ, S., *La poscolonialidad explicada a los niños*, Popayán, Editorial Universidad de Cauca, 2005.
- _____, *Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010.
- CECEÑA, A. E., “El posneoliberalismo y sus bifurcaciones” en *Rebelión*, revista digital, 05-01-2010: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=98098> (con acceso el 11/10/13).
- CEPAL, *América Latina y el Caribe en la transición hacia una sociedad del conocimiento. Una agenda de políticas públicas*, Florianópolis, 2000.
- CHANG, H. J., *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the secret history of Capitalism*, New York, Bloomsbury Press, 2008.
- CHIAVENATO, I., *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México, Mc Graw Hill, 2006.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J., *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social*, London, Sage Publications, 1997
- COMTE, A., *Plan des travaux scientifiques nécessaires pour réorganiser la société*, Paris, Éditions Aubier-Montaigne, 1970 [1822].
- _____, *Cours de Philosophie Positive – 6 Tomes*, Paris, J. B. Bailliére et Fils, 1830-1842.
- _____, *Discours sur l'esprit positif*, Paris, Vrin, 1995, [1844].
- CORIAT, B., *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, Madrid, Siglo XXI.
- COULSHED, V., *Management in Social Work*, New York, Palgrave MacMillan, 1990.
- DA SILVA, R. O., *Teorías de la Administración*, Buenos Aires, Cengage Learning Editores, 2002.
- DARDOT P. y LAVAL, Ch., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte/Poché, 2009.
- DE LA GARZA, E., “¿Fin del trabajo o trabajo sin fin?”, en CASTILLO, J. (ed.), *El Trabajo del Futuro*, Madrid, Complutense, 1999, p. 9-27.
- DE MARINIS, P., “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)” en GARCÍA SELGAS, F. y RAMOS TORRE, R. (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.
- DE VRIES, J., “Is New Public Management Really Dead?”, en *OCDE Journal on Budgeting*, Paris, OCDE, 2010, pp. 1-5.
- DEAN, M., “Putting the technological into government”, en *History of the Human Sciences*, Vol. 9, Nro. 3, London, Sage, 1996, pp. 47-68.
- DEAN, M., *Critical and Effective Histories. Foucault's Methods and Historical Sociology*, New York, Roudedge, 1994.
- DELAMARE, N., *Traité de la police, Où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats; toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent*, Paris, Pierre Cot, 1707.

- DELEUZE, G. y GUATTARI, F., *Qu'est-ce que la philosophie?*, Paris, Minuit, 1991.
- DELEUZE, G., "Post-scriptum sur les sociétés de contrôle", en *Pourparlers 1972-1990*, Paris, Éditions de Minuit, 1990, pp. 240-247.
- _____, "Qu'est ce qu'un dispositif?" en AA.VV., *Michel Foucault philosophe. Rencontre internationale, Paris 9, 10, 11 janvier 1988*, Paris, Seuil, 1989.
- _____, *Foucault*, Barcelona, Paidós, 1987.
- DEWS, P., "Poder y subjetividad en Foucault", en AA.VV., *Disparen sobre Foucault*, Buenos Aires, El cielo por asalto, 1993, pp. 147-185.
- DIGILIO, P., "Vicisitudes del bienestar", en HELER, M. (coord.), *Filosofía Social & Trabajo Social. Elucidación de una práctica profesional*, Buenos Aires, Biblos, 2002, pp. 63-91.
- _____, "Lo viviente de la biotecnología", en DIGILIO, P. (coord.), *Indistinciones. Tecnología, naturaleza, administración*, Buenos Aires, Mnemosyne, 2011, pp. 13-84.
- _____, "La Filosofía Social y la renovación de la Teoría Crítica", en DIGILIO, P., BOTTICELLI, S. y CHADAD, M. (comps.), *Actas del II Coloquio de Filosofía Social*, 29 y 30 de noviembre, Buenos Aires, Mnemosyne, 2012.
- DOBB, M., *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971.
- DONZELOT, J., *La policía de las familias*, Valencia, Pre-Textos, 1990.
- DREYFUS, H. L. y RABINOW, P., *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2001.
- DRUCKER, P. F., *The practice of Management*, Nueva York, Harper & Row, 1965.
- _____, *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.
- _____, *Management challenges for the 21st century*, New York, Harper-Collins, 1999.
- DUMÉZIL, G., *L'ideologie tripartite des Indo-Européens*, Bruxelles, Latomus, 1958.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. y TINKLER, J., "New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Issue 3, 2005, pp. 467-494.
- EGGERS, W. D. y O'LEARY, J., *Revolution at the Roots: making our government smaller, better and closer to home*, New York, Free Press, 1995.
- ENGELS, F., "Del socialismo utópico al socialismo científico", en MARX, K. y ENGELS, F., *Obras escogidas. Tomo III*, Moscú, Progreso, 1980, pp. 79-90.
- ESPING-ANDERSSON, G., *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1993.
- ESPOSITO, R., *Bíos. Biopolítica y filosofía*, Buenos Aires, Amorrortu, 2006.
- ESQUIVEL CORELLA, F., *Gerencia Social: un análisis crítico desde el Trabajo Social*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2005.
- FAYOL, H., *Administration industrielle et général*, Paris, Bulletin de la Société de l'Industrie minérale, 1916.
- FELIZ, M. y LÓPEZ, E., "La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-desarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en la Argentina", en *Revista Herramienta*, N° 45, Buenos Aires, 2010.
- FERLIE, E., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L. y PETTIGREW, A., *New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- FIGARI, C., "Prácticas corporativas empresariales y disciplinamiento social/cultural: desnaturalización y crítica a la pedagogía empresarial", en ALVES, G y FIGARI, C. (Orgs), *La*

- precarización del trabajo en América Latina. Perspectivas del Capitalismo global*, Brasil, Praxis, 2009, pp. 69-94.
- FISCHBACH, F., *Manifeste pour une philosophie sociale*, Paris, La Découverte, 2009.
- FOLLETT, M. P., *Dynamic administration*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1927.
- FORBES, K y RIGOBON, R., “Measuring Contagion: Conceptual and Empirical Issues”, Washington, IMF Working Paper redactado para la 1º Conferencia sobre Contagio Financiero, 1999.
- FOUCAULT, M., *Les Mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard-Seuil, 1966.
- _____, *L’Archéologie du savoir*, Paris, Gallimard-Seuil, 1969.
- _____, “Nietzsche, la généalogie, l’histoire,” en Bachelard, G. et. al., *Hommage à Jean Hyppolite*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971, pp. 145-172.
- _____, *L’Ordre du discours*, Paris, Gallimard-Seuil, 1971.
- _____, *Moi, Pierre Rivière*, Paris, Gallimard/Julliard, 1973.
- _____, *Histoire de la sexualité I: la volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.
- _____, “De l’amitié comme mode de vie”, entrevista par CECCATY, R., DANET, J. y LE BITOUX, J., en *Gai Pied*, Nro. 25, Paris, 1981, pp. 38-39.
- _____, “Le souci de la vérité”, entrevista con F. Ewald, en *Magazine littéraire*, Nro. 207, mayo de 1984, pp. 18-23.
- _____, *Histoire de la sexualité 2: L’usage des plaisirs*, Paris, Gallimard, 1984.
- _____, “La vie: l’expérience et la science”, en *Revue de métaphysique et de morale*, Nro. 1: Canguilhem, Paris, 1985, pp. 3-14.
- _____, “Qu’est-ce que la critique? (Critique et *Aufklärung*)”, en *Bulletin de la Société française de philosophie*, Nro. 2, Año 84, Paris, 1990, pp. 35-65.
- _____, “La naissance de la médecine sociale”, en *Dits et Écrits Volume III*, Paris, Gallimard-Seuil, 1994, pp. 207-228.
- _____, “La technologie politique des individus” en *Dits et Écrits Volume IV*, Paris, Gallimard, 1994, pp. 813-828.
- _____, “Le jeu de Michel Foucault” entrevista de 1977, en *Dits et Écrits Volume III*, Paris, Gallimard-Seuil, 1994, pp. 299-302.
- _____, “Le sujet et le pouvoir”, en *Dits et Écrits Volume IV*, Paris, Gallimard, 1994, pp. 222-243.
- _____, “Les mailles du pouvoir”, en *Dits et Écrits Volume IV*, Paris, Gallimard, 1994, pp. 1001-1020.
- _____, “*Omnes et singulatim*: vers une critique de la raison politique”, en *Dits et Écrits Volume IV*, Paris, Gallimard, 1994, p. 134-161.
- _____, “Qu’est-ce que les Lumières?”, en *Dits et Écrits Volume IV*, Paris, Gallimard, 1994, pp. 562-578.
- _____, *«Il faut défendre la société». Cours au Collège de France 1976*, Paris, Gallimard-Seuil, 1997.
- _____, *L’herméneutique du sujet. Cours au Collège de France 1981-1982*, Paris, Gallimard-Seuil, 2001.
- _____, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004.
- _____, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004.

- _____, *Le Courage de la vérité. Le Gouvernement de soi et des autres II. Cours au Collège de France 1984*, Paris, Galimard-Seuil, 2008.
- _____, *Una Lectura de Kant. Introducción a la Antropología en el sentido pragmático*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.
- FRIEDMAN, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1982 [1962].
- _____, *Free to chose*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979.
- FULLER, S., *Knowledge Management Foundations*, Woburn, Butterworth–Heinemann, 2002.
- GARCÍA DELGADO, D. y NOSETTO, L. (comps.) *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires, FLACSO, 2006.
- GARCÍA VIDAL, G., “Capitalismo y Administración: una reflexión epistemológica”, en *Contribuciones a la Economía*, La Habana, Universidad de Holguín, Febrero 2009.
- GEORGE, C. S., *The History of Management*, New York, Prentice Hall, 1974.
- GEORGE, T., *Principios de Administración*, México, Editorial Continental, 1978.
- GÓMEZ CAMPOS, V. y TENTI FANFANI, E., *Universidad y profesiones. Crisis y alternativas*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores, 1994.
- GOODSELL, Ch., “Reinvent Government or Rediscover It?” en *Public Administration Review*, Vol. 53, Nro. 1. 1993. pp. 85-87.
- GORZ, A. *Metamorfosis del trabajo*, Madrid, Sistema, 1997. También GORZ, A., *Misérias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós, 2003.
- GRANGE, J., *Saint-Simon, 1760-1825*, Paris, Ellipse, 2005.
- GRUENING, G., “Origin and theoretical basis of New Public Management”, en *International Public Management Journal*, Nro. 4, New York, 2001, pp. 4-25.
- GRÜNER, E., “El Estado: pasión de multitudes. Spinoza versus Hobbes, entre Hamlet y Edipo”, en BORÓN, A. (comp.) *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- GUERRERO, O., *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986.
- _____, *Principios de Administración Pública*, México, UNAM, 2007.
- GULICK, L., “Politics, Administration, and the «New Deal»”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 169: “The Crisis of Democracy”, New York, Sage Publications Inc., 1933, pp. 55-66.
- GULICK, L., “Science, values and Public Administration”, en GULICK, L. y URWICK, L. (editors), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937, pp. 189-195.
- HAAGARD, S., “La Reforma del Estado en América Latina”, en *Revista Reforma y Democracia*, Nro. 11, Caracas, 1998.
- HABERMAS, J., *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Madrid, Gustavo Gili, 1981.
- _____, “Une flèche dans le cœur du temps présent”, en *Revista Critique*, Nro. 471-472, Paris, 1986, p. 794-799.
- _____, *Ciencia y técnica como ideología*, Madrid, Tecnos, 1986.
- _____, *El discurso filosófico de la modernidad*, Buenos Aires, Taurus, 1990.
- HARDT, M. y NEGRI, A., *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- _____, *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio*, Buenos Aires, Debate, 2004.
- HARVEY, D., *Breve historia del neoliberalismo*, Buenos Aires, Akal, 2007.
- _____, *La condición de la posmodernidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 2008.

- HAYEK, F., *The Road to Serfdom*, London, Routledge Press, 1944.
- _____, “The Use of Knowledge in Society”, en *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1948, pp. 519-530.
- HELER, M., *Ética y ciencia. La responsabilidad del martillo*, Buenos Aires, Biblos, 1996.
- _____, “La ingeniería social”, en HELER, M. (coord.), *Filosofía Social & Trabajo Social. Elucidación de un campo profesional*, Buenos Aires, Biblos, 2002, pp. 129-154.
- _____, *Ciencia Incierta. La producción social del conocimiento*, Buenos Aires, Biblos, 2005.
- HOOD, C., “The New Public Management in the 1990s: Variations on a Theme” en *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, pp. 93-109.
- HOPKINS, J. W., “Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracy”, en FARAZMAND, A., *Bureaucracy and Administration*, Boca Raton, CRC Press, pp. 363-380.
- HÜLSMANN, J. G., *Mises: The Last Knight of Liberalism*, Auburn, Mises Institute, 2007.
- HUSSON, M., “Cinco críticas a las tesis del capitalismo cognitivo”, en *Viento Sur* (sección web). En: <http://www.vientosur.info/articulosweb/noticia/index.php?x=454> (con acceso el 19/06/13).
- INDENFELD, D. F., *The Practical Imagination: The German Sciences of State in the Nineteenth Century*, Chicago, Chicago Press, 1997.
- JANICAUD, D., “Racionalidad, fuerza y poder. Foucault y las críticas de Habermas”, en BALBIER, E. et al., *Michel Foucault. Filósofo*, Barcelona, Gedisa, 1990, p. 279-297.
- JIMENEZ CASTRO, W., *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, FCE, 1963.
- JUSTI, J. H. G., *Grundsätze der Policy-Wissenschaft*, Gotinga, Vandenhoecks, 1756.
- KAMENSKY, J. M., “Role of the «Reinventing Government» Movement in Federal Management Reform”, en *Public Administration Review*, Vol. 56, Nro. 3, New York, American Society for Public Administration, 1996, pp. 247-255.
- KANT, E., “Idea de una historia universal en sentido cosmopolita”, en *Filosofía de la Historia*, México, FCE, 1981.
- KATZ, R., “Skills of an Effective Administrator”, en *Harvard Business Review*, Cambridge, 1974.
- KHADEMIAN, A., “What do We Want a Public Management to Be? Comparing Reforms”, en *Public Administration Review*, Vol. 58, Nro. 3, New York, 1998, pp. 269-273.
- KLEIM, N., *The Shock doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, New York, Macmillan, 2007.
- KLIKSBERG, B., “Nuevas ideas en política social, y concertación para el desarrollo social”, en *Actas del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 2003.
- KLIMOVSKY, G., “En contra de la ciencia, a favor de la ciencia”, en *El Ojo Escéptico*, Vol. 1, Nro. 4, 1992.
- KOONZ, H. y O'DONNELL, C., *Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions*, New York, McGraw-Hill, 1972.
- LANE, J. E., *New Public Management: An Introduction*, London, Routledge, 2000.
- LANGROD, G., “Science et enseignement de l'administration publique”, en *Revue Internationale des Sciences administratives*, Nro. 3, Paris, 1954, pp. 546-595.
- LAZZARATO, M., *Lavoro immateriale. Forme di vita e produzione di soggettività*, Verona, Ombre Corte, 1997.

_____, “Tradición cultural europea y nuevas formas de producción y transmisión del saber” en AA.VV. *Capitalismo cognitivo. Propiedad intelectual y creación colectiva*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2004, pp. 129-144.

_____, “Biopolitique/Bioéconomie”, en *Multitudes*, Nro. 22, París, 2005.

LE GRAND, J., “Equity Versus Efficiency: The Elusive Trade-Off”, en *Ethics*, Vol. 100, Nro. 3, Chicago, The University of Chicago Press, Abril 1990, pp. 554-568.

LEMKE, Th., *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*, Hamburg, Argument Verlag, 1997.

_____, *Biopolitics: An Advance Introduction*, New York University Press, New York, 2011.

LINDERT, P. H., *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteen Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

LLUCH, E., “El Cameralismo más allá del mundo germánico”, en *Revista de Economía Aplicada*, Nro. 10 Vol. IV, 1996, pp. 163 a 175.

_____, “Jansenismo y *Polizeiwissenschaft* en Adam Smith”, en *Revista de Economía Aplicada*, Nro. 18, Vol. VI, 1998, pp. 157 a 167.

LO VUOLO, R., “La economía política del ingreso ciudadano”, en LO VUOLO, R. et. at., *Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2004, pp. 122-129.

LÓPEZ-RUIZ, O., *O ethos dos executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo. Tesis Doctoral*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2004.

MACAREL, A., *Cours d'administration et de droit administratif. Second tome*, Paris, Librairie de Jurisprudence de Plon Prères, 1852.

MARÍ, E. E., “Ciencia y ética. El modelo de la ciencia martillo”, en *Doxa*, Nro. 10, Buenos Aires, 1991.

MASSIE, J. L., *Bases esenciales de la Administración*, México, Editorial Diana Tecnos, 1989.

MAYER, O., *Derecho Administrativo Alemán - Tomo I*, Buenos Aires, Depalma, 1949 [1895].

MAYO, E., *The Human Problems of an Industrial Civilization: Early Sociology of Management and Organizations*, New York, Routledge, 1933.

MCCARTHY, T., *Ideales e ilusiones. Construcción y deconstrucción en la teoría crítica contemporánea*, Madrid, Tecnos, 1992.

MCDONALD III, B. D., “The Bureau of Municipal Reserch and the Development of a Professional Public Service”, en *Administration & Society*, 2010, pp. 815-835.

MILLER, D. Y. y DUNN, W. N., *A Critical Theory of New Public Management*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 2006.

MILLER, P. y ROSE, N., “Governing Economic Life”, en *Economy and Society*, Vol. 19, Nro. 1, London, Routledge, 1990, pp. 1-31.

MILLET, J., *Government and Public Administration*, New York, Mc Graw-Hill Books Company, 1959.

MINTZBERG, H., “Managing Government, Governing Management”, en *Harvard Business Review*, 1996, pp. 81-83

MISES, L., *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*, Jena, Fischer Verlag, 1922.

_____, *Bureacracy*, New Haven, Yale University Press, 1944.

- MISHRA, R., *El Estado de Bienestar en crisis*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- MOE, R. C., “The «Reinventing Government» Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences”, en *Public Administration Review*, Vol. 54, Nro. 2, New York, American Society for Public Administration, 1994, pp. 111-122.
- MOKATE, K. M., “La gerencia social y los resultados en el desarrollo: algunos aportes de la gerencia social para promover la «gerencia para los resultados en el desarrollo»” en AA.VV., *Actas del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2004, pp. 12-36.
- MORELAND, W. H., “The Science of Public Administration”, en *Quarterly Review*, Vol. 235, London, 1921, pp. 413-429.
- MOREY, M., “Introducción: la cuestión del método”, en FOUCAULT, M., *Tecnologías del yo*, Buenos Aires, Paidós, 2008, pp. 9-44.
- MORRESI, S. D., “Las raíces del neoliberalismo argentino (1930-1985)”, en ROSSI, M. A. y LÓPEZ, A., *Crisis y metamorfosis del Estado argentino. El paradigma neoliberal en los '90*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg, 2011, pp. 47-69.
- MURILLO, S. y SEOANE, J., *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*, Buenos Aires, Luxemburg, 2012.
- MUSSO, P., “La «science politique» de Saint-Simon contre l' utopía”, en *Quaderni* Nro. 42: “Utopie III - passages et apocalypse”, Paris, 2000, pp. 75-93.
- NATANSON, J., *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires, Debate, 2008.
- NAVARRO, V., “El Estado de bienestar en España”, en NAVARRO, V. (coord.), *El Estado de bienestar en España*, Madrid, Tecnos, 2004, pp. 15-32.
- NEFFA, J. C., *Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis*, Buenos Aires, Lumen, 1998.
- NEFFA, J. C., *El trabajo humano*, Buenos Aires, Lumen, 2003.
- NEGRI, A., *Marx oltre Marx*, Milán, Feltrinelli Editores, 1979.
- NETTO, J. P., “Instituciones: un encuadre interdisciplinario”, en *Actas de las V y VI Jornadas Municipales de Servicio Social*, Asociación Civil de Profesionales de Servicio Social de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1998.
- NIETZSCHE, F., *Crepúsculo de los ídolos*, trad. A. Sánchez Pascual, Madrid, Alianza, 1979.
- NONAKA, I. y TAKENUCHI, H., *La organización creadora del conocimiento. Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*, México, Oxford, 1995.
- NOSETTO, L., *Michel Foucault y la política*, Buenos Aires, UNSAM Edita, 2013.
- OCAMPO, J. A., “The Washington Consensus in Latin America”, en *Global Economics in Extraordinary Times*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2012, pp. 177-196.
- OCED, *Administration as a service. Public as a client*, Paris, OCED, 1987.
- _____, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE Publishing, 1995.
- _____, *The OCED Innovation Strategy: Innovation to strengthen growth and address global and social challenges. Key Findings*, Paris, OCED, 2010.
- _____, *Employment Outlook 2005*, Paris, OECD Publishing, 2005.
- OIT, *Cambios en el mundo del trabajo*, Ginebra, OIT, 2006.
- OLIVÁN, A., *De la administración pública con relación a España*, Madrid, 1842.

- OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992.
- OSZLAK, O., “El rol del Estado: micro, meso, macro”, conferencia dictada en el *VI Congreso de Administración Pública* organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.
- PASCUAL, J., “La *Sympoliteia* griega en las épocas clásica y helenística”, en *Gerión - Revista de Historia Antigua*, Vol. 25, Nro. 1, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 167-186.
- PEGLER, B., *Innovation in the field of market communication and marketing: the Australian initiative*, Paris, OCED, 2004.
- PETERSON, W. H., *Mises in America*, Alabama, Ludwig von Mises Institute, 2009.
- PIFFNER, J. P., “Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency”, en BENZ, A., SIEDENTOPF, H. y SOMMERMANN, K.P. (eds.), *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, Berlin, Duncker & Humboldt, 2004, p. 441-456.
- POPPER, K. R., *The Poverty of Historicism*, London, Routledge, 1957.
- _____, *The Logic of Scientific Discovery*, London, Routledge, 1959.
- PORATTI, A. R., “Teoría política y práctica política en Platón”, en BORÓN, A. (comp.), *La filosofía Política Clásica. De la Antigüedad al Renacimiento*, Buenos Aires, CLACSO, 1999.
- POSADA DE HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, INAP, 1978 [1843].
- PREMFORS, R., “Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective”, en *Public Administration*, Vol. 76, Issue 1, 1998, pp. 141-159.
- PRITCHETT, P., *New Work Habits for a Radically Changing World*, New York, Associates Press, 1994.
- RANCIÈRE, J., *El desacuerdo. Política y filosofía*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996.
- RAPOPORT, M. y BRENTA, N., *Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010.
- REVEL, J., “Foucault lecteur de Nietzsche: l'apprentissage de la déprise”, en *Magazine Littéraire*, Paris, abril 1992.
- _____, *Foucault, une pensée du discontinu*, Paris, Fayard / Mille et une nuits, 2010.
- RIESMAN, D., *La muchedumbre solitaria*, Barcelona, Paidós, 1981.
- RIFKIN, J., *El fin del trabajo*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- ROSANVALLON, P., *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manatíal, 1995.
- ROSE, N. y MILLER, P., “Political power beyond the State: problematics of government”, en *British Journal of Sociology* Vol. 43, Nro. 2, London, London School of Economics and Political Science, 1992, pp. 173-205.
- ROSE, N., “Government, authority and expertise in advanced liberalism”, en *Economy and Society*, Nro. 22, 1993, pp. 283-299.
- _____, “The death of the social? Re-figuring the territory of government”, *Economy and Society* Nro. 25, 1996, pp. 327-356.
- _____, “El gobierno en las democracias liberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo”. En: *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*, Nro. 29, 1997, pp. 25-40.
- ROSEN, G., “De la policía médica a la medicina social”, en *Ensayos sobre la historia de la atención a la salud*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1985.

- RULLANI, E., “El capitalismo cognitivo. ¿Un *déjà-vu*?” en AA.VV. *Capitalismo cognitivo. Propiedad intelectual y creación colectiva*, Madrid, Traficantes de sueños, 2004.
- SADER, E., *Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.
- _____, *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.
- _____, (comp.), *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, Río de Janeiro, FLACSO, 2013.
- SAINT-SIMON, H., *L'industrie, ou Discussions politiques morales et philosophiques dans l'intérêt de tous les hommes livrés a des travaux utiles et independants*, Paris, Bureau de l'Administration, 1817.
- SANMARTINO, J., “Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina post-neoliberal”, en *Revista Cuestiones de Sociología*, Nro. 5-6, 2009, pp. 235-253.
- SAYRE, W.S., “Premises of Public Administration: Past and Emerging”, en *Public Administration Review*, Vol. 18, Nro. 2, New York, American Society of Public Administration, 1958, pp. 102-105.
- SCHÉRER, R., “De lo temporal a lo inmemorial: la impronta”, en POULAIN, J. y GONZÁLEZ, W. (eds.), *Transformaciones contemporáneas de la filosofía*, Cali, Universidad del Valle – Universidad de París VIII, 2006, pp. 25-38.
- SCHIERA, P., “Estado de Policía” en BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1981, p. 615.
- SCHORR, M., *Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades*, Buenos Aires, Capital intelectual, 2005.
- SCULLY, G. W., “Economic Freedom, Government Policy and the Trade-Off Between Equity and Economic Growth”, en *Public Choice*, Nro. 113, Netherlands, Kluwer Academics Publishers, 2002, pp. 77-96.
- SENGE, P., *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al conocimiento*, Buenos Aires, Granica, 1992.
- SENNETT, R., *La corrosión del carácter*, Barcelona, Anagrama, 2000.
- _____, *La cultura del nuevo Capitalismo*, Barcelona, Anagrama, 2006.
- SIMON, H., “Why Public Administration?”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Nro. 1, New York, Oxford University Press, 1998, pp. 1-11.
- SMITH, A., *The Theory of Moral Sentiments*, Indianápolis, Oxford University, 1976 [1759].
- _____, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, Strahan and Cadell, 1776.
- _____, *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms*, London, University of Oxford, 1896.
- SOHN-RETHEL, A., *Intellectual and manual labour: a critique of epistemology*, New Jersey, Humanitie Press, 1977.
- STALEBRINK, O., “The Hayek and Mises Controversy: Bridging Differences”, en *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, Nro. 7, 2004, pp. 27-38.
- STIGLITZ, J., *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002, p. 49.
- STILLMAN, R., “Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay”, en *American Political Science Review*, Vol. 67, Nro. 2, New York, 1973, pp. 582-588.
- STOLOWICZ, B. “El posneoliberalismo no es más que un manual táctico conservador para apuntalar al gran capital”, en *Rebelión*, revista digital, <http://www.rebelion.org/autores.php?tipo=5&id=37&inicio=0> (con acceso el 11/10/13).

- STONER, J. A. F., *Administración*, México, Prentice Hall Hispanoamérica, 1989.
- SVAMPA, M., “Las fronteras del gobierno de Kirchner”, en *Revista Crisis*, Nro. 0, Buenos Aires, 2006.
- _____, *Cambio de época, movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.
- SVEIBY, K. E., *The knowledge organization*, San Francisco, Celemi, 1997.
- SZLECHTER, D., “La emergencia de la comunidad gerencial en la Argentina. Una mirada comparativa”, en *Revista del CESOT*, Nro. 5, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, mayo 2013.
- _____, “Violencia simbólica y consentimiento: en torno a las ambigüedades del trabajo managerial en la Argentina”, en *VII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo*, San Pablo, 2013.
- TAYLOR, F. W., *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper & Brothers, 1911.
- TERRY, G., *Principles of Management*, Boston, Richard Irwin, 1953.
- THWAITES REY, M., “Después de la globalización neoliberal, ¿Qué Estado en América Latina?”, en *Revista OSAL*, Año XI, Nro. 27, Buenos Aires, 2010, pp. 19-43.
- TITMUSS, R., *Essays on the Welfare State*, London, Allen and Unwin, 1958.
- TOCQUEVILLE, A., *De la démocratie en Amérique I*, Paris, GF Flammarion, 1981 [1835].
- TOMMASSINI, L., “The IDB and the Modernization of the State”, en BRADFORD, C. I. (ed.), *Redefining the State in Latin America*, Paris, OCED, 1994.
- TURQUET, L. M., *Monarchie aristodemocratique ou le Gouvernement compose et mesle des trois formes de legitimes Republicues*, Paris, Iean Le Bouc, 1611.
- VARELA J. y ÁLVAREZ-URÍA, F., “Centralidad de la cuestión social. Conversaciones con Robert Castel”, en *Archipiélago*, Nro. 29, Barcelona, 1997.
- VARESI, G. A., “La configuración del modelo postconvertibilidad: Políticas y clases. Algunas claves para su caracterización, 2002-2007”, en *Cuestiones de Sociología*, Nro. 5-6, Buenos Aires, 2009, pp. 27-54.
- VERCELLONE, C., “La nuova articolazione salario, rendita, profitto nel capitalismo cognitivo”, en AA.VV., *Potere precario*, Roma, Manifesto Libri, 2006.
- VEYNE, P., *Foucault revoluciona la historia*, Madrid, Alianza, 1984.
- VIDAL-NAQUET, P., *Economía y sociedad en la antigua Grecia*, Buenos Aires, Paidós, 1986.
- VILAS, C. M., “¿Más allá del «Consenso de Washington»? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial”, en *América Latina Hoy*, Nro. 26, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2000, pp. 21-39.
- VIRNO, P., *Gramática de la multitud*, Madrid, Traficantes de sueños, 2003.
- WAINE, B., “Managing Performance through Pay”, en CLARKE, J., GEWIRTZ, Sh., y McLAUGHLIN, E. (eds.), *New Managerialism, New Welfare?*, London, SAGE Publications Inc., 2000, pp. 236-249.
- WALDO, D., *The Administrative State. A study of the political theory of American Public Administration*, New York, The Ronald Press Company, 1948.
- _____, *The study of public administration*, New York, Random House, 1955.
- WALKER, H., “An american conception of public administration”, en *Public Administration Journal*, Vol. 11, Issue 1, New York, 1933, pp. 15-19.
- WALKER, L., “Woodrow Wilson, Progressive Reform, and Public Administration”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 104, Nro. 3, New York, 1989, pp. 509-525.

- WEBER, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE, 1993 [1922].
- WILLIAMS, R., “La tecnología y la sociedad”, en *Revista Causas y Azares*, Nro. 4, Buenos Aires, 1996, pp. 155-172.
- WILLIAMSON, J., “What Washington Means by Policy Reform”, en AA.VV., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Peterson Institute for International Economics 1990, capítulo 2.
- _____, “The strange history of the Washington consensus”, en *Journal of Post Keynesian Economics*, Washington, Vol. 27, Nro. 2, 2004, pp. 195-206.
- WILSON, W., “The Study of Administration” en *Political Science Quarterly*, Vol. 2, Nro. 2, New York, The Academy of Political Science, 1887, p. 195-205.
- WORLD BANK, *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Washington, Oxford University Press, 1997.
- ZANGARO, M., *Subjetividad y trabajo: una lectura foucaultiana del management*, Buenos Aires, Herramienta, 2011.