

OMAR GUERRERO

**La administración
pública a través
de las ciencias sociales**



Omar Guerrero

es doctor en administración pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es investigador nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Seminario de Cultura Mexicana. Ha recibido diversas distinciones, como el Premio Nacional de Administración Pública en 1979 y el Premio ANUIES. Su área de investigación se centra en el estudio científico de la administración pública. Su obra escrita comprende numerosas publicaciones, entre las que destacan *La teoría de la administración pública* y *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*.

SECCIÓN DE OBRAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A TRAVÉS DE LAS CIENCIAS SOCIALES

OMAR GUERRERO

La administración pública
a través de las ciencias
sociales



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2010
Primera reimpresión, 2017

[Primera edición en libro electrónico, 2010]

Guerrero, Omar

La administración pública a través de las ciencias sociales / Omar Guerrero.
— México : FCE, 2010
386 p. ; 21 × 14 cm — (Sección de Obras de Administración Pública)
ISBN 978-607-16-0191-9

1. Administración pública I. Ser. II. t.

LC JL1224

Dewey 350.0001 G674aL

D. R. © 2010, Omar Guerrero Orozco

D. R. © 2010, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México
www.fondodeculturaeconomica.com
Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel.: 55-5227-4672

Diseño de portada: Teresa Guzmán Romero

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-0191-9 (rústico)
ISBN 978-607-16-0424-8 (electrónico-epub)
ISBN 978-607-16-2953-1 (electrónico-pdf)

Hecho en México • *Made in Mexico*

*Este libro es un tributo a la memoria
de Charles-Jean Bonnin (1772-?),
fundador de la ciencia
de la administración pública.*

SUMARIO

Prólogo, 11

Primera Parte

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
UNA CIENCIA NOBLE

Introducción, 19

- I. ¿Por qué estudiar la administración pública?, 21
- II. La administración pública en el pensamiento político, 51
- III. La administración pública en las grandes corrientes del pensamiento social. Hegelianismo y sansimonismo, 73
- IV. La administración pública en las grandes corrientes del pensamiento social. Marxismo y anarquismo, 97

Segunda Parte

CRÍTICOS Y CRUZADOS
CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción, 117

- V. La administración pública en las grandes corrientes del pensamiento individualista. Liberalismo, 119
- VI. La administración pública en las grandes corrientes del pensamiento individualista. Neoliberalismo, 135
- VII. Orden espontáneo y administración pública, 157

Tercera Parte
ÁMBITO DE LEGALIDAD CIENTÍFICA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción, 181

VIII. Administración pública como concepto axial, 183

IX. Administración pública. Identificación, 218

X. Administración pública. Definición, 253

XI. Primacía de lo público, 288

XII. Una filosofía de la historia universal para la
administración pública, 326

Epílogo, 359

Bibliografía, 361

PRÓLOGO

I

La administración pública ha sido, es y será un tema relevante como materia tratada por las ciencias sociales. Hay que aclarar que la forma en que la abordan esas disciplinas difiere en grado y medida, pero que en todo caso la administración pública no constituye un campo *interdisciplinario*, *multidisciplinario* ni *transdisciplinario*; tampoco un ámbito pandisciplinario. Pero puede ser abordada desde una perspectiva interdisciplinaria, multidisciplinaria, transdisciplinaria y pandisciplinaria, como ocurre con las clases sociales, que interesan a la sociología y la economía. O los partidos, que ocupan a la ciencia política y la sociología. O las élites, por citar casos conspicuos de interés científico que suelen convocar el interés de más de una disciplina social.

Por consiguiente, la administración pública puede observarse desde una “perspectiva interdisciplinaria” cuando dos ciencias sociales (o más) concurren en un tema común, como la burocracia, por ejemplo, compartiendo entonces un tópico cuyo tratamiento se enriquece, pero en el cual pueden traslaparse o dejar vacíos. O desde una “perspectiva multidisciplinaria” cuando ese mismo tema demanda la colaboración de uno o varios campos del saber cuya actividad está dictada por la división del trabajo entre ellas, para evitar traslapes y vacíos. Puede asimismo ser observada a través del “cristal transdisciplinario” cuando una disciplina social hermana la enfoca por medio de sus conceptos, y se empeña en explicar un campo de estudio ajeno a la luz de sus métodos y principios científicos. En fin, por medio de un “lente pan-

disciplinario” se puede invocar un concurso pleno de las disciplinas hermanas para proponerse arribar a una síntesis sobre algún aspecto del saber administrativo, o cuando menos signar un acuerdo al respecto, integrándose como partícipes de un esquema de investigación colectivo. De este modo, el carácter interdisciplinario implica la comunidad de interés temático; la índole multidisciplinaria, la colaboración bajo un esquema de distribución de tareas; la perspectiva transdisciplinaria, una observación de lo ajeno con ojos propios, y la orientación pandisciplinaria, la incorporación de una diversidad de saberes sociales sintetizados o acordados en torno a un tema de la administración pública.

Todo lo dicho explica por qué la administración pública es una materia recurrente en las ciencias sociales que aparece continuamente en libros, artículos y ensayos, así como en todo lo referente a comunicaciones verbales en las ciencias sociales, muchas veces de un modo preponderante.

II

Nadie debe sorprenderse, asimismo, de que la administración pública sea objeto de atención de los grandes científicos sociales, y que sea abordada por humanistas, filósofos y juristas de rango universal. Debe destacarse de un modo singular el que la administración pública forme parte de la obra de pensadores muy relevantes, como tema de sus textos principales, plasmada en libros preparados *ex profeso* para abordarla. Hay incluso autores dedicados a sus propias disciplinas que, de un modo constante, abordan la administración pública en sus páginas, sean esas disciplinas las ciencias sociales o las humanidades. No está por demás añadir que las plumas que la tratan proceden de visiones diversas y hasta encontradas, así como de culturas y quehaceres científicos diversos.

Hay que destacar que el tratamiento de la administración pública suele ser objetivo e imparcial, pero también apolo-gético o reprobatorio, de manera que existen ángulos interpre-tativos que van desde la visión hegeliana de una adminis-tración excelsa, hasta el repudio de John Stuart Mill a sus virtudes que no ve sino como vicios. Éste es el motivo por el cual esta obra se ha planteado un doble propósito. En pri-mer lugar, recalca la relevancia de la administración pública a la luz del pensamiento social clásico, así como de las huma-nidades. En segundo lugar, explora esquemas de adminis-tración que se distancian del paradigma de la administra-ción pública fundado en nociones basadas en la autoridad, en organizaciones jerárquicas y en esquemas donde pre-pondera el ritual burocrático, que se sintetizan en la teoría del “orden espontáneo”.

Por cuanto al segundo propósito exployado, que aquí queremos resaltar, abordamos concepciones sobre la admi-nistración donde el Estado y el gobierno son concebidos como prescindibles, de manera que dicha administración se observa emanando de relaciones sociales donde es inexis-tente la compulsión, y no hay autoridad ni organización bu-rocrática. Estos enfoques producen un efecto indirecto por-que, en su afán de probar la malignidad social del Estado y su gobierno, profundizan en aspectos tradicionalmente no explorados en los estudios de la administración pública. Es-tamos hablando, con ánimo ilustrativo, de dos perspectivas opuestas, pero que convergen sobre el mismo punto: el anar-quismo y el neoliberalismo.

Por cuanto al ancestral tema del anarquismo, la admi-nistración pública es percibida como exenta de su carácter autoritario, jerárquico y burocrático. El anarquismo, a pesar de postular la disipación del Estado y su gobierno, o su ex-tinción, nunca ha sugerido que la administración los acom-pañe en su destino fatal. Por su parte, el neoliberalismo pos-tula que la administración pública sea una pura emanación

mediata de las relaciones económicas, pues el Estado no es otra cosa que su derivación inmediata. Aboga pues por su minimización y su remplazo por relaciones directas entre productores y consumidores, haciendo que el Estado formule *policies* que requieren poca o ninguna administración, o que se apliquen por medio de una administración programada con base en sencillas reglas preestablecidas.

Puntos de vista tan radicales como los anteriores son signados por el marxismo y el sansimonismo, por señalar dos corrientes del pensamiento social, así como por el liberalismo decimonónico como emblema del pensamiento individualista.

Conociendo las posturas opuestas a la administración pública podremos entenderla mejor desde una doble perspectiva que señala tanto el horizonte de sus cultivadores y promotores, como el de sus críticos y aun de sus detractores.

III

Junto con las perspectivas de la administración pública desde las ciencias sociales, existe obviamente un horizonte propio, un objeto de estudio de la administración pública que le es inherente como disciplina singular que ha sido desarrollado de un modo pleno e independiente, toda vez que los resultados de sus trabajos de investigación han ofrecido un gran aporte al desarrollo de las ciencias sociales hermanas. Es decir, mientras que, por ejemplo, la burocracia es un tema ajeno al monopolio de una sola disciplina, pues la economía, la sociología, la ciencia política y la administración pública, la reclaman como céntrica en su objeto de estudio por igual, existen temas exclusivos o preferentes de la ciencia de la administración pública. Allí radica la validez científica de sus leyes, principios y métodos, como diversos a los de sus hermanas. De modo que, en tanto las perspectivas inter-

disciplinaria, multidisciplinaria, transdisciplinaria y pandisciplinaria, constituyen una contribución de las ciencias sociales hermanas a la administración pública, lo público administrativo es la materia inherente a la administración pública como disciplina singular, que contribuye al conjunto de las disciplinas colactáneas.

Este libro tiene el propósito superior de hacer de las ciencias sociales un campo de interés de los administradores públicos, pero más aún, hacer de la administración pública un ámbito todavía más interesante para los interesados en los temas sociales. Si bien es cierto que la administración pública es una más de las ciencias sociales, nunca sobraré insistir en ello.

IV

En la preparación de esta obra me ha sido muy preciada la colaboración de dos personas. Deseo expresar mi reconocimiento a la doctora Diana Vicher por el trabajo de revisión de esta obra, tanto del manuscrito como de las pruebas de imprenta, labor en la que colaboraron asimismo el maestro Iván Lazcano y el joven Hervin Fernández, a quienes externo mi agradecimiento.

OMAR GUERRERO
Ciudad Universitaria,
primavera de 2010

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
UNA CIENCIA NOBLE

INTRODUCCIÓN

El título de esta parte nos fue inspirado por el título de un libro de Stefan Collini y asociados, que en español se denomina *La política, ciencia noble*.¹ Ellos mismos se habían inspirado en T. B. Macaulay, quien se refirió a la ciencia política a partir de su nobleza y utilidad para los pueblos civilizados.

La administración pública, tan noble como la ciencia política, ha sido objeto de la atención y el estudio de una gran cantidad de pensadores especializados en su cultivo y desarrollo. Pero hay que destacar que también ha ocupado a otros especialistas, entre los cuales se hallan filósofos, politólogos, humanistas, historiadores, epistemólogos, economistas y sociólogos, muchos de ellos dotados con gran crédito y autoridad académica. Asimismo, se debe resaltar que el estudio a cargo de tan eminentes personalidades se ha centrado en la visualización de la administración pública como un fenómeno trascendental de la vida social, política y económica, así como en destacar sus aspectos negativos ante algunas realidades que se juzga ha impactado lesivamente. Otras observaciones sitúan a la administración pública como un concepto axial, a través del cual se puede explicar un conjunto de fenómenos relevantes.

En suma, entre los científicos sociales y los profesantes de las humanidades, la administración pública ha sido abordada como parte conspicua de sus estudios, como un concepto céntrico del que penden otras categorías y como

¹ Stefan Collini, Donald Winch y John Burrow, *La política, ciencia noble*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987 (1983). Su título original es *The Noble Science of Politics*.

un foco de crítica. El primer capítulo de esta parte está destinado a ofrecer una panorámica de la administración pública como un objeto de investigación relevante; el segundo, a su estudio entre los grandes pensadores; el tercero, a destacar su posición axial, y el cuarto, a presentar la posición de sus críticos.

I. ¿POR QUÉ ESTUDIAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

LA ADMINISTRACIÓN pública no sólo es uno de los fenómenos más evidentes del mundo moderno, sino también de los mejor estudiados. Sin embargo, entre las ciencias sociales, es la disciplina que en general se cree menos tratada mediante los procedimientos científicos. Pero la realidad es otra: considerando al trabajo científico como un todo dividido en aspectos específicos, es observable que por cuanto *creación* (investigación) y *transmisión* (enseñanza) de conocimientos, la administración pública ha sido objeto de un tratamiento muy intenso. Pero en lo relativo a *comunicación* del conocimiento, especialmente la *difusión* (entre pares) y la *divulgación* (al gran público), impera la idea de que la dedicación de los científicos a su cultivo es mucho menor que en otras ciencias sociales, si no incluso inexistente.

Es fácilmente demostrable que la administración pública es un *hecho evidente* cuya presencia ha sido explicada por el trabajo científico. Y que, cuando es *incógnito*, ese hecho permanece. En ocasiones parece que *no está*, pero *está* porque *es*, obedeciendo a un conjunto de fuerzas sociales que la hacen estar porque evoluciona. La administración pública se ha perpetuado porque ha sabido fluir a través de sus organizaciones, así como por su actividad (programas, *policies* y funciones), que la nutren de vida y le inyectan suficiente innovación para prosperar. Y aunque para nadie es un secreto que sus cualidades burocráticas son las que más obran en pro de su perpetuación, cierto es que la administración pública podría vivir sin ellas, y a pesar de ellas.

Es más, desde el punto de vista de la administración pú-

blica, resulta claro que el Estado (y cualquier otra forma de dominación) existe y persiste en buena medida gracias a la administración, la cual, como lo observaremos en este capítulo, es el ancla que lo mantiene en su lugar.

EL HECHO EVIDENTE

Un primer esfuerzo de respuesta a la pregunta de por qué estudiar la administración pública puede intentarse mediante la exploración de sus capacidades de perpetuación, las cuales no sólo son tan exitosas, sino tan evidentes, que ensombrecen otros aspectos del Estado no menos relevantes. La administración es tan evidente que es imposible no verla.

En un libro dedicado al estudio del pensamiento político y social en Bizancio, Ernest Barker comentó las declaraciones de dos autores que habían argumentado que allí no se construyó una teoría general de su organización imperial, ni surgió un teórico de la política de gran talla. Y fue de tal modo, pero que su mérito en todo caso no sería ése, sino que Bizancio conservó al pensamiento político griego.¹ Esto de suyo significa un enorme merecimiento, pues como lo explicó Barker, el imperio bizantino fue también el heredero del pensamiento heleno y helenístico. Por cuanto a su vida política propia, habida cuenta de que el emperador bizantino fue desde la época de Constantino la cabeza de un ecumene cristiano-universal, debe asimismo rendirse crédito a la literatura dedicada al estudio de la figura y la actividad imperial.

Hay que hacer notar que esas apreciaciones derivan de las investigaciones de una de las grandes eminencias académicas del estudio del pensamiento griego, así como de la

¹ Ernest Barker, *Social and Political thought in Bizantium*, Clarendon Press, Oxford, 1957, p. 1.

teoría política en general.² Sin embargo, Barker no señaló que Bizancio ha sido una fuente muy relevante del pensamiento administrativo. Mas no tenía por qué hacerlo, pues su objeto de estudio es el pensamiento político.

De lo antes narrado se derivan tres apreciaciones, de suyo contrastantes, pues la administración pública es observada a través de un claroscuro. La primera es que inevitablemente el tratamiento de los fenómenos sociales suele partir de un “modelo *a priori*”,³ que determina no sólo su apreciación, sino también el análisis en sí. De modo que, junto con cosas faltantes, hay otras más que sobran. Por lo tanto, el objeto estudiado no significa lo que realmente es, sino lo que debe ser. De manera que el pensamiento político bizantino no es “político” en el sentido común y aceptado, sino algo diverso a la ciencia formal.

En segundo lugar, visto el temario del libro de Barker, es notorio que los diversos pasajes de las obras de los autores bizantinos allí reproducidos tienen un fuerte acento administrativo. Pero lo administrativo, aunque evidente, fue observado sin la identificación de su singularidad, transitando anónimamente dentro de lo político, en tanto que lo político así observado se percibió como intrascendente. Es decir, cuando la administración pública como parte de lo político es preponderante, al grado de ensombrecer a otros rasgos políticos del Estado, puede sencillamente pasarse por alto.

La tercera apreciación es que, cuando se trata de estudios relativos a Estados densamente administrativos —como Bizancio—, la administración prepondera y resalta, oscure-

² Por citar un caso ilustrativo de sus obras, basta aquí con la referencia de los siguientes libros. Respecto del pensamiento político en general, véase Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1952 (1951). En lo relativo al pensamiento político griego, se puede consultar *Greek Political Theory: Plato and his Predecessors*, Methuen & Co. Ltd, Londres, 1947.

³ Fred Riggs, *Administration in the Developing Countries*, Houghton Mifflin, Boston, 1964, p. 7.

ciendo aspectos políticos que en otros sistemas iluminan con luz propia. El resultado es que lo administrativo no se juzga como político, sino como algo diverso, y quizá hasta como sustitutivo de la política.

En abono de lo dicho no está de más solicitar las apreciaciones de Karl Mannheim sobre este punto, pues en su opinión, la “tendencia fundamental del pensamiento burocrático es la de convertir todos los problemas de la política en problemas de administración”. Aunque “el pensamiento burocrático no niega la posibilidad de una ciencia de la política, sino que la confunde con la ciencia administrativa”.⁴ Lo dicho explica por qué la mayoría de los libros de ciencia política en Alemania son más bien tratados de administración pública. Esto es patente sobre todo en países con una elevada dosis administrativa, como Alemania,⁵ donde se debe destacar el papel eminente de la burocracia y resulta más fácil comprender la unilateralidad administrativa de la ciencia política.

De las apreciaciones precedentes deriva una conclusión: la administración pública ha estado presente de antiguo, incluso de manera muy principal, sin que se le brinde la atención que merece. En ello ha pecado el politólogo, pero no más el administrativista público. Ésta es la regla, pero hay excepciones dignas de consideración. Debemos añadir que, si bien la política y la administración comparten temas comunes, muchos de ellos centrales para sus respectivos ámbi-

⁴ Karl Mannheim, *Ideología y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941 (1936), pp. 104-106.

⁵ En Alemania, tirios y troyanos saben muy bien del peso social de su administración pública. Por ejemplo, Otto Hintze comentó que “Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad”. Otto Hintze, “El Estamento de los funcionarios”, *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1966 (1911), p. 224. Ludwig von Mises, por su parte, no dejó de reconocer qué “significativo resulta que, incluso en Alemania, donde, como es sabido, existe reverencial respeto por el funcionario público...”, Ludwig von Mises. *Liberalismo*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1994 (1927), p. 129.

tos de estudio, también ostentan espacios de trabajo separados y muy especializados.

EL HECHO INCÓGNITO

La *verdad evidente* de la existencia de la administración pública, empero, puede tener un efecto contrario a lo antes tratado. Cuando la administración es evidente en un lado, puede provocar un efecto de “hueco” o ausencia en otro. Alexis de Tocqueville observó con asombro que en los Estados Unidos estaba ausente lo que en Europa se conoce como “administración”, porque allá sus habitantes se empeñaron en acrecentar la autoridad y disminuir al funcionario para lograr una mano oculta operante que no está a la vista, pero que se mueve por todos lados.⁶ Obviando la centralización y la jerarquía, se logró una fórmula de ejecución incógnita, pero efectiva.

Aunque incógnita,⁷ la administración pública es importante y de tal modo fue revelada por Tocqueville. No obstante, se requiere un esfuerzo de análisis e interpretación que brinde una explicación sobre un objeto que, estando allí, apenas se hace notar, pero que es decisivo. Años después, cuan-

⁶ Tocqueville observó que “lo que llama la atención al europeo que recorre los Estados Unidos es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o la administración”. La mano que dirige la máquina de la administración está oculta, porque se ha buscado que la autoridad sea grande y el funcionario pequeño. El “poder administrativo” no se ve porque no es centralizado ni jerárquico. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957 (1835), pp. 65-66.

⁷ La presencia incógnita de otra administración, la gerencia privada, fue resaltada por su revelador, Henri Fayol, cuando dictó una conferencia a mediados de 1900. Fayol hizo notar que, en tanto los servicios técnico y comercial estaban bien definidos, la administración no lo estaba, pues sus operaciones no eran percibidas por los “sentidos”. En efecto, no se le veía fabricar, ni fraguar, ni vender, ni comprar, pero estaba allí. Henri Fayol, “Sobre la organización administrativa” (discurso pronunciado en la sesión de clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia el 23 de junio de 1900), El Ateneo, Buenos Aires, 1956, pp. 131-132.

do Tocqueville publica su obra magistral sobre la Francia administrativa que él vivió,⁸ pudo desarrollar una teoría pleotórica de evidencias acerca del modo como la administración pública entraña de manera evidente uno de los procesos vitales de toda sociedad.

No está de más decir, enfáticamente, que el papel axial⁹ que le otorgó a la administración pública en su explicación de la historia de Francia entre el antiguo régimen y la revolución puede ser considerado como una de las investigaciones más reconocidas sobre dicha administración como agente positivo de la perpetuación de una forma de sociedad. Un paso más hacia la respuesta de la pregunta antes mencionada se abre camino con las conclusiones de la obra, las cuales, dicho sea de paso, se han confirmado una y otra vez en la edad moderna, cuando de la relación entre una revolución y la administración pública se trata.

¿LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES INMORTAL?

Evidente o incógnita, la administración pública existe, y ello se patentiza por medio de las organizaciones en las que toma su forma temporal (en el sentido de un tiempo *in extenso*, más que breve). Las organizaciones, al mismo tiempo, son las estructuras que la vitalizan y muestran los rasgos de su evolución, pues a través de ellas ocurre que la administración pública deviene. En consecuencia, son las organizaciones las que evidencian la fuerza de sus dotes de perpetuación.

⁸ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982 (1856), dos tomos.

⁹ Según Daniel Bell, el “principio axial” consiste en especificar no tanto la causación, sino la centralidad de un problema de investigación. Es un marco organizador al cual se cuelgan otras categorías; es, en fin, un principio energético que tiene primacía lógica sobre todos los demás. Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Alianza Editorial, Madrid, 1976 (1973), p. 25.

En un libro muy consultado años atrás se destacó de manera sobresaliente el hecho de la *indestructibilidad* de las organizaciones administrativas.¹⁰ En efecto, su autor, Herbert Kaufman, advirtió que el escenario de su estudio está dominado por la idea de que las organizaciones gubernamentales son virtualmente imperecederas, porque poseen cierta vacuna que las inmuniza del virus de la devastación.¹¹

Hay otra visión que apunta hacia el *complejo de Cassandra*, por el cual las organizaciones matrices eliminan a las filiales astringiendo su proliferación, tal como es visible principalmente en las firmas privadas. Lo dicho denota que existen fuerzas que controlan la tendencia al crecimiento incesante, pues ello puede provocar un *shock* en la vitalidad y la capacidad directiva de la organización, haciendo intolerable el estado de cosas así producido. Esto quiere decir que operan energías que obran a favor de la vida prolongada de las organizaciones, así como impulsos que favorecen una vitalidad más breve.

Otra conclusión fue la preeminencia de la vida organizativa sobre su muerte, pues fue perceptible que no sólo ocurren menos decesos que nacimientos, sino que las organizaciones recientes significan la apertura de nuevos espacios de actividad gubernamental.¹² Esto refleja un desarrollo pro-

¹⁰ Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?*, The Brookings Institution, Washington, 1976.

¹¹ Herbert Kaufman estudió un universo formado por 421 organizaciones de la administración pública estadounidense, el cual abarcó el periodo que va de 1923 a 1973, considerando su nacimiento, muerte, longevidad, subsistencia y promedio de edad. Una de sus conclusiones fue la fluidez estable de ese universo organizativo durante los 50 años analizados, aunque pudo apreciar mutaciones en su composición, actividades, insumos y productos. Especialmente destacó que cada una de las organizaciones se esforzó por delinear con nitidez sus demarcaciones y defender sus zonas fronterizas. Cuando estas fronteras se hicieron borrosas, ello reflejó sencillamente la decadencia de la organización o su muerte. Empero, la noción de límite organizativo no se debe equiparar a la idea de muralla o valladar, sino a un terreno de intercambios, comunicaciones y tráfico, que es necesario para la vida de cada organización. *Ibid.*, pp. 23-28.

¹² Lo señalado por Kaufman entraña la persistencia de la vida, pues del

gresivo mediante la continuidad, no a través de regresos. Lo anterior hizo a Kaufman resaltar que “la impresionante habilidad de las organizaciones para permanecer con vida, como ha sido señalado, no es mera conjetura”;¹³ sin considerar las funciones trasladadas de las entidades fenecidas hacia aquellas otras que las heredaron, pues las actividades gubernamentales tienden a perpetuarse.

La proporción en el número y edad de las organizaciones descansa en la relación de la vida y la muerte, pero el límite de nacimientos puede ser previsto a través de disposiciones legales que establezcan el horizonte razonable de divisiones y subdivisiones, y los tiempos de alcance de las misiones organizativas. Otra fórmula usual es la cesación deliberada, en que se transfieren las funciones del gobierno central a los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales.¹⁴ También se ha optado por remitir las funciones desde el espacio burocrático hacia los mecanismos de mercado, dejando que sean las fuerzas mercantiles y los clientes quienes definan su potencial de muerte futura. Esta última fórmula hizo decir a Kaufman en 1976 que podría consistir en un mecanismo de mortalidad en gran escala y sin medida, y así ocurrió, toda vez que él mismo insinuó que el desplazamiento de la administración pública hacia el mercado podría ser un error y también lo fue. En efecto, la republicización de organizaciones y funciones ha estado ocurriendo por efecto de la incapacidad del mercado para proveer los bienes y servicios antes suministrados por el gobierno. Kaufman piensa que a nadie se le ocul-

hecho de que de las 175 organizaciones primigenias existentes en 1923, sobrevivieran 148 en 1973, refleja un proceso fecundo carente de toda implicación patológica. El saldo de 27 organizaciones extintas señala, en todo caso, que desafiaron exitosamente a las fuerzas de la destrucción. *Ibid.*, p. 32. Hay que añadir que ellas cumplieron triunfalmente la *ley de hierro* de Chester Barnard, por cuanto lograron un equilibrio positivo con su entorno, so pena de muerte.

¹³ *Ibid.*, p. 64.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 72-75.

ta que el gobierno tiene deficiencias y produce gastos a la ciudadanía, pero que su crecimiento es una prueba a favor de que el pueblo está dispuesto a cubrirlos a través del servicio público y no del mercado.¹⁵

La literatura dedicada al estudio de la perpetuación de la administración pública es abundante, comenzando por las contribuciones de Max Weber y terminando con las obras de Herbert Simon y Kenneth Boulding, sin descontar los trabajos sobre terminación administrativa, los cuales abordaremos más adelante. En los libros de esos autores, como en el de Kaufman, queda la sensación de estar ante una administración invencible e indestructible, salvo que se usaran métodos violentos, como los ensayados por las revoluciones. Pero también es cierto que las revoluciones han perpetuado a la administración pública, como fue evidente en Francia en 1789 y en México en 1910, y aun en la Unión Soviética (1917), donde queda la impresión de que, como ocurre con la materia, nada se crea ni se destruye, sino que sólo se transforma.

Habría solamente un hecho revolucionario que se propuso destruir la administración del Estado mismo, junto con el Estado: la Comuna de París en 1871. La experiencia histórica de la Comuna fue transmitida y explicada emblemáticamente por Karl Marx en *La guerra civil en Francia*, publicada en el año antes señalado. Ahí continuó el examen de la administración pública francesa que había comenzado en su *Dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, publicado veinte años antes.

Engendrada el 18 de marzo como un brote de descontento popular, la Comuna de París tuvo una breve existencia de 73 días. Y, sin embargo, es uno de los hechos históricos más significativos por los efectos inmensos que provocó y el carácter mítico que la envuelve hasta nuestros días. Más adelante la abordaremos.

¹⁵ *Ibid.*, p. 76.