

EL ABRIGO FINO QUE SE CONVIRTIÓ EN JAULA DE HIERRO

LA TEORÍA CRÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**THE FINE COAT THAT BECAME AN
IRON CAGE. THE CRITICAL THEORY
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

LUIS ARTURO MÉNDEZ REYES

Texto recibido: 14 de agosto de 2018

Texto aprobado: 05 de noviembre de 2018

Resumen: En este artículo reivindicamos la trascendencia de la teoría crítica en el estudio de la administración pública. Señalamos que a pesar de su bagaje conceptual, no tiene justo reconocimiento en las instituciones educativas mexicanas. Se destaca el replanteamiento organizacional de la Administración Pública para liberarse del yugo del modelo burocrático, heredado de la tradición liberal capitalista. Advertimos dos cuestiones fundamentales para la emancipación: comunicación abierta, apegada a principios de equidad, y eficiencia despojada de su carácter instrumental, no dirigida a la dominación legal sino al beneficio colectivo. Destacamos que estudiar la teoría crítica como eje transversal en el bachillerato sería importante para combatir el pensamiento único, el ser unidimensional. Señalamos las diversas escuelas del pensamiento administrativo, con su respectivo problema crítico, y autores principales, con la finalidad de contrastarla con la teoría crítica. Finalmente hacemos alusión a la metáfora weberiana del abrigo fino que se convirtió en jaula, con la cual se explica el modelo racional burocrático.

Palabras Clave: Administración pública, Ciudadanía, Pensamiento crítico, educación.

Abstract: *In this article, we claim the importance of critical theory in the study of public administration. We point out that despite its conceptual baggage, it does not have due recognition in Mexican educational institutions. The organizational rethinking of the public administration stands out in order to free itself from the yoke of a bureaucratic model, inherited from the liberal capitalist tradition. We notice two fundamental issues for emancipation: open communication, attached to principles of equity; and efficiency deprived of its instrumental character, not directed to legal domination, but common benefit. We emphasize that studying critical theory as a transversal axis in the baccalaureate would be essential to combat the single thought, the one-dimensional being. We point out the different schools of administrative thought, with their respective critical problems and main authors, to contrast them with critical theory. Finally, we allude to the Weberian metaphor of the fine coat that became a cage, with which the rational bureaucratic model is explained.*

Key Words: *Public Administration, Citizenship, critical thinking, education.*

OBJETIVO

En este artículo pretendemos analizar las contribuciones que la teoría crítica de la administración traza para redefinir el funcionamiento del gobierno en instituciones regidas por principios ortodoxos. Aspiramos también a que los estudiosos de la disciplina en el bachillerato dispongan de un corpus para compararlo con los enfoques vislumbrados en el plan de estudios vigente de la asignatura Administración, a saber: eficiencia, calidad, gestión, prospectiva y nueva gestión pública.

ORIGEN DE LA TEORÍA CRÍTICA

Es importante mencionar, aunque de manera somera, que esta teoría surge en la Escuela de Frankfurt, fundada en 1923. La obras primigenias fueron la de Max Horkheimer de 1937 titulada *Teoría tradicional y teoría crítica*, y la de 1947 *Dialéctica de la Ilustración*, en coautoría con Theodor Adorno. *El hombre unidimensional*, de Herbert Marcuse, es otra obra fundamental. En la segunda generación de la escuela, Jürgen Habermas publica en 1981 la *Teoría de la acción comunicativa*, donde redacta la teoría crítica de la modernidad. La resonancia de la escuela de Frankfurt fue inmensa; se propagó a las ciencias sociales y filosóficas, a las ciencias políticas y administrativas y a las ciencias de la educación, donde el corpus teórico la denominó pensamiento crítico, tema que fue llevado al currículum del bachillerato en México a través de la Reforma Integral de la Educación Media Superior de 2008, como competencia genérica.

Para los estudiantes de administración es esencial el conocimiento de la teoría crítica: su bagaje teórico permite crear un marco analítico para sopesar la actuación del gobierno mexicano; muestra cómo puede realizarse el adecuado proceso de comunicación organizacional para no generar distorsiones del habla que puedan bloquear la ejecución de políticas públicas, entre

otros aspectos. Pero también es importante el pensamiento crítico para los demás alumnos de bachillerato. Podrán aprender a discrepar, evitar el dogmatismo, reconocer distintas posiciones teóricas, es decir, combatir al pensamiento único. Herbert Marcuse (2001) enarboló una aguda crítica a la conducta unidimensional.

El aparato productivo, y los bienes y servicios que produce, «venden» el sistema social como un todo. Los medios de transporte y comunicación de masas, los bienes de vivienda, alimentación y vestuario, el irresistible rendimiento de la industria de las diversiones y de la información, lleva consigo hábitos y actitudes prescritas, ciertas reacciones emocionales e intelectuales, que vinculan de forma más o menos agradable los consumidores a los productores y, a través de éstos, a la totalidad. Los productos adoctrinan y manipulan; promueven una falsa conciencia inmune a su falsedad. Y a medida que estos productos útiles son asequibles a más individuos en más clases sociales, el adoctrinamiento que llevan a cabo deja de ser publicidad; se convierte en modo de vida. Es un buen modo de vida —mucho mejor que antes—, y en cuanto tal se opone al cambio cualitativo. Así surge el modelo de pensamiento y conducta unidimensional, en el que ideas, aspiraciones y objetivos, que trascienden por su contenido el universo establecido del discurso y la acción, son rechazados o reducidos a los términos de este universo. La racionalidad del sistema dado y de su extensión cuantitativa da una nueva definición a estas ideas, aspiraciones y objetivos. (p.42).

INFLUENCIA DE LA TEORÍA CRÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la actualidad, el modelo racional burocrático de gestión no es la única opción para resolver los problemas de implementación de políticas públicas. Sin embargo, muchas organizaciones públicas y privadas están empeñadas en darle continuidad. Metafóricamente hablando, no pueden quitarse el abrigo porque se volvió *jaula de hierro* en sus hombros.

A pesar de la enorme contribución de la teoría crítica al desarrollo de las disciplinas administrativas, sólo ha tenido éxito en instituciones académicas europeas y en algunas de Norteamérica. En el mundo de habla hispana no tiene el debido estatus teórico. Las instituciones educativas mexicanas que imparten docencia e investigación (posgrados, licenciaturas y bachillerato), han desdeñado su importancia.

Los primeros pensadores críticos que aportaron al desarrollo de la administración fueron Herbert Marcuse, Robert Denhardt, John Forester, Herman Finer y Jürgen Habermas. Los investigadores norteamericanos Harmon y Mayer (2001) sintetizan el origen y la temática planteada por los seguidores de la escuela de Frankfurt:

“La influencia de la teoría crítica en el estudio de la administración pública no se manifestó hasta finales de los años setenta. Desde entonces, ha aparecido un pequeño pero importante corpus bibliográfico que amplía la corriente de la Escuela de Frankfurt a un análisis crítico de la burocracia pública, la administración pública y la política pública. Estos análisis van desde intereses prácticos tan cotidianos como la comunicación abierta en las organizaciones hasta temas más vastos como la lucha humana por el significado y la realización en la era burocrática.” (p.80).

Wayne Parsons (2001) resume la reflexión de Habermas sobre la crisis de gestión de la administración pública en el modelo burocrático, provocada por el empleo monolítico de técnicas “racionales”, utilitaristas, como el análisis de costo-beneficio, la investigación de operaciones y el análisis sistémico. De igual modo, señala el viraje en la lógica de la racionalidad: de la instrumental hacia la comunicativa, como condición para la implementación exitosa de políticas públicas, planteado por el pensador alemán:

“... esta visión de la racionalidad ha sido una

preocupación central en la obra de teóricos críticos alemanes como Habermas y en los franceses de la escuela de la deconstrucción, como Foucault, que critican el uso de la racionalidad como forma de control y opresión (...). Habermas ha sido visto como un autor de especial relieve para el desarrollo de un análisis crítico de las políticas públicas. En vez de la racionalidad instrumental que se halla encapsulada en las técnicas analíticas racionales, Habermas propone un modelo alternativo de ‘racionalidad comunicativa’ (...). La razón en el sentido que le da Habermas, no es un proceso lógico que se ocupa de la prueba objetiva o de la posibilidad de refutación, sino de ‘alcanzar el entendimiento dentro de un contexto social’ (de Haven-Smith, 1985 p.85). Las ideas de Habermas encierran grandes implicaciones tanto para la teoría como para la práctica de las políticas públicas. En el nivel teórico, sugieren la necesidad de prestar más atención al lenguaje, al discurso y al argumento. En el nivel práctico, las teorías de Habermas (como la ‘situación del discurso ideal’) han detonado la búsqueda de nuevos métodos de análisis y procesos institucionales que podrían servir para promover un enfoque intercomunicativo para la formulación y la ejecución de políticas públicas.” (p. 88-89).

La ponderación de Habermas sobre la acción comunicativa se convirtió en el tema central de los pensadores críticos de la administración. Denhardt y Forester arguyen que la crisis de legitimidad en el servicio público (desconfianza y hostilidad) podría allanarse mediante un viraje en las condiciones de la comunicación: tornarla abierta, escuchar la recíproca argumentación, un habla sin distorsiones, tanto dentro de la burocracia como en su relación con la ciudadanía. Para Robert Denhardt (2001) la hostilidad de intereses entre ciudadanos y burócratas se debe a

“una marcada falta de congruencia entre los intereses de los burócratas y los del público. En



La asistencia a los foros fue de alrededor de siete mil estudiantes en los cinco planteles.”

tales circunstancias, bien puede ser que las contradicciones de intereses que parece haber estén basadas en realidad en unas comunicaciones deformadas sistemáticamente entre diversas partes. De este modo, el análisis de las limitaciones estructurales en las prácticas comunicativas, exigido por la teoría crítica, parecería el mejor lugar para empezar” (p. 380).

Forester (2001) propone un esquema de comunicación que no esté sesgado al éxito, a la razón de las pruebas objetivas de la eficiencia y eficacia (acción instrumental), sino hacia la comprensión mutua (acción comunicativa) del emisor y el receptor. Para conseguirlo es menester crear una situación ideal del habla, basada en la igualdad, en la que cada hablante soslaye las diferencias de poder, edad, o sexo y pueda expresar el mejor argumento. Paraphraseando a Habermas, la comunicación lleva sellada en la piel su promesa de resolver con razones los desasosiegos, porque el lenguaje posibilita el consenso de normas de comportamiento. John Forester sugiere emplear los cuatro mandatos universales del habla como condición para crear en las organizaciones un discurso abierto. Si el escucha pone en duda la validez de alguno de estos principios, sobreviene una distorsión en la comunicación. (p. 80).

LA TEORÍA FUERA DEL MAPA DE ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN OCCIDENTALES

En el pensamiento administrativo occidental en general, y en el norteamericano en particular, la teoría crítica adolece de reconocimiento. Lo mismo sucede con las instituciones mexicanas que imparten la materia. Edgar y Jesús Ramírez (2004) señalan los enfoques que gobiernan el estudio y la enseñanza de la administración pública, donde es notoria la ausencia de la teoría crítica..., la discusión en torno al estudio de la administración pública –siguiendo la tradición norteamericana– se ha desarrollado en etapas tales como: a) la ortodoxia; b) la heterodoxia; c) la corriente neoclásica; d) las políticas públicas; e) la nueva administración pública; f) la nueva economía política; g) la gestión pública y, h) La Nueva Gestión Pública.” (p. 101). En el cuadro 2 se observan los anteriores enfoques, con autores principales y problemas críticos, pero no aparece la teoría crítica. Ese cuadro debería enriquecerse con la incorporación de sus autores principales: Denhardt, Forester, Habermas, Marcuse y su problema crítico: ¿Cómo emanciparse de la opresión burocrática a través de la acción comunicativa?

CUADRO 1

PRINCIPIOS DE COMUNICACIÓN ABIERTA PARA EL PENSAMIENTO CRÍTICO	
1	Pretensión de verdad. Se refiere a la existencia de algún estado real de cosas, verbigracia, presencia de una persona, hora del día, si se dice que es de noche es porque está oscuro.
2	Pretensión de legitimidad. Ser apropiado en el contexto, ya que una misma palabra significa cosa distinta en diferentes escenarios.
3	Pretensión de sinceridad. Se refiere a que el hablante realmente piensa y cree en lo que dice.
4	Pretensión de comprensibilidad o claridad. El mensaje es claro y coherente, sin lugar a ambigüedades.

Fuente: Aumentado y parafraseado de John Forester, en Harmon y Mayer, (2001, p. 381).

CUADRO 2

PROBLEMA PRINCIPAL EN LOS ENFOQUES ADMINISTRATIVOS		
Enfoque	Autores representativos	Problema crítico
Ortodoxo (Eficiencia)	Wilson, Weber, Taylor, Gulick, Urwick, Whitey y Willoughby	¿Cómo burocratizar mejor?
Heterodoxo	Appley, Barnard, Waldo y Dahal	¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?
Neoclásico	Hebert Simon	¿Cómo racionalizar a las organizaciones?
Políticas Públicas	Laswell, Lindblom	¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?
Administración Pública	Argyris, Mc Gregor, Bennis, Golembiewski, Marini y Frederickson	¿Cómo democratizar a burocracia en función de valores sociales compartidos?
Nueva Economía Política	Ostrom, Niskanem, Buchanan, Tullock y Olson	¿Cómo burocratizar la administración pública en función del nuevo concepto de eficiencia?
Gestión Pública	Bozeman, Peters, Waterman, Drucker, Sherwood, Murray.	¿Cómo desburocratizar a la burocracia?
Nueva Gestión Pública	Osborne, Gaebler, Bozeman, OCDE, Gore, Moe	¿Cómo desburocratizar en función de la Reforma del Estado y la redefinición de lo público?

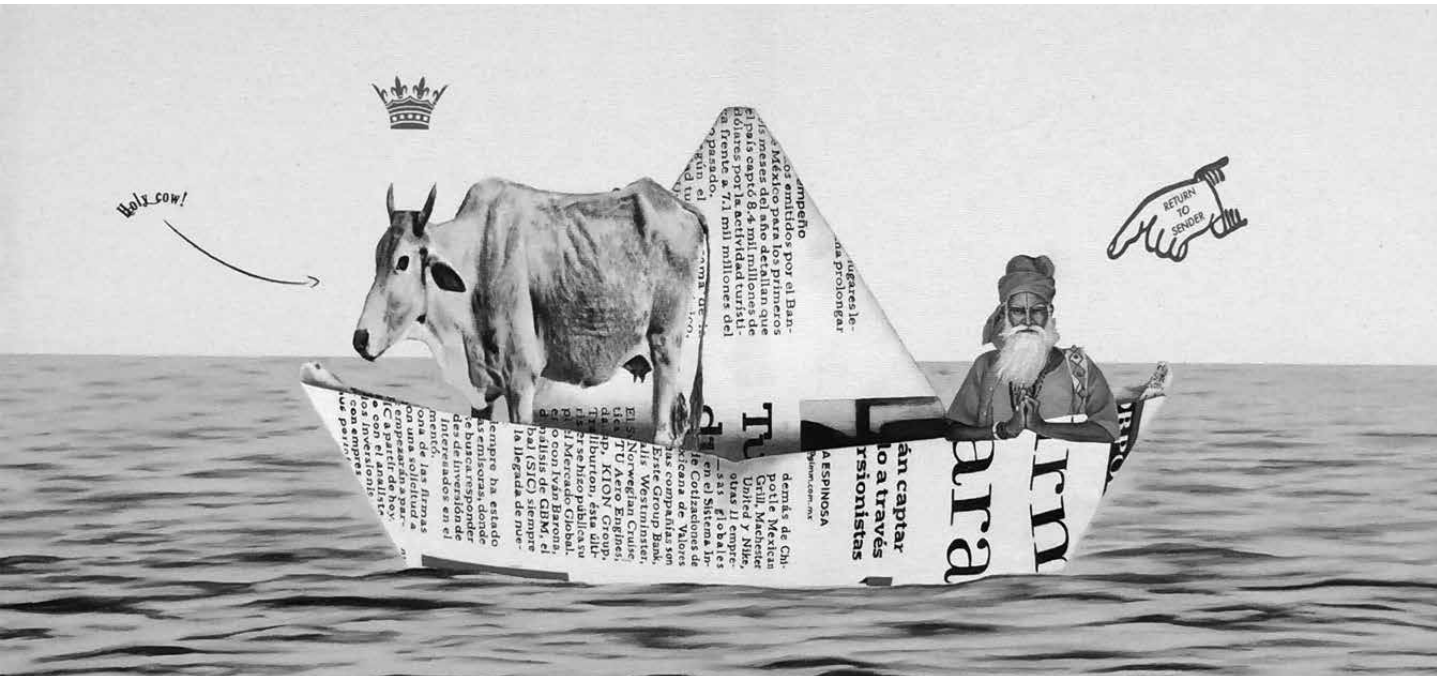
Fuente: Resumido de Ramírez, E. (2004, p. 130-131).

En el cuadro se aprecia que el enfoque ortodoxo marca el inicio de la teoría de la administración pública moderna. Su problema crítico es buscar la mejor manera de burocratizar las instituciones. Se confeccionó hacia finales del siglo XIX, y sin lugar a dudas hoy muchas gestiones públicas y privadas se rigen por sus principios. Su impacto fue tan extraordinario que se le bautizó con varios sobrenombres: evangelio de la eficiencia, modelo racionalista técnico instrumental, organización máquina, organización relojería, entre otros. El nombre evangelio de la eficiencia fue ganado a pulso por haber inspirado ideológica y técnicamente la prosperidad que reinaba en Estados Unidos de América hacia las dos últimas décadas del siglo XIX y principios del XX, misma que detonó la Guerra Mundial para competir con la prosperidad de otros continentes. Para Morgan (2001) blanco principal de la reformulación teórica de los pensadores críticos

son los modelos ortodoxo y neoclásico, los cuales deben transformarse radicalmente. Cuestionan la estructura de la administración pública creada a partir del modelo de la racionalidad instrumental, en particular la burocracia que tiene los siguientes rasgos:

“Max Weber... hizo notar que la burocracia rutiniza los procesos de administración exactamente como la mecanización rutiniza la producción. En su trabajo encontramos la primera definición concreta de burocracia, como una forma de organización que realiza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la creación de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica y de detalladas reglas y regulaciones” (p. 14).

Sin proponérselo, los seguidores de la escuela de Frankfurt arremeten contra las demás escuelas, que si bien reprochan el



excesivo protagonismo de la burocracia, no atacan el problema de fondo: el carácter político de la eficiencia. Recuérdese que en el esquema weberiano la eficiencia es la fuerza motriz de la racionalización que crea las condiciones para la dominación legal. En otras palabras, el común de las escuelas no cuestiona el beneficiario de la eficiencia: la burocracia, los intereses privados y los poderes fácticos. Los teóricos críticos plantean, como hemos visto, que la eficiencia del gobierno en acción debe estar al servicio del pueblo, en eso estriba el carácter no instrumental de la eficiencia.

LA METÁFORA DEL ABRIGO FINO QUE SE CONVIRTIÓ EN JAULA DE HIERRO

En el texto *Ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Weber acuñó el concepto célebre *iron cage*, traducido por Talcott Parsons en 1958 como *jaula de hierro*. Se refiere al ineluctable destino de la sociedad: la burocratización del orden social, como consecuencia de la mecanización del orden productivo capitalista moderno. El mundo creado racionalmente, que llegó para eternizarse, se explica con la siguiente metáfora: un abrigo fino que no se puede quitar caprichosamente porque

la fatalidad lo convirtió *jaula de hierro*. He aquí cómo la explica Weber (2013):

“Uno de los componentes constitutivos del espíritu capitalista moderno (y no sólo de éste, sino de toda la cultura moderna): la conducción racional de la vida sobre la base de la idea de profesión, nació del espíritu del ascetismo cristiano (...). El puritano quería ser un profesional, nosotros tenemos que serlo. Pues al ser trasladado de las celdas de los monjes a la vida profesional y comenzar a dominar la eticidad (*sic*) intramundana, el ascetismo contribuyó a erigir aquel poderoso cosmos del poder económico vinculado a los presupuestos técnicos y económicos de la producción mecánica que hoy determina abrumadoramente el estilo de vida de todos los individuos que nacen en este engranaje (no sólo de quienes participan directamente en la actividad económica) y tal vez seguirá determinándolo mientras no se haya apagado el último resto de carburante. De acuerdo con Baxter, la preocupación por los bienes exteriores debería estar sobre los hombros de sus santos sólo como (un abrigo fino que en todo momento uno se puede quitar). Pero la fatalidad hizo que el abrigo se convirtiera en una jaula de acero” (pp. 258-259).



Esa metáfora inspiró el título del presente artículo. La teoría crítica plantea que la racionalización del mundo no es una teleología, no es el fin de la historia, es una jaula de la cual se puede salir.

CONCLUSIONES

Aunque parece mentira, instituciones públicas y privadas continúan operando bajo el esquema racional burocrático. Pero ese abrigo fino no es una *jaula de hierro*, como afirmaba Weber; se adquirió exclusivamente para una *noche polar de fría oscuridad*; se puede quitar al subir la temperatura. La teoría crítica de la administración tiene un corpus conceptual que es necesario que se reconozca en las instituciones académicas universitarias, para tratar de desterrar el anacrónico modelo racional burocrático y combatir su unívoca visión. Con este artículo reivindicamos los postulados derivados de escuela de Frankfurt. Constituyen una postura digna no sólo para estudiantes de administración, sino como eje transversal para quebrantar el pensamiento único imperante en ciertas disciplinas sociales. Autores importantes como Mardones, Guba y Habermas reconocen en la teoría crítica un paradigma adicional al positivismo, post-positivismo y constructivismo (hermenéutico-interpretativo), como metodologías de las ciencias sociales para conocer la realidad.

REFERENCIAS

Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.

Harmon, M. y Mayer, R. (2001). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Marcuse, H. (2004). *El hombre unidimensional*. México: Ariel.

Morgan, G. (1998). *Imágenes de la organización*. México: Alfaomega.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Ramírez, E. y Ramírez, J. (2004). "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno", en David Arellano Gault (coord.) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Porrúa/CIDE/Cámara de Diputados.

Velasco, C. (2003). *Para leer a Habermas*. Madrid: Alianza Editorial.

Weber, M. (2013). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Ediciones Akal.