

**La influencia de las culturas
nacionales en el desarrollo de la
Nueva Gerencia Pública (NGP) en
Latinoamérica**

Jaime Torres Fragoso

Jaime Torres Fragoso

Ingeniero industrial, maestro en Administración Pública, egresado del CIDE, y doctor en la misma disciplina por la Universidad Nacional Autónoma de México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Actualmente se desempeña como profesor investigador titular en la Universidad del Istmo, en México, donde dirige el Cuerpo Académico de Gerencia Pública.

En el 2007 recibió de parte del Ministerio de Administraciones Públicas de España y del Instituto Nacional de Administración Pública de ese país la Mención Especial Primera en el VII Premio sobre las Administraciones Públicas Iberoamericanas por su investigación sobre la aplicación del modelo de nueva gerencia pública en el subsector portuario mexicano. Ese mismo año fue distinguido como mejor ponente del eje temático de Gerencia Pública en el Encuentro Internacional en Administración organizado por la Universidad del Valle y la Asociación Colombiana de Facultades de Administración (ASCOLFA) en Cali. Pertenece a la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración. Fue funcionario de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México, ocupando la gerencia de estudios financieros en la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, donde impulsó proyectos de reingeniería de procesos en las Administraciones Portuarias Integrales de Guaymas y de Puerto Vallarta.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad del Istmo
Ciudad Universitaria s/n, Ciudad Ixtepec, Oaxaca,
C.P. 70110 México D.F. - México
E-mail: jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx
jaimetorres500@yahoo.com.mx

La aparición de la filosofía administrativa conocida como Nueva Gerencia Pública (NGP) en varios países miembros de la OCDE a fines de la década de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, obedeció a la crisis de legitimidad en que se encontraban sus Estados, gobiernos y administraciones públicas.

La influencia de las culturas nacionales en el desarrollo de la Nueva Gerencia Pública (NGP) en Latinoamérica

En este trabajo se exponen los siguientes temas. En primer lugar, las características más representativas de la influyente y sugerente filosofía administrativa conocida como Nueva Gerencia Pública y algunos de los resultados de su aplicación en países de la OCDE. A continuación, con base en el análisis de los resultados obtenidos en Latinoamérica, se reflexiona respecto a la utilidad y factibilidad de la NGP para nuestra realidad. Enseguida se estudia la relación de las culturas nacionales y organizacionales con la NGP, analizando en concreto cuatro dimensiones de diferencias en el grupo de las primeras. Finalmente se explica la vinculación existente entre los modelos organizacionales con esas cuatro dimensiones culturales, señalando algunas rutas para los organismos públicos de nuestra región.

1. La Nueva Gerencia Pública: características generales y algunas aportaciones

La aparición de la filosofía administrativa conocida como Nueva Gerencia Pública (NGP)¹ en varios países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a fines de la década de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, obedeció a la crisis de legitimidad en que se encontraban sus Estados, gobiernos y administraciones públicas. Tal y como refieren Osborne y Plastrik (1998: 23), en marzo de 1996 el mencionado organismo internacional celebró su primera reunión a nivel ministerial sobre administración pública, y en su informe se explica que los miembros participantes tenían las mismas razones, todas ellas poderosas, para realizar cambios en sus aparatos públicos. Entre ellas se encontraban la desventajosa situación económica mundial, la insatisfacción de los ciudadanos y la crisis fiscal. El mismo documento señala que esas naciones estaban empleando

Recibido: 10-04-2008. Aceptado: 24-06-2008.

acciones muy parecidas para enfrentar esa situación, las cuales aparecen en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Estrategias empleadas por los países de la OCDE
para enfrentar la crisis de sus aparatos públicos

No.	Estrategia
1	Descentralizar la autoridad en el seno de las empresas públicas y ceder responsabilidades a los niveles inferiores de la administración.
2	Revisar lo que el gobierno debería hacer y pagar; lo que debería pagar pero no hacer; y lo que no debería ni hacer ni pagar.
3	Reducir el número de funcionarios y privatizar y corporativizar las actividades.
4	Estudiar medios más rentables de prestar servicios, como la subcontratación y los mecanismos de mercado.
5	Orientar al cliente, lo cual supondría fijar criterios claros de calidad para los servicios públicos.
6	Establecer criterios y medidas de rendimientos.
7	Llevar a cabo reformas para simplificar las normas y reducir gastos.

Fuente: elaboración propia con base en Osborne y Plastrik (1998: 24).

Las anteriores prácticas y estrategias conformarían finalmente el núcleo del paradigma conocido como NGP, formada a su vez por cuatro modelos: 1) el manejo de la eficiencia, 2) achicamiento y descentralización, 3) en busca de la excelencia, y 4) orientación al servicio público (Ferlie *et al.*, 1996). Reconociendo los límites respecto a las ventajas que cualquier filosofía administrativa puede aportar al sector público, debido a la complejidad organizacional y política de éste, y que los resultados a raíz de su implantación son muy heterogéneos, e incluso en algunos casos contradictorios (Arellano, 2002), se puede asegurar que el modelo de NGP ha coadyuvado, en mayor o menor medida, en la modernización de las organizaciones gubernamentales de esos países². Sin pretender ser exhaustivo, en el Cuadro 2 se presenta un resumen de los logros más significativos alcanzados hasta el año 2003 en Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido, países impulsores y pioneros en la aplicación de esta filosofía administrativa³.

Cuadro 2
Resultados en la aplicación de modelos de NGP en países desarrollados

País	Programas y estrategias más importantes	Algunos logros relevantes
Australia	<ul style="list-style-type: none"> • Planeamiento corporativo. • Gestión y diseño presupuestario de programas. • Mejoramiento de la gestión financiera. • "Gestión para los Resultados". • Programa "Ajuste Estructural". 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor gasto. • Mayor autonomía financiera-presupuestaria. • Consolidación de las dependencias de gobierno. • Innovación en los sistemas de auditoría y de evaluación. • Estabilidad en el sistema político.
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> • Programa "Gestión Económica". • Programa "Gestión de Gobierno". • Comisión de Servicios del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma radical de las políticas de gestión. • Presupuesto por rendimientos. • Facilitó la contratación de servicios externos.
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Unidad de Eficiencia. • Programa "Next Steps". • Cartas Ciudadanas. • "Competencia por la Calidad". • Comité "Reinvención del Gobierno". • "Gestión Financiera (FMI)". 	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalización del gasto gubernamental. • Autonomía financiera a departamentos y agencias. • Rendición de cuentas. • Orientación del servicio al ciudadano. • Desregulación. • Más compromiso de las agencias estatales.
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • "Reinvención del Gobierno". • <i>National Performance Review</i> (NPR). • Programa "Acta de Desempeño y Resultado del Gobierno". 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una cultura empresarial pública. • Mejores estándares (calidad) de servicio para el ciudadano. • Descentralización en la toma de decisiones. • Menor gasto, papeleo, reglas y burocratismo.

Fuente: elaboración propia con base en Barzelay (2003: 25-88).

2. La aplicación de modelos de NGP en Latinoamérica: ¿una opción verdadera?

Sin lugar a dudas, las razones para transformar las administraciones públicas de nuestra región son aun más poderosas que las que impulsaron a los países líderes de la OCDE a hacerlo. En éstos, se trata fundamentalmente de un asunto de modernización técnica;

en América Latina representa un reto más complejo que aglutina variables de tipo social, político, económico y administrativo (Cabrero, 1997: 23). Para dimensionar estos retos, veamos las cifras del Cuadro 3:

Cuadro 3
Democracia, desigualdad, pobreza e ingreso

Región	Participación electoral ¹	Desigualdad ⁵	Pobreza ⁶	PIB per cápita (en dólares)
América Latina	62,7	0,552	42,8	3.792
Europa	73,6	0,290	15,0	22.600
Estados Unidos	43,3	0,344	11,7	36.100

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2004: 40).

La información anterior hace constar los alarmantes rezagos que presenta nuestra región en materia de igualdad en el ingreso y en el PIB per cápita respecto a las de mayor desarrollo en el mundo, y corrobora lo que el mismo PNUD ha bautizado como el triángulo latinoamericano de la democracia, pobreza y desigualdad. Así, las reformas en materia política y económica implementadas en Iberoamérica también a partir de la década de los años ochenta, siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales, a pesar de haber generado apertura política y en los mercados, no han generado un incremento significativo en los niveles de bienestar económico de la población, condición y medio indispensable para acceder a un desarrollo social y cultural mayor⁷. Pero esa situación desfavorable no sólo se presenta en relación con el exterior; también lo es con nuestro propio accionar, más aun en la historia reciente. Las cifras contenidas en el Cuadro 4 demuestran que a pesar de avances estimables en los índices de reforma económica y de democracia electoral a partir de las dos últimas décadas del siglo anterior, el crecimiento del PIB per cápita, el combate a la pobreza y la indigencia, la desigualdad y el desempleo urbano en América Latina y las regiones que la conforman muestran avances muy pobres; incluso la problemática vinculada a la desigualdad y el desempleo (en este último rubro con la excepción de México) ha aumentado. Esto comprueba lo que autores como Kliksberg (2007) han señalado reiteradamente: Latinoamérica es, desafortunadamente, el subcontinente más desigual del planeta.

Cuadro 4
Análisis cuantitativo de las reformas implantadas
en Latinoamérica y sus resultados

Región/ País ⁸	Período	Índice de Reforma Económica ⁹	Índice de Democracia Electoral ¹⁰	Crecimiento del PIB per cápita	Pobreza %	Indigencia %	Coeffic. de Gini	Desempleo Urbano %
<i>Cono Sur</i>	1981-90	0,66	0,44	-0,8%	25,6	7,1	0,502	8,8
	1991-97	0,82	0,88	1,3%	21,2	5,7	0,527	8,7
	1998-02	0,84	0,91	1,0%	32,3	12,9	0,558	12,1
<i>Brasil</i>	1981-90	0,52	0,70	1,7%	48,0	23,4	0,603	5,2
	1991-97	0,75	1,00	0,4%	40,6	17,1	0,638	5,3
	1998-02	0,79	1,00	1,1%	37,5	13,1	0,640	7,1
<i>Andina</i>	1981-90	0,53	0,83	-0,6%	52,3	22,1	0,497	8,8
	1991-97	0,76	0,86	0,9%	50,4	18,1	0,544	8,3
	1998-02	0,82	0,83	0,1%	52,7	25,0	0,545	12,0
<i>México</i>	1981-90	0,61	0,31	1,7%	47,8	18,8	0,521	4,2
	1991-97	0,78	0,70	0,4%	48,6	19,1	0,539	4,0
	1998-02	0,81	1,00	2,2%	42,5	15,4	0,528	2,6
<i>Centro- américa</i>	1981-90	0,55	0,59	4,1%	55,3	35,6	0,532	9,1
	1991-97	0,80	0,89	-3,5%	52,0	27,8	0,524	9,1
	1998-02	0,85	0,97	2,8%	54,0	29,7	0,546	8,8
<i>Latino- américa</i>	1981-90	0,58	0,64	0,7%	46,0	20,4	0,551	8,4
	1991-97	0,79	0,87	0,6%	42,8	18,3	0,574	8,8
	1998-02	0,83	0,92	1,2%	42,8	17,7	0,577	10,4

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2004: 42).

En suma, como bien lo apunta el mismo PNUD: 1) el índice de reforma económica señala un avance sostenido; 2) en América Latina se reconoce hoy el derecho al voto universal, sin restricción alguna de peso significativo; 3) el promedio regional del PIB per cápita no varió significativamente en los últimos veinte años; 4) los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos; 5) no se redujeron los niveles de desigualdad; y 6) durante los últimos quince años, la situación laboral ha desmejorado en casi toda la región (PNUD, 2004: 43-44).

Para enfrentar los desafíos en materia social y económica que el Estado latinoamericano enfrenta, varios de nuestros científicos sociales e instituciones más destacados, como Kliksberg (1989), Cabrero (1997) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), señalan que es fundamental que las organizaciones estatales, gubernamentales y, particularmente, las que conforman la administración pública promuevan una reforma gerencial en sus procesos internos y que se proyecten hacia el

exterior en su relación con la ciudadanía y con otras organizaciones de diversa índole. La idea subyacente es que esto les permitiría generar una gestión apegada a criterios de eficiencia, economía, eficacia, calidad y rendición de cuentas, la que a su vez podría conducir los procesos de reforma estatal.

También han propuesto modelos que definen tanto las deficiencias como los rasgos que deberían integrar el perfil del Estado necesario para Latinoamérica. En tal sentido, Kliksberg (1989: 95-101) señala que las patologías de nuestros Estados son su bajo nivel de articulación organizacional, la hiperconcentración del aparato estatal, su extrema rigidez, las ineficiencias serias en la elaboración de políticas públicas, la carencia de una política de personal, y el hecho de que no nos representa como una democracia genuina. Lo anterior nos permite entender que buena parte de los problemas prioritarios en nuestra región se originaron por el agotamiento del modelo organizacional de Estado providencia o de bienestar, y que lo llevaron a la falta de coordinación interna, a la centralización extrema y a una notoria rigidez, patrones todos ellos inaceptables ante contextos complejos y dinámicos como los que observamos en la actualidad.

En contraparte, el propio Kliksberg (1989: 101-114) señala que entre los rasgos del Estado latinoamericano necesario deben figurar la gobernabilidad, la democratización de la sociedad, la descentralización y la flexibilidad organizacional. Asimismo, propone que las estrategias para lograr su transformación deben incluir, entre otros aspectos, un gran acuerdo político nacional, una gerencia pública calificada, cambiar el enfoque prescriptivo por el heurístico y la articulación entre planificación económica con reforma del Estado y de la administración pública. En este orden, es de destacarse la relevancia que se le da a una gerencia pública de primer orden que promueva y dirija el proceso de reforma de los Estados y las administraciones públicas de la región, con un enfoque basado ya no en la argumentación sino en la transformación de nuestras organizaciones públicas. En tal sentido, y de acuerdo al CLAD (www.clad.org.ve), el modelo de nueva gestión pública para los gobiernos latinoamericanos debe integrar los elementos que aparecen en el Cuadro 5.

Como hemos observado, los problemas e inequidades en materia económico-social presentes en nuestro subcontinente desde hace varias décadas son muy agudos, mientras que los resultados de las reformas económicas implementadas para enfrentarlos son totalmente insatisfactorios (transformaciones que, como ya se apuntó,

en lo político¹¹ también han generado mayor apertura y democracia, mientras que en lo administrativo se han acompañado de la aplicación de ideas de la NGP). Por consiguiente, es necesario preguntarnos si las medidas y estrategias propuestas por el CLAD que, inspiradas en los círculos profesionales y académicos de los países industrializados, representan una opción válida y viable para constituir una gerencia pública que promueva y dirija el desarrollo de nuestra región.

Cuadro 5
Componentes del modelo de NGP para Latinoamérica

No.	Elemento
1	Profesionalización de la alta burocracia.
2	Transparencia en la administración pública, con funcionarios responsabilizados ante la sociedad.
3	Descentralización en la ejecución de los servicios públicos.
4	Desconcentración organizacional en la administración de las actividades exclusivas del Estado a cargo del gobierno central.
5	Orientar la administración pública hacia los resultados, no por las normas y procedimientos.
6	Complementar la mayor autonomía gerencial con nuevas formas de control (de resultados, de costos, por competencia administrativa o cuasi-mercados, y control social).
7	Distinguir entre las actividades exclusivas del Estado de aquellas del espacio público no-estatal.
8	Orientar el suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.
9	Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público, aumentando el grado de responsabilidad del servidor público ante la sociedad, los políticos electos y los representantes de la sociedad.

Fuente: elaboración propia a partir del CLAD (1998: 7-20).

Consideramos que a pesar de los resultados hasta ahora exiguos o incluso contradictorios obtenidos en lo social a partir de las reformas basadas en modelos de liberalización económica y política, en donde además el Estado ha modificado su rol como agente regulador (pasando de una regulación directa, donde predomina la propiedad y gestión estatal, a otra cada vez más indirecta, donde se incorporan diversas formas de propiedad y gestión privada)¹², el modelo de NGP es una alternativa eficaz y vigorosa si se cumplen ciertas condiciones fundamentales.

Con base en información similar a la revisada antes, y considerando que desde la década de los años ochenta se vienen implantando

A pesar de los resultados hasta ahora exigüos o incluso contradictorios obtenidos en lo social a partir de las reformas basadas en modelos de liberalización económica y política, en donde además el Estado ha modificado su rol como agente regulador, el modelo de NGP es una alternativa eficaz y vigorosa si se cumplen ciertas condiciones fundamentales.

en América Latina políticas públicas tendientes a reestructurar las funciones y el tamaño del Estado, a acrecentar la participación del capital privado en la construcción de obras y en la prestación de servicios públicos, a descentralizar la gestión pública, etc., vinculadas a lógicas de mercado y a la búsqueda de eficiencia económica, varios investigadores han señalado que existe una correlación positiva entre esas políticas, consideradas por muchos como "neoliberales, globalizadoras o de mercado", y los resultados que en los temas fundamentales vinculados al desarrollo humano presenta la región. Nuestra opinión es que eso no es del todo cierto. Por una parte, consideramos que el problema fundamental radica en la forma en la que se han aplicado esas políticas (vistas muchas veces como fines incuestionables, en vez de considerarse como simples instrumentos) más que en sus bondades o desventajas en sí. Por otro lado, varios de los resultados alcanzados con su aplicación en los países desarrollados avalan su empleo, siempre y cuando éste se haga con el carácter antes señalado, es decir, buscando necesariamente impactar positivamente en los indicadores sociales a través de mejores servicios, programas y obras públicas con base en una gerencia pública de alto nivel pero con vocación humanística.

Otra condición básica para que el modelo de NGP tenga sentido en América Latina es el manejo adecuado de la cultura organizacional en el sector público. Esto es así (como se verá más adelante) debido a que la incorporación exitosa de este modelo sólo puede ser posible si se fomenta una verdadera cultura de servicio que además incorpore criterios de eficiencia y honradez en la gestión de los organismos estatales (Torres, 2005). Consideramos que, en gran medida, las deficiencias en la implementación de los modelos de NGP en Latinoamérica se explican por el fracaso en la generación de esa cultura. De hecho, la corrupción sigue siendo uno de los rasgos de la administración pública latinoamericana, problema que tiene repercusiones en el funcionamiento interno del aparato público, en el desarrollo local y regional¹³, así como en la percepción de la ciudadanía, que incluso replica esas prácticas corruptas en los espacios públicos y privados¹⁴. Para contextualizar y dimensionar lo anterior, conviene repasar los datos del Cuadro 6, referente al Índice de Percepción de la Corrupción de 2006 (que en su versión completa integra a 163 naciones) en América Latina respecto a algunos países del resto del mundo.

Cuadro 6
Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2006

Clasificación	País	Puntaje ¹⁵	Clasificación	País	Puntaje
1	Finlandia	9,6	59	Colombia	3,9
1	Islandia	9,6	66	Cuba	3,5
1	Nueva Zelanda	9,6	70	Brasil	3,3
6	Suecia	9,2	70	México	3,3
9	Australia	8,7	70	Perú	3,3
11	Reino Unido	8,6	84	Panamá	3,1
14	Canadá	8,5	93	Argentina	2,9
16	Alemania	8,0	99	R. Dominicana	2,8
17	Japón	7,6	105	Bolivia	2,7
18	Francia	7,4	111	Guatemala	2,6
20	Estados Unidos	7,3	111	Nicaragua	2,6
20	Chile	7,3	111	Paraguay	2,6
23	España	6,8	121	Honduras	2,5
28	Uruguay	6,4	138	Ecuador	2,3
55	Costa Rica	4,1	138	Venezuela	2,3
57	El Salvador	4,0	163	Haití	1,8

Fuente: elaboración propia con base en Transparencia Internacional (2006).

La información anterior es contundente: Mientras que los países desarrollados muestran menores niveles de corrupción (particularmente los nórdicos, junto a Nueva Zelanda y Australia), los que conforman a América Latina, junto con África y algunas naciones asiáticas, son los más corruptos del mundo según la opinión de la propia ciudadanía. Sin embargo, hay que destacar como excepción los casos de Chile y Uruguay, que ocupan los lugares 20 y 28, respectivamente, dentro de los países menos corruptos. El resto de los latinoamericanos obtiene notas claramente reprobatorias, incluyendo a Haití, que se ubica en la última posición dentro de la clasificación internacional. Se trata pues de un lastre que nuestras naciones no pueden darse el lujo de cargar por más tiempo.

A partir del reconocimiento de la gravedad de este problema, todos los Estados latinoamericanos, sin excepción, han desarrollado programas cuyo objetivo ha sido el de promover una administración pública más profesional y eficiente, además de generar una cultura de intolerancia a la corrupción que impacte también en la sociedad. Desafortunadamente, la evidencia indica que la mayoría de esos programas no han tenido el efecto esperado. En el caso de México, una de las primeras iniciativas lo constituyó el Programa General

de Simplificación de la Administración Pública Federal, oficializado en 1989. Este plan incorporaba las estrategias de desconcentración y descentralización, desregulación administrativa, agilización de trámites y modernización integral de los sistemas de atención al público para tratar de cumplir los siguientes objetivos: i) fortalecer e impulsar la modernización económica del país; ii) consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales; iii) promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos; iv) apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción; v) fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1993: 212-219).

A nivel regional, el mismo CLAD ha promovido recientemente un par de iniciativas muy ambiciosas tendientes a promover una gestión pública más profesional, ética y transparente: la "Carta Iberoamericana de la Función Pública"¹⁶ y el "Código Iberoamericano de Buen Gobierno"¹⁷. Dada su trascendencia, es necesario que en otro espacio y tiempo podamos comentar los logros de tales proyectos.

3. La vinculación de las culturas nacionales y organizacionales latinoamericanas con la Nueva Gerencia Pública

3.1 Dimensiones de diferencias entre las culturas nacionales

Dentro del conjunto de variables que determinan las características más relevantes de las organizaciones públicas y privadas figuran de manera sobresaliente las manifestaciones vinculadas a la cultura. Ésta se integra a su vez por dos componentes: la cultura nacional, que es común a todas las organizaciones de un país o región, y la cultura organizacional o corporativa, la cual, dado su carácter único, distingue a cualquier organización de las demás. Los rasgos de la cultura nacional encuentran sus orígenes en características históricas inherentes al país estudiado, mientras que los de las organizaciones vienen dados en función de su propia historia y de una serie de valores y prácticas comunes a los miembros que las componen.

Por otra parte, existe consenso en que la cultura nacional ejerce una influencia mayor sobre las organizaciones que la cultura

Numerosos autores coinciden en que la implantación de la Nueva Gerencia Pública requiere, en primer lugar, de un cambio en la cultura de la organización. Esta transformación debe constituir una condición básica necesaria, que facilite la aparición de las particularidades que incorpora este nuevo paradigma administrativo.

corporativa en cuanto a la definición de las características que conforman la organización y a la manera de implantar y lograr sus objetivos. Para Stephen Robbins (1994: 637), este fenómeno se explica de la siguiente forma: "[...] las diferencias nacionales (es decir, las culturas nacionales) se deben tomar en cuenta para realizar previsiones exactas respecto de la cultura organizacional en diferentes países. [...] ¿Supera la cultura nacional a la cultura organizacional? Por ejemplo, una instalación de IBM en Alemania, ¿tiene más probabilidad de reflejar la cultura étnica alemana o la cultura social de IBM? Las investigaciones indican que la cultura nacional tiene más repercusiones en los empleados que la cultura de su organización. Por tanto, los empleados alemanes de las instalaciones de IBM en Munich tendrán más influencia de la cultura alemana que de la IBM. Esto significa que aunque la cultura de la organización sea importante para comprender la conducta que observan las personas en el trabajo, la cultura nacional es más importante".

No obstante, es evidente la relevancia de la cultura organizacional -la que de acuerdo a varios de los estudiosos del fenómeno administrativo describe la parte de su ambiente interno que incorpora la serie de supuestos, creencias y valores que comparten los miembros de la organización y que usan para guiar su funcionamiento- ante un estado dado de cosas (que incluye la homogeneidad de la cultura nacional) al que se habrán de enfrentar las organizaciones. Esta importancia reside en que le brinda la oportunidad a las organizaciones de poderse diferenciar de las demás en contextos generalmente competitivos y demandantes, y con ello ayudar en su supervivencia, es decir, incorpora niveles de heterogeneidad ante una realidad cultural que las influencia uniformemente.

Asimismo, numerosos autores coinciden en que la implantación de la Nueva Gerencia Pública requiere, en primer lugar, de un cambio en la cultura de la organización¹⁸. Esta transformación debe constituir una condición básica necesaria, que facilite la aparición de las particularidades que incorpora este nuevo¹⁹ paradigma administrativo y que ya fueron revisadas.

Para contrastar las dependencias y diferencias entre los dos tipos de cultura analizados, así como las dimensiones que su estudio incorpora y sus repercusiones para el caso latinoamericano, nos apoyaremos en el amplio y contundente trabajo de Geert Hofstede (1997), quien basado en una investigación empírica sobre los valores

de la gente en subsidiarias de la IBM en 50 países y tres regiones, propone un modelo de cuatro dimensiones de diferencias entre las diversas culturas nacionales. Estas dimensiones son el resultado de un análisis estadístico acerca de las respuestas de los empleados de esta empresa, el que indicó problemas comunes pero con soluciones diferentes de un país a otro en las áreas siguientes:

- Desigualdad social, incluyendo la relación con la autoridad.
- La relación entre el individuo y el grupo.
- Conceptos de masculinidad y feminidad.
- Formas de enfrentar la incertidumbre, lo relativo al control de agresiones y la expresión de emociones²⁰.

El índice de distancia de poder (PDI)

El índice de la distancia de poder (en relación con quienes lo ejercen, como los directivos de la empresa, y quienes no, como los empleados operativos) o PDI, por sus siglas en inglés, refleja el rango de respuestas encontradas en los diversos países respecto a la pregunta cardinal de cómo manejar el hecho de que la gente es socialmente diferente. Es oportuno aclarar que no obstante que las calificaciones mostradas están basadas en respuestas y opiniones de empleados de IBM, éstas no contienen información acerca de la cultura corporativa de la empresa, ya que sólo muestran hasta qué punto el personal de una subsidiaria en un país X respondió las mismas preguntas²¹ de una forma diferente respecto a sus similares en un país Y. Esto es así debido a que el investigador encontró el mismo tipo de diferencias en poblaciones ajenas a IBM, por lo que aquellas deben comprenderse debido al efecto de desarrollarse dentro de culturas nacionales²² opuestas.

El Cuadro 7 muestra los resultados de varios de los 53 países estudiados por Hofstede, incluyendo 13 de Latinoamérica. En él se observa que de los seis con mayor PDI: Malasia, con 104 puntos; Guatemala y Panamá, con 95; Filipinas, con 94; además de México y Venezuela, con 81, cuatro son iberoamericanos. Mientras que los que con menos puntaje aparecieron fueron Austria, con 11; Israel, con 13; Dinamarca, con 18 puntos; Nueva Zelanda, con 22; y la República de Irlanda, con 28. Cabe destacar también que el resto de las naciones latinoamericanas presenta puntuaciones marcadamente altas, con la excepción de Costa Rica, que se ubica en el primer bloque de países con bajo PDI y Argentina.

Cuadro 7
Valores del índice de distancia de poder (PDI)

Clasificación	País	Puntaje PDI ²³	Clasificación	País	Puntaje PDI
1	Malasia	104	27	Grecia	60
2	Guatemala	95	31	España	57
2	Panamá	95	33	Japón	54
4	Filipinas	94	35	Argentina	49
5	México	81	38	Estados Unidos	40
5	Venezuela	81	39	Canadá	39
7	Países Árabes	80	41	Australia	36
8	Ecuador	78	42	Alemania	35
10	India	77	42	Costa Rica	35
14	Brasil	69	42	Gran Bretaña	35
15	Francia	68	47	Suecia	31
17	Colombia	67	49	Irlanda	28
18	El Salvador	66	50	Nueva Zelanda	22
21	Perú	64	51	Dinamarca	18
24	Chile	63	52	Israel	13
26	Uruguay	61	53	Austria	11

Fuente: elaboración propia con base en Hofstede (1997: 26).

En general, y de acuerdo al estudio revisado, en los países en donde los empleados no aparentan ser temerosos y los jefes no acostumbran ser autocráticos o paternalistas (baja distancia de poder), los mismos empleados expresan preferencia por un estilo consultivo para la toma de decisiones. Mientras que en países que están en el lado opuesto de esta escala (alta distancia de poder), los empleados en posiciones similares, quienes aparentan estar frecuentemente temerosos y en desacuerdo con sus superiores (y éstos acostumbran ser autocráticos o paternalistas), prefieren en mucho menor medida un jefe consultivo.

En resumen, los registros acerca de la distancia de poder, la cual se define como una situación en la cual los miembros con menos poder dentro de instituciones y organizaciones en un país esperan y aceptan que el poder sea distribuido inequitativamente (donde las instituciones son la familia, la escuela y la comunidad, mientras que para Hofstede las organizaciones son los lugares donde la gente trabaja), nos ilustran acerca de relaciones de dependencia en un país. En naciones con un índice bajo existe limitada dependencia de los subordinados respecto de sus superiores y una preferencia por la consulta, lo que significa una interdependencia entre dirigentes y empleados.

Esta caracterización de los países con gran distancia de poder coincide plenamente con la que varios investigadores han propuesto para el caso latinoamericano, cuyas naciones presentaron altas calificaciones en este índice.

Por consiguiente, en situaciones de gran distancia de poder, jefes y subordinados se saben diferentes. Las organizaciones centralizan al máximo el poder en unas cuantas manos. Los subalternos esperan recibir indicaciones acerca de qué hacer. Existe una gran cantidad de personal de supervisión. Los salarios muestran brechas muy grandes entre los niveles superiores e inferiores en la organización. Los trabajadores generalmente presentan bajos niveles de educación y el trabajo manual tiene un estatus mucho más bajo que el trabajo de oficina. Los superiores tienen derecho a recibir muchos privilegios y los contactos entre éstos y subordinados se supone sean iniciados únicamente por aquellos. El jefe ideal, desde la óptica de los dependientes, es un autocrático benevolente o, como lo indica Hofstede, un "buen padre". Después de algunas experiencias con "malos padres", continúa el autor, estos subordinados podrían rechazar ideológicamente y en forma total la autoridad del jefe, mientras que en la práctica la seguirán obedeciendo.

Esta caracterización de los países con gran distancia de poder coincide plenamente con la que varios investigadores han propuesto para el caso latinoamericano, cuyas naciones presentaron altas calificaciones en este índice. Por ejemplo, Arellano *et al.* (2000: 408-412) indican que las características más evidentes de nuestros organismos públicos son: a) la organización es un espacio de dominación de un grupo privilegiado cerrado y separado de las masas; b) la organización se constituye en un foro de luchas de poder; c) el sistema de interrelación es un sistema de intercambios; d) la autoridad se visualiza como un privilegio; e) los procesos decisivos, ajenos a una racionalidad técnica, se inclinan a la imposición; f) la estructura formal es rígida y poco utilizada; y g) la relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista. Como se puede apreciar, la semejanza entre los planteamientos de estos investigadores para definir nuestros arreglos burocráticos y los de Hofstede es muy evidente.

En sentido opuesto, Hofstede (1997) plantea que, en situaciones de poca distancia de poder, subordinados y superiores se consideran los unos a los otros como semejantes. El sistema jerárquico sólo es una desigualdad en los roles, la cual se establece por conveniencia; y los roles podrían cambiar, ya que alguien que ahora es mi subalterno podría ser mi jefe el día de mañana. Las organizaciones son claramente descentralizadas, con estructuras más bien horizontales y un limitado número de personal de supervisión. Los rangos salariales entre los puestos más altos y más bajos son relativamente

pequeños; los trabajadores son altamente calificados y los trabajos que requieren grandes habilidades manuales tienen un estatus mayor que aquellos de oficina de bajo perfil. Los privilegios para los puestos más elevados son indeseados y todos los empleados deben compartir los estacionamientos, baños y comedores. Los superiores deben ser accesibles para los subordinados y el jefe ideal pondera los valores democráticos.

Al igual que en el ámbito organizacional, Hofstede extrapola esta caracterización de igualdad a las instituciones señaladas con anterioridad: la familia, la escuela y la comunidad, donde las mismas particularidades se repiten, aunque con diferentes protagonistas (padres-hijos, maestros-alumnos, autoridad-ciudadanía). No obstante, el autor aclara que los dos modelos representan casos extremos y que la mayoría de las situaciones reales en materia laboral alrededor del mundo se ubicarán entre ambos límites y contendrán algunos elementos de los dos. Además, indica que las teorías administrativas raramente han reconocido que estos modelos existen y que su ocurrencia es determinada por factores culturales.

Otro hallazgo interesante es que incluso sin revoluciones, países con gran distancia de poder presentan más violencia política que aquellos con índices bajos. Es común que presenten sistemas políticos de un solo partido, donde a pesar que las elecciones permiten la participación de más partidos, el mismo partido es el que usualmente gana, el cual no incorpora valores como la igualdad. Además, los ingresos en estos países (distancia de poder grande) son distribuidos de una forma muy desigual, con una pequeña élite de hombres muy ricos y una inmensa mayoría de gente pobre. Incluso estos ingresos, después de la aplicación de los impuestos de ley, pueden llegar a ser más desiguales que antes. Por su parte, los sindicatos tienden a ser controlados por el gobierno; en caso contrario, su accionar se basa en ideologías y se ven envueltos en actividades políticas.

En el otro extremo, en los países con una distancia de poder pequeña, las revoluciones son poco frecuentes, el sistema es cambiado de forma evolutiva y la violencia casi no se presenta en la política doméstica. Usualmente estos países tienen gobiernos pluralistas que pueden ser cambiados de manera pacífica de un partido (o coalición) a otro, vía elecciones. El espectro político muestra generalmente un centro muy fuerte, con alas de izquierda y de derecha más débiles. Por su parte, los ingresos son distribuidos de

forma menos desbalanceada que en los países con altos niveles de distancia de poder. Los impuestos sirven para distribuir esos ingresos, haciéndolos más equitativos que antes de su aplicación. Además, los sindicatos son independientes y menos orientados a la ideología y la política, buscando con el empleo de métodos pragmáticos el bienestar de sus agremiados.

Sin embargo, en este apartado Hofstede reconoce nuevamente que algunos elementos de ambos extremos pueden ser encontrados en varios países. Por ejemplo, España, que fue dirigida en forma dictatorial hasta la era de los setenta, ha cambiado notable y venturosamente hacia un sistema de gobierno plural. Por otra parte, se advierte que el ejercicio de las elecciones no cambiará por sí mismo las maneras políticas de un país si éstas están profundamente arraigadas en la cultura de la mayoría de la población.

En cuanto a la ideología, el autor indica que el traslado de ideas concebidas por grupos sociales de determinada nación hacia gente de otros países, sin considerar los valores del contexto en donde fueron desarrolladas (es decir, la importación acrítica de tales ideas), puede ser un error que no se limita sólo a la política, ya que también aplica en la educación y, en particular, en la administración y la organización. Hofstede resume las particularidades y diferencias más relevantes entre sociedades con altos y bajos niveles de distancia de poder en cuanto a la política e ideas, de la forma que se aprecia en el Cuadro 8.

Mediante un estudio colateral, Hofstede agrega que los resultados de los índices de PDI para cada país pueden ser estimados razonablemente si se toman en cuenta los siguientes elementos:

- La latitud geográfica de cada país. Donde latitudes más grandes se asocian con más bajos registros de PDI.
- El tamaño de la población. Donde poblaciones mayores se asocian con un PDI mayor.
- Su riqueza. Donde países más ricos se asocian con un más bajo PDI²⁴.

Asimismo, identifica los factores asociados con una mayor riqueza nacional y una menor dependencia del poder:

- Menos agricultura tradicional.
- Más tecnología moderna.
- Más población urbana.
- Más movilidad social.
- Un mejor sistema educacional.
- Una clase media grande.

Finalmente, convendría apuntar que esta última argumentación de Hofstede es impecable ya que retrata casi a la perfección la realidad de las naciones latinoamericanas, las que, con la excepción de Costa Rica, presentan índices de PDI elevados. Aunque la realidad social, política, administrativa y cultural está cambiando en nuestros países, con tendencias a la democratización y a la reducción de las distancias de poder²⁵, persisten aún muchos de los problemas y patologías.

Cuadro 8
Diferencias significativas entre sociedades con distancia de poder grande y pequeña

Distancia de poder pequeña	Distancia de poder grande
El uso del poder debe ser legitimado y es sujeto a criterios de bien y mal.	El poder prevalece sobre el derecho. Quien tenga el poder es correcto y bueno.
Habilidades, riqueza, poder y estatus no deben ir de la mano.	Habilidades, riqueza, poder y estatus deben ir de la mano.
La clase media es grande.	La clase media es pequeña.
Todos tienen los mismos derechos.	El poderoso tiene privilegios.
La gente poderosa trata de parecer menos poderosa de lo que en realidad es.	La gente poderosa trata de ser lo más ostentosa posible.
El poder es basado en posiciones formales, en la <i>expertise</i> y en la habilidad de dar premios.	El poder es basado en la familia o amigos, carisma y en la habilidad de usar la fuerza.
La manera de cambiar un sistema político es cambiando las reglas (evolución).	La manera de cambiar un sistema político es cambiando las personas de arriba (revolución).
Gobiernos pluralistas basados en resultados de mayoría de votos.	Gobiernos autocráticos u oligárquicos basados en la cooptación.
El espectro político muestra un centro fuerte con izquierda y derecha débiles.	El espectro político, si se le permite manifestarse, muestra un centro débil con alas fuertes.
Diferencias pequeñas de ingresos en la sociedad, reducidas además por el sistema de impuestos.	Diferencias grandes de ingresos en la sociedad, amplificadas además por el sistema de impuestos.
Los sistemas religiosos y filosóficos prevalecientes buscan la igualdad.	Los sistemas religiosos y filosóficos prevalecientes buscan la jerarquía y la estratificación.
La ideología política prevaleciente busca y practica la repartición del poder.	La ideología política prevaleciente busca y practica la lucha por el poder.
Las teorías administrativas locales se basan en el rol de los empleados.	Las teorías administrativas locales se basan en el rol de los dirigentes.

Fuente: elaboración y traducción propias, con base en Hofstede (1997: 43).

El grado de individualismo en la sociedad (IDV)

El colectivismo, así como el individualismo extremo, son considerados por Hofstede como los polos opuestos de una segunda dimensión global de las culturas nacionales. Lo mismo que en el primer caso, mediante una serie de preguntas al personal de la IBM en los 53 países participantes, más el análisis y evaluación de sus respuestas, se llegó a construir un índice de individualismo o IDV²⁶, por sus siglas en inglés, cuyo extracto se aprecia en el Cuadro 9.

Cuadro 9
Valores del índice de individualismo (IDV)

Clasificación	País	Puntaje IDV ²⁷	Clasificación	País	Puntaje IDV
1	Estados Unidos	91	22	Japón	46
2	Australia	90	22	Argentina	46
3	Gran Bretaña	89	26	Brasil	38
4	Canadá	80	26	Países Árabes	38
4	Países Bajos	80	29	Uruguay	36
6	Nueva Zelanda	79	30	Grecia	35
7	Italia	76	32	México	30
9	Dinamarca	74	38	Chile	23
10	Suecia	71	42	El Salvador	19
10	Francia	71	45	Perú	16
12	Irlanda	70	46	Costa Rica	15
13	Noruega	69	49	Colombia	13
15	Alemania	67	50	Venezuela	12
18	Austria	55	51	Panamá	11
20	España	51	52	Ecuador	8
21	India	48	53	Guatemala	6

Fuente: elaboración propia, con base en Hofstede (1997: 53).

Los resultados indican que los países con mayor índice de individualismo fueron (en una escala del 0 al 100) los Estados Unidos, con 91 puntos; Australia, con 90; Gran Bretaña, con 89; Canadá y los Países Bajos, con 80 y Nueva Zelanda, con 79. Mientras que las naciones con menor IDV resultaron ser Guatemala, con 6 puntos; Ecuador, con 8; Panamá, con 11; Venezuela, con 12 y Colombia, con 13. De lo anterior resulta obvio inferir que las culturas de las naciones latinoamericanas, vistas en forma individual o consideradas en su conjunto (aunque Argentina, junto con Brasil y Uruguay representan casos menos contundentes), son las menos propensas al individualismo, ya que sus puntuaciones las determinan como marcadamente colectivistas. También se observa que las dos

dimensiones estudiadas hasta ahora (PDI e IDV) tienden a estar negativamente correlacionadas: países con grandes distancias de poder tienden a ser más colectivistas, mientras que los países con distancias de poder pequeñas tienden a ser más individualistas.

El análisis plantea que los países individualistas por lo general son más ricos, mientras que los colectivistas en lo general son pobres. Esa situación se corrobora a plenitud observando la tabla anterior, ya que todas las naciones industrializadas calificaron alto, mientras que todos los países en desarrollo tuvieron calificaciones bajas. Por consiguiente, se supone que existe una fuerte correlación entre la riqueza de un país y el grado de individualismo en su cultura.

Las principales diferencias entre sociedades colectivistas e individualistas que plantea el estudio en el ámbito social, laboral, político e ideológico se resumen en el Cuadro 10.

Cuadro 10
Principales diferencias entre sociedades colectivistas e individualistas

Colectivistas	Individualistas
El individuo nace dentro de familias extendidas u otros grupos que lo protegerán a cambio de lealtad.	El individuo crece cuidando de sí mismo y su familia inmediata únicamente.
La armonía debe ser siempre mantenida y las confrontaciones directas evitadas.	Manifestar la opinión personal es una característica de una persona honesta.
Contexto de alta comunicación.	Contexto de baja comunicación.
Los títulos permiten acceder a grupos de mayor estatus.	Los títulos permiten incrementar el bienestar económico personal y el auto respeto.
Las relaciones empleador-empleado se perciben en términos morales, como una relación familiar.	Las relaciones empleador-empleado son contratos basados en el beneficio mutuo.
La administración es una administración de grupos.	La administración es una administración de individuos.
Las relaciones prevalecen sobre las tareas.	Las tareas prevalecen sobre las relaciones.
La vida privada es invadida por grupos.	Toda persona tiene derecho a la privacidad.
Bajo PIB per cápita.	Alto PIB per cápita.
Rol dominante del Estado en la economía.	Rol modesto del Estado en la economía.
Poder político ejercido hacia grupos de interés.	Poder político ejercido hacia los votantes.
Prensa controlada por el Estado.	Prensa libre.
Importación de teorías económicas irrelevantes debido a su incapacidad de convenir con intereses colectivos y particulares.	Teorías económicas domésticas basadas en la búsqueda de intereses individuales.
Ideologías de igualdad prevalecen sobre ideologías de libertad individual.	Ideologías de libertad individual prevalecen sobre ideologías de igualdad.

Fuente: elaboración y traducción propias, con base en Hofstede (1997: 67 y 73).

De lo anterior, es igualmente notable la semejanza entre los rasgos que Hofstede propone para países poco individualistas como los latinoamericanos y los patrones que por muchos años han regido nuestra vida familiar, social, política e ideológica. Si bien nuestra región experimenta, como ya se apuntó, una suerte de transformación en estos ámbitos, la evidencia demuestra que la mayoría de estos perfiles aún se siguen presentando en nuestra vida cotidiana, ya que son valores culturales difíciles de erradicar. Además, este científico nos advierte que si quisiéramos elaborar una relación estadística entre el índice de individualismo y el PIB per cápita no se podría saber cuál de los dos fenómenos es causa y cuál es efecto, además de que un tercer factor podría explicar a ambos. Si el individualismo fuera la causa del bienestar económico, uno supondría que los índices de IDV se correlacionan positivamente no sólo con el bienestar nacional, sino que también con el crecimiento económico, cosa que, tal como lo demuestra Hofstede, no es así. Lo que sí demuestra este investigador es que la riqueza nacional genera más individualismo: cuando un país incrementa su bienestar, sus ciudadanos acceden a recursos que les permiten ejecutar acciones bajo su propia iniciativa.

Igualmente, este científico indica que la latitud geográfica también está vinculada con el IDV. Países con climas templados y fríos tienden a mostrar más culturas individualistas, ya que la supervivencia de la gente depende más de la iniciativa personal. En sentido contrario, el crecimiento poblacional está fuertemente correlacionado con culturas colectivistas. No debe sorprender, indica Hofstede, que en países con altas tasas de natalidad, los valores colectivistas, en lugar de los individualistas, sean implantados en la familia, lo cual se corrobora en el caso de Latinoamérica, particularmente en sectores de alta marginación.

La masculinidad y la feminidad (MAS)

Los niveles de masculinidad y feminidad representan la tercera dimensión de la cultura social de acuerdo a la investigación analizada. Además, esta es la única dimensión en la que las mujeres y hombres de las organizaciones de IBM en el mundo obtuvieron calificaciones diferentes consistentemente (con la excepción de los países que encabezan el polo femenino). Como en el caso de las otras dimensiones, los temas que conformaron el cuestionario aplicado en la empresa no llegan a cubrir en su totalidad la distinción entre una cultura masculina y una femenina en una sociedad.

Simplemente constituyen los aspectos de esta dimensión representados por las interrogantes dentro de la investigación en IBM²⁸.

Para Hofstede, la masculinidad se relaciona con sociedades en donde los roles por género están claramente diferenciados, mientras que la feminidad se relaciona con naciones en las que los roles sociales por género se traslapan. En este sentido, y con el cómputo de las respuestas del cuestionario aplicado, se construyó un índice de masculinidad (MAS, por sus siglas en inglés) de los 53 países participantes, cuyo resumen se aprecia en el Cuadro 11.

Cuadro 11
Valores del índice de masculinidad (MAS)

Clasificación	País	Puntaje MAS ²⁹	Clasificación	País	Puntaje MAS
1	Japón	95	23	Países Árabes	53
2	Austria	79	24	Canadá	52
3	Venezuela	73	27	Brasil	49
4	Italia	70	34	Panamá	44
4	Suiza	70	35	Francia	43
6	México	69	37	España	42
9	Gran Bretaña	66	37	Perú	42
9	Alemania	66	40	El Salvador	40
11	Colombia	64	42	Uruguay	38
13	Ecuador	63	43	Guatemala	37
15	Estados Unidos	62	46	Chile	28
16	Australia	61	48	Costa Rica	21
17	Nueva Zelanda	58	50	Dinamarca	16
18	Grecia	57	51	Países Bajos	14
20	Argentina	56	52	Noruega	8
20	India	56	53	Suecia	5

Fuente: elaboración propia, con base en Hofstede (1997: 84).

Al igual que con las otras dimensiones culturales, los registros de masculinidad representan posiciones relativas, no absolutas de las naciones participantes. Los resultados, en una escala del 0 al 100, indican que los países con mayor MAS fueron Japón, con 95 puntos; Austria, con 79; Venezuela, con 73; Italia y Suiza, con 70, y México, con 69 puntos. Mientras que los países con menor índice de masculinidad fueron Suecia, con 5 puntos; Noruega, con 8; los Países Bajos, con 14; Dinamarca, con 16, y Costa Rica, con 21 puntos. Los registros no indican una tendencia definitiva para los países latinoamericanos. Sin embargo, y a pesar de que algunos de ellos (Venezuela, México, Colombia y Ecuador) muestran una

La mayoría de nuestros países (incluyendo todos los de América Central participantes), contra lo que pudiera pensarse, aparecen en el conjunto de países con un índice de masculinidad bajo, en donde destaca nuevamente Costa Rica, el país con la cultura nacional menos masculina de la región y quinto lugar en el mundo.

calificación alta que los coloca como muy masculinos, y dos más (Argentina y Brasil) se ubican en la zona media de la tabla, la mayoría de nuestros países (incluyendo todos los de América Central participantes), contra lo que pudiera pensarse, aparecen en el conjunto de países con un índice de masculinidad bajo, en donde destaca nuevamente Costa Rica, el país con la cultura nacional menos masculina de la región y quinto lugar en el mundo, de acuerdo a este estudio internacional³⁰.

Complementando la argumentación anterior, en el Cuadro 12 se aprecian las que, de acuerdo a Hofstede, constituyen las diferencias más significativas entre sociedades femeninas y masculinas en los diversos ámbitos de realización humana.

La caracterización que desarrolla Hofstede coincide plenamente con lo tradicionalmente observado en varias de las naciones de América Latina y en países como Japón, donde el rol de la mujer en las diversas instituciones y organizaciones políticas, sociales, económicas, administrativas y culturales ha sido tradicionalmente secundario, no obstante que, afortunadamente, estas tendencias parecen revertirse en la actualidad.

Igualmente, la tabla nos ayuda a explicar y comprender parte de los acontecimientos acaecidos en los últimos años con base en la calificación obtenida por los Estados Unidos, 62 puntos, que lo ubican dentro de los más altos en el índice de masculinidad: observando que una de las características de los países orientados a esta dimensión cultural es el gasto proporcionalmente alto en armamento respecto al presupuesto, además de la resolución de conflictos de carácter internacional a través de la fuerza y la confrontación, se puede entender de mejor manera el camino seguido por la poderosa nación norteamericana para tratar de zanjar sus problemas alrededor del planeta³¹.

No obstante, el mismo investigador considera que el incremento en el número de mujeres en posiciones dentro de la sociedad hasta ahora ocupados por hombres, deberá transformar las sociedades en su conjunto hacia valores más femeninos, y con ello nos veríamos forzados a ser más conscientes en el manejo de asuntos importantes como el cuidado del medio ambiente, la política social con énfasis en grupos vulnerables y una larga lista de otros temas.

Cuadro 12
Principales diferencias entre sociedades femeninas y masculinas

Sociedades Femeninas	Sociedades Masculinas
Los valores dominantes son la atención a los demás y la preservación.	Los valores dominantes son el éxito material y el progreso.
Las personas y las relaciones cordiales son importantes.	El dinero y las cosas son importantes.
Se supone que las personas deben ser modestas.	Se supone que los hombres deben ser seguros, agresivos y ambiciosos.
Se acepta que los hombres y mujeres sean sensibles y preocupados por las relaciones.	Se supone que las mujeres sean sensibles y cuiden de las relaciones.
En la familia, padres y madres tienen que ver con hechos y sentimientos.	En la familia, los padres tienen que ver con hechos y las madres con sentimientos.
Simpatía por la debilidad.	Simpatía por la fortaleza.
El estudiante promedio es la norma.	El mejor estudiante es la norma.
Niñas y niños estudian las mismas materias. Trabajar para vivir.	Niñas y niños estudian diferentes materias. Vivir para trabajar.
Acento en la igualdad, solidaridad y calidad de vida en el trabajo.	Acento en la equidad, competición entre colegas y el desempeño.
Resolución de conflictos vía el compromiso y la negociación.	Resolución de conflictos vía su combate y eliminación.
Sociedad permisiva.	Sociedad correctiva.
La preservación del ambiente debe tener la más alta prioridad.	El mantener el crecimiento económico debe tener la más alta prioridad.
El gobierno gasta proporciones relativamente pequeñas de su presupuesto en armamento.	El gobierno gasta proporciones relativamente grandes de su presupuesto en armamento.
Los conflictos internacionales deben ser resueltos por medio de la negociación y el compromiso.	Los conflictos internacionales deben ser resueltos por medio de la demostración de fuerza o por la confrontación.
Un número relativamente grande de mujeres en posiciones políticas por elección.	Un número relativamente pequeño de mujeres en posiciones políticas por elección.
La religión dominante pondera la complementariedad de los sexos.	La religión dominante pondera las prerrogativas para el hombre.
La liberación de la mujer significa que mujeres y hombres deben tomar iguales responsabilidades en casa y en el trabajo.	La liberación de la mujer significa que la mujer será admitida en puestos hasta ahora reservados para el hombre.

Fuente: elaboración y traducción propias, con base en Hofstede (1997: 96 y 103).

El grado de rechazo a la incertidumbre (UAI)

La cuarta dimensión encontrada en el proyecto de investigación en IBM, el índice de rechazo a la incertidumbre, nos ayuda a interpretar de mejor manera nuestras organizaciones públicas. Esta dimensión puede ser definida como el grado en que los miembros de una cultura se sienten amenazados por situaciones inciertas o desconocidas. Así

como en los otros casos, mediante una serie de preguntas y la calificación y procesamiento estadístico de sus respuestas se llegó a determinar este índice, conocido como UAI, por sus siglas en inglés³². En este sentido, y de acuerdo a la síntesis que se presenta en el Cuadro 13, dentro de los países con registros mayores: Grecia, con 112 puntos; Portugal, con 104; Guatemala, con 101; Uruguay, con 100; y Bélgica y El Salvador, con 94, tres son iberoamericanos. Por otra parte, las naciones con menores calificaciones fueron Singapur, con 8 puntos; Jamaica, con 13; Dinamarca, con 23, y Suecia y Hong Kong, con 29.

Cuadro 13
Valores del índice de rechazo a la incertidumbre (UAI)

Clasificación	País	Puntaje UAI ³³	Clasificación	País	Puntaje UAI
1	Grecia	112	21	Brasil	76
2	Portugal	104	23	Italia	75
3	Guatemala	101	27	Países Árabes	68
4	Uruguay	100	28	Ecuador	67
5	Bélgica	94	29	Alemania	65
5	El Salvador	94	35	Países Bajos	53
7	Japón	92	37	Australia	51
9	Perú	87	39	Nueva Zelanda	49
10	Francia	86	41	Canadá	48
10	España	86	43	Estados Unidos	46
10	Chile	86	45	India	40
10	Costa Rica	86	47	Gran Bretaña	35
10	Panamá	86	49	Hong Kong	29
10	Argentina	86	49	Suecia	29
18	México	82	51	Dinamarca	23
20	Colombia	80	52	Jamaica	13
21	Venezuela	76	53	Singapur	8

Fuente: elaboración propia, con base en Hofstede (1997: 113).

A partir del cuadro es fácil determinar que la cultura nacional de todos los países de Latinoamérica (quizá con la excepción de Ecuador, que se ubicó en una posición intermedia) evita las situaciones que impliquen el rompimiento con patrones establecidos o situaciones de riesgo, gustando más de las rutas ya establecidas y seguras. Esto se puede entender mejor si observamos las diferencias más relevantes entre sociedades con débil y fuerte rechazo a la incertidumbre, que aparecen en el Cuadro 14.

Cuadro 14
Principales diferencias entre sociedades con débil y fuerte rechazo a la incertidumbre

Débil rechazo a la incertidumbre	Fuerte rechazo a la incertidumbre
La incertidumbre es una situación normal de la vida y cada día es esperado como viene.	La incertidumbre se percibe como una amenaza constante que debe ser combatida.
Comodidad ante situaciones ambiguas y ante riesgos desconocidos.	Aceptación de riesgos comunes; temor ante situaciones ambiguas o riesgos desconocidos.
No debe haber más reglas que las estrictamente necesarias.	Necesidad emocional por las reglas, incluso si éstas nunca funcionan.
Aceptación del descanso, trabajo arduo sólo cuando es necesario.	Necesidad emocional al trabajo arduo y a estar ocupado.
Tolerancia a las ideas y comportamiento inconformista e innovador.	Rechazo a las ideas y comportamiento inconformista; resistencia a la innovación.
Pocas y generales leyes.	Muchas y específicas leyes.
Competencia ciudadana ante la autoridad.	Incompetencia ciudadana ante la autoridad.
Protestas civiles aceptadas.	Protestas civiles reprimidas.
Percepción positiva de la gente hacia las instituciones.	Percepción negativa de la gente hacia las instituciones.
Regionalismo, internacionalismo, tentativas de integración de minorías.	Nacionalismo, xenofobia, represión a minorías.
Creencia en la generalización y el sentido común.	Creencia en los expertos y en la especialización.
Muchas enfermeras, pocos médicos.	Muchos médicos, pocas enfermeras.
La verdad de un grupo no debe ser impuesta en los otros.	Existe una sola verdad y la tenemos nosotros.
Derechos humanos: nadie debe ser perseguido por sus creencias.	Fundamentalismo e intolerancia religiosa, política e ideológica.
En filosofía y ciencia, tendencia hacia el relativismo y lo empírico.	En filosofía y ciencia, tendencia hacia las grandes teorías.
Los oponentes científicos pueden ser nuestros amigos personales.	Los oponentes científicos no pueden ser nuestros amigos personales.

Fuente: elaboración y traducción propias, con base en Hofstede (1997: 125 y 134).

Nuevamente, la caracterización propuesta por Hofstede para los países con fuerte rechazo a la incertidumbre coincide completamente con lo sucedido en nuestros países. Sería difícil negar que vivimos en sociedades con una obsesiva predilección por las leyes y reglamentos, con temor a los riesgos inherentes de alguna iniciativa de transformación profunda en materia administrativa, con rechazo a las iniciativas innovadoras, donde las instituciones son vistas como un mal necesario, donde por largos años se ha reprimido y menospreciado a las minorías raciales y económicas, donde abundan los directores y se carece del suficiente personal ejecutor, y donde la intolerancia religiosa, política, científica e ideológica es la norma prevaleciente.

Aspectos todos ellos que deben ser erradicados si deseamos conducir nuestra región en forma más eficaz hacia escenarios donde la racionalidad sea lo que impere.

La revisión de las dimensiones de cultura nacional realizada nos permite construir el Cuadro 15, el cual incorpora las puntuaciones obtenidas por los países de América Latina en contraste con las obtenidas en las naciones donde se originaron los modelos de NGP.

Cuadro 15
Resumen de puntuaciones en las cuatro dimensiones culturales revisadas

País	PDI	Tipo/Lugar ³⁴	IDV	Tipo/Lugar	MAS	Tipo/Lugar	UAI	Tipo/Lugar
Australia	36	↓ (41)	90	↑ (02)	61	↑ (16)	51	↓ (37)
Estados Unidos	40	↓ (40)	91	↑ (01)	62	↑ (15)	46	↓ (43)
Nueva Zelanda	22	↓ (50)	79	↑ (06)	58	↑ (17)	49	↓ (39)
Reino Unido ³⁵	35	↓ (42)	89	↑ (03)	66	↑ (09)	35	↓ (47)
Argentina	49	↑ (35)	46	↓ (22)	56	↑ (20)	86	↑ (10)
Brasil	69	↑ (14)	38	↓ (26)	49	↓ (27)	76	↑ (21)
Colombia	67	↑ (17)	13	↓ (49)	64	↑ (11)	80	↑ (20)
Costa Rica	35	↓ (42)	15	↓ (46)	21	↓ (48)	86	↑ (10)
Chile	63	↑ (24)	23	↓ (38)	28	↓ (46)	86	↑ (10)
Ecuador	78	↑ (08)	8	↓ (52)	63	↑ (13)	67	↓ (28)
El Salvador	66	↑ (18)	19	↓ (42)	40	↓ (40)	94	↑ (05)
Guatemala	95	↑ (02)	6	↓ (53)	37	↓ (43)	101	↑ (03)
México	81	↑ (05)	30	↓ (32)	69	↑ (06)	82	↑ (18)
Panamá	95	↑ (02)	11	↓ (38)	44	↓ (44)	86	↑ (10)
Perú	64	↑ (21)	16	↓ (45)	42	↓ (37)	87	↑ (09)
Uruguay	61	↑ (26)	36	↓ (29)	38	↓ (42)	100	↑ (04)
Venezuela	81	↑ (05)	12	↓ (50)	73	↑ (03)	76	↑ (21)

Fuente: Elaboración propia con base en los Cuadros 7, 9, 11 y 13.

Nota: el símbolo (↓) indica una posición baja en la tabla; el símbolo (↑) señala una posición alta.

La información del cuadro anterior sirve para reafirmar lo que ya se comentó antes: en lo general, los países de América Latina tienen un PDI muy alto, un muy bajo IDV y un UAI elevado, mientras que el comportamiento del MAS es irregular. Al mismo tiempo, resulta claro que esos rasgos culturales son opuestos a los encontrados en los países que han aplicado exitosamente la nueva gerencia pública (Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido), los que además guardan un padrón cultural, a partir de la definición de Hofstede, casi idéntico.

3.2 La vinculación de los modelos organizacionales con las cuatro dimensiones culturales

Hofstede señala que del estudio de las cuatro dimensiones de cultura nacional antes visto, la distancia de poder y el rechazo a la incertidumbre afectan particularmente nuestra percepción acerca de las organizaciones, y que la tarea de organizar demanda siempre la respuesta a dos interrogantes: 1) ¿quién tiene el poder de decidir qué?, y 2) ¿qué reglas o procedimientos se seguirán para alcanzar los objetivos deseados?

La respuesta a la primera pregunta, continúa el investigador, es influenciada por normas culturales de distancia de poder; en tanto la respuesta a la segunda pregunta viene dada por normas culturales acerca del rechazo a la incertidumbre. Mientras que las dos dimensiones restantes, individualismo y masculinidad, afectan nuestra percepción acerca de las personas en las organizaciones, más que acerca de éstas en sí mismas.

La elaboración de un diagrama dividido en cuatro cuadrantes, en el que se observa la distribución en los ejes X y Y de los países según sus calificaciones en el PDI y el UAI, respectivamente, permitió a Hofstede, con base en un estudio de Owen J. Stevens³⁶, profesor de administración de la INSEAD en Francia, presentar las configuraciones respecto a la manera en que sus organizaciones resuelven sus problemas (ver Cuadro 16).

Cuadro 16
Forma en que los países resuelven sus problemas según el PDI y el UAI

Bajo	Nueva Zelanda Australia Noruega Estados Unidos Canadá (MERCADO DE ALDEA)	Países Bajos Gran Bretaña Suecia Irlanda	Singapur India Malasia	Filipinas Hong Kong
UAI	Suiza Finlandia Alemania (MÁQUINA BIEN ACEITADA)	Austria Costa Rica	Países Árabes Italia España Francia Grecia Japón Ecuador Brasil Venezuela	Chile Colombia México Argentina El Salvador Perú Uruguay Guatemala
Alto	Bajo PDI Alto		(PIRÁMIDE DE PERSONAS)	

Fuente: elaboración propia, con base en Hofstede (1997: 141).

1) El cuadrante superior izquierdo, donde confluyen distancias de poder pequeñas y débiles rechazos a la incertidumbre, es nombrado por Stevens como "mercado de aldea", en donde ni la jerarquía ni las reglas, pero sí las demandas de la situación, determinan que sucederá. No existe preferencia ni por la concentración de autoridad ni por la estructuración de actividades. En él se encuentran países como Gran Bretaña, Suecia, Canadá, los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. Por lo tanto, este cuadrante corresponde a los países que han implantado la NGP.

2) El cuadrante superior derecho, donde confluyen distancias de poder grandes y débiles rechazos a la incertidumbre, es nombrado como "familia", en donde la gente resolvería los problemas con referencia permanente en el director, ya que el dueño o director de la organización es el omnipotente gran padre. Existe entonces concentración de autoridad sin estructuración de actividades. En él se encuentran únicamente países africanos y asiáticos.

3) El cuadrante inferior izquierdo, donde confluyen distancias de poder pequeñas y fuertes rechazos a la incertidumbre, es nombrado como "máquina bien aceiteada", en donde la intervención de la dirección o gerencia es limitada a casos excepcionales debido a que las reglas y procedimientos deben resolver la problemática rutinaria. No se busca la concentración de autoridad pero sí la estructuración de actividades. En él se encuentran países como Alemania, Suiza, Finlandia, Austria y, como único país de América Latina, Costa Rica.

4) El cuadrante inferior derecho, donde confluyen distancias de poder grandes y fuertes rechazos a la incertidumbre, es nombrado como "pirámide de personas": el director general se ubica en la parte más alta de la pirámide, y los demás niveles jerárquicos en las partes inferiores, donde los problemas se corrigen consultando al jefe inmediato. Aquí se busca tanto la concentración de autoridad como la estructuración de actividades. Como se podría prever, la gran mayoría de los países de Latinoamérica se ubica en este cuadrante, junto a países como Francia, España, Italia, Grecia, Japón y los países árabes.

Esta parte del estudio permite asegurar que las características de la cultura nacional se replican de forma muy semejante en las organizaciones que se asientan y desarrollan en ellas. Esto lo demuestra Hofstede al revisar los postulados de los teóricos sobre la organización, ya que éstos, dependiendo de su país de origen,

proponen arreglos que siguen exactamente las configuraciones descritas arriba³⁷. En el caso latinoamericano, es natural que la configuración piramidal sea la que más se asemeja a nuestra tradicional manera de actuar y resolver los problemas al interior de las organizaciones. El culto que se tiene a la figura del superior y la poca facultad de los recursos humanos en niveles medios o inferiores ayudan a mantener esta situación que, a la vez de generar lentitud en el proceso de toma de decisiones, hoy en día no corresponde a las necesidades de contextos sociales, económicos, políticos y administrativos más dinámicos y demandantes.

A continuación, Hofstede realiza una conexión entre la tipología propuesta por Henry Mintzberg³⁸ respecto a las configuraciones organizacionales (su estructura) y la investigación que hemos examinado sobre culturas nacionales realizada en la IBM. La vinculación entre las cinco configuraciones propuestas por Mintzberg y el diagrama con los cuadrantes del PDI y el UAI se presenta en el Cuadro 17. Este nexo significa que, siendo otros factores similares, la gente con un origen nacional particular preferirá una configuración específica debido a que ésta corresponde con su modelo implícito, y que, por otra parte, organizaciones similares en diferentes países adoptarán diferentes configuraciones de acuerdo a la tipología de Mintzberg debido a las diferentes preferencias culturales.

Como bien lo apunta Hofstede, el Cuadro 17 explica una serie de características nacionales conocidas a partir de la literatura especializada en organizaciones, siendo éstas especialmente claras en los mecanismos de coordinación preferidos en países representativos. Así, el *ajuste mutuo* se vincula al modelo organizacional de mercado de aldea y al énfasis en las negociaciones *ad hoc* de los países angloparlantes, cuya configuración organizacional dominante sería la "adhocracia"³⁹. La *estandarización de habilidades* revela el tradicional énfasis de países como Alemania en la calificación profesional de sus trabajadores; en el caso de nuestra región, Costa Rica sería la única nación en seguir ese patrón organizacional. La *estandarización de los procesos de trabajo* se ajusta con el concepto de burocracia sugerido por los más connotados autores nacidos en Francia, como Michel Crozier (1974). Es comprensible que los países de América Latina se ubiquen en este grupo si observamos además que la configuración preferida en él es la máquina burocrática (burocracia total), un rasgo imperante en nuestras administraciones públicas. La *supervisión directa* corresponde al modelo tradicional de trabajo

que se tiene en las organizaciones de naciones como China, que enfatiza la coordinación a través de la intervención personal del dueño y sus familiares. Mientras que la *estandarización de productos* ha imperado como la filosofía de trabajo preferida en los Estados Unidos (Hofstede, 1997: 152-153).

Cuadro 17
Configuraciones organizacionales de Mintzberg en la matriz del PDI y el UAI con ejemplos de países representativos⁴⁰

Rechazo a la incertidumbre	Bajo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adhocracia 2. Ajuste mutuo 3. <i>Staff</i> de soporte <p>GRAN BRETAÑA</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura simple 2. Supervisión directa 3. Cima estratégica <p>CHINA</p>
	Alto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Burocracia profesional 2. Estandarización de habilidades 3. Núcleo operativo <p>ALEMANIA COSTA RICA</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Burocracia total 2. Estandarización de los procesos de trabajo 3. Tecnoestructura <p>FRANCIA LATINOAMÉRICA</p>
		<p>ESTADOS UNIDOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Forma divisional 2. Estandarización de productos 3. Línea media 	
		<p>Distancia de Poder</p>	
		Baja	Alta

- 1: configuraciones preferidas.
 2: mecanismos de coordinación preferidos.
 3: parte más importante de la organización.

Fuente: Hofstede (1997: 152).

4. Conclusiones

A pesar de que no podemos hablar de una sola cultura nacional para Latinoamérica, sino de diversas culturas más o menos parecidas, queda demostrado que los países que la conforman comparten en general patrones comunes (con las excepciones ya comentadas): gran distancia de poder, marcado colectivismo, clara masculinidad y fuerte rechazo a la incertidumbre. Esas características culturales constituyen una variable explicativa que nos ayuda a entender algunos resultados a raíz de la aplicación de programas inspirados en modelos de NGP en la región, varios de los cuales, como se observó, no han sido satisfactorios.

A pesar de que no podemos hablar de una sola cultura nacional para Latinoamérica, queda demostrado que los países que la conforman comparten en general patrones comunes: gran distancia de poder, marcado colectivismo, clara masculinidad y fuerte rechazo a la incertidumbre.

Como complemento al punto anterior, recordemos que la forma preferida en que las organizaciones de nuestras naciones resuelven sus problemas corresponde, de acuerdo a altos PDI y UAI, al esquema de *Pirámide de personas* (donde imperan la concentración de autoridad y la estructuración de actividades), totalmente ajeno al de *Mercado de aldea* (donde en lugar de la jerarquía y las reglas, las demandas contextuales tienen preeminencia) propio de las naciones impulsoras de la NGP. Por ejemplo, como bien lo advierte el propio Hofstede, técnicas de liderazgo creadas en los Estados Unidos como la Administración por Objetivos (APO) no funcionarán tan adecuadamente en países con alto PDI debido a que implican algún tipo de negociación entre superiores y subordinados, acción con la cual ninguna de las partes se siente a gusto, situación contraria a lo que ocurre en la cultura de los países que han aplicado modelos de NGP.

Otra variable explicativa de los resultados todavía insatisfactorios a partir de la aplicación del modelo de NGP en nuestro continente lo representa la corrupción. A pesar de esfuerzos fallidos contra la corrupción en Latinoamérica, se deberá insistir reiteradamente en la materia desde distintos frentes, como el educativo, o la penalización más severa de actos administrativos deshonestos. Si ese flagelo no se reduce significativamente en el área, los esfuerzos de reforma gerencial obtendrán resultados muy limitados. Además, cabe recordar que los países más desarrollados (incluyendo a los impulsores del modelo de NGP) presentan menos corrupción.

No obstante lo señalado en los puntos anteriores, y tal como se apuntó al inicio de este trabajo, la NGP es una alternativa factible para las administraciones públicas de América Latina si se cumple con una de sus premisas fundamentales: la creación de una nueva cultura en las organizaciones públicas de la región que incorpore valores como el criterio de servicio (atención), la eficiencia (buen manejo de recursos), la eficacia (el cumplimiento de objetivos) y la legitimidad (entendida como la construcción de los canales necesarios para determinar los requerimientos de la ciudadanía y su atención expedita)⁴¹.

Esto es así ya que a pesar de que los patrones culturales en Latinoamérica no favorecen en lo general el desarrollo de la NGP, en esencia lo que nos interesa modificar en lo inmediato y desde un enfoque administrativo son los valores, conductas y prácticas organizacionales desfavorables (incluyendo aquellas que fomentan

A pesar de que los patrones culturales en Latinoamérica no favorecen en lo general el desarrollo de la NGP, en esencia lo que nos interesa modificar en lo inmediato y desde un enfoque administrativo son los valores, conductas y prácticas organizacionales desfavorables (incluyendo aquellas que fomentan la corrupción), más que los valores que definen a nuestras culturas nacionales.

la corrupción), más que los valores que definen a nuestras culturas nacionales. Con esto estaríamos atendiendo la primera recomendación para la implantación de la NGP según varios de sus más conspicuos autores: la transformación paulatina de la cultura de nuestras organizaciones públicas. Sin embargo, lo que resulta claro es que su implantación en nuestra región es mucho más compleja y lenta que en los países anglosajones, cuyas culturas nacionales se asocian más a los criterios de la NGP.

Como complemento de lo señalado en el inciso anterior debemos recordar que si bien ya se indicó que la cultura nacional define significativamente el comportamiento de los individuos en las organizaciones y no se le puede desligar de la cultura organizacional o corporativa, la teoría de la contingencia estructural, emanada de la Teoría de la Organización, puntualiza que las instituciones y empresas se adaptan y relacionan con las variables contextuales (técnicas, económicas, sociales y culturales)⁴² prevalecientes en el lugar donde se asientan. A pesar de que se reconoce la relevancia del contexto o medio ambiente, el cual incluye la cultura nacional, no podemos olvidar las ideas de Crozier y Friedberg (1989), quienes apuntan que al tratar la relación organización - situación como una circunstancia de dependencia unilateral, las investigaciones de esta escuela (contingencia estructural) no permiten negar la autonomía de la organización en tanto constructo humano, político y cultural frente a las exigencias externas⁴³. Para estos autores el contexto limita pero nunca elimina la capacidad de opción de los actores organizativos.

A pesar de que en los aparatos públicos latinoamericanos no se desarrollaron cabalmente varias de las premisas más importantes del modelo burocrático weberiano (CLAD, 1998:11), hoy en día pareciera fundamental el diseño e implantación de estructuras organizacionales más flexibles u orgánicas en nuestras organizaciones estatales. Esto podría ser el complemento idóneo para consolidar los modelos de NGP en nuestra región, es decir, que las reformas y políticas macro, como la desregulación, la descentralización o las privatizaciones (Shand, 1996: 77-82), se vean acompañadas de la configuración de esas nuevas estructuras que además desplieguen una nueva cultura laboral. En otras palabras, esto implicaría acabar de emigrar de configuraciones organizacionales definidas por Mintzberg como la *Burocracia total*, hacia modelos reconocidos por este mismo autor como *Adhocracias*.

Notas

(1) Para profundizar en los rasgos de la NGP como filosofía administrativa, v. Hood y Jackson (1997).

(2) Al respecto, Aguilar (2007: 21-22) señala que la NGP (al igual que el enfoque de políticas públicas) se ha difundido con presteza y ha sido recibida por gobierno, sociedad y academia como instrumento de conocimiento y gestión útil para reconstruir la gobernabilidad en aprietos y dar forma a un modo de dirigir los asuntos públicos más eficaz y socialmente aceptado.

(3) Otro caso exitoso de aplicación de modelos de NGP es el del Plan de Calidad para la Administración General del Estado, desarrollado en España por el Ministerio de Administraciones Públicas (2005). Dicho plan se basa en tres programas: 1) la autoevaluación de organizaciones, 2) las cartas de servicios, y 3) los premios a la calidad y a las mejores prácticas. Información adicional se puede encontrar en www.map.es/documentacion/cartas_de_servicios.html.

(4) Votantes con base en la población con derecho a voto, 1990-2002.

(5) Medida a través del coeficiente de Gini (el cual se basa en la distribución de ingreso), donde cifras más altas significan mayor desigualdad. Así, el 0 representa la perfecta igualdad en la distribución del ingreso y 1 la total desigualdad. Un rango entre 0,25 y 0,35 en el coeficiente se considera como una distribución razonable, y un registro de 0,55 en el coeficiente de Gini equivale a una desigualdad extrema.

(6) Porcentaje de la población cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de pobreza, según metodología de la CEPAL. Las cifras económicas de la tabla corresponden al período 2002-2004.

(7) Así, el 56,3% de los latinoamericanos piensa que el desarrollo económico es más importante que la democracia, mientras que el 54,7% apoyaría a un gobierno autoritario si éste les resuelve sus problemas, y el 43,9% no cree que la democracia sirva para resolver los problemas de nuestros países (PNUD, 2004: 131).

(8) El Cono Sur incluye a Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. La subregión Andina se conforma por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Centroamérica incorpora a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

(9) Conformado por cinco tipos de políticas: de comercio internacional, impositivas, financieras, privatizaciones y cuentas de capitales. El índice va de 0 (que indica falta de reformas orientadas al mercado) a 1 (que indica la aplicación de reformas fuertemente orientadas al mercado).

(10) La escala también va de 0 (que corresponde a falta de democracia electoral) a 1 (que significa que los requisitos de democracia electoral se cumplen).

(11) Para el caso mexicano, el CIDAC (1990) ilustra muy bien la vinculación entre las transformaciones (y aperturas) de los sistemas políticos y económicos.

(12) Para ampliar la información, ver Carlos Stark (2001).

(13) Según nota de prensa (www.jornada.unam.mx, 07-02-2007), el Banco Mundial considera que "la corrupción se ha convertido en una de las principales barreras para lograr las Metas de Desarrollo del Milenio". Para ejemplificar, el mismo organismo calcula que los costos de corrupción le cuestan a México 60 mil millones de dólares al año (lo que equivaldría a alrededor del 8% del PIB). Por su parte, el ITESM (2002) indica que 62% de las empresas que operan en México admiten haber pagado sobornos a funcionarios públicos (81% lo hacen para agilizar permisos y el 52% para obtener contratos gubernamentales). Lo anterior a pesar de que México, de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2005, 2006 y 2007 de Transparencia Internacional (www.transparency.org, www.transparencia.org.es, 07-08-2007), es menos corrupto que once países del área.

(14) Según datos de 2005, la aprobación promedio de los gobiernos latinoamericanos apenas alcanzó el 49%; 54% de la población piensa que las elecciones son fraudulentas, y el 47% considera que el Estado sólo puede resolver algunos de los problemas. En cuanto a la evaluación de las instituciones públicas, el 52% de los latinoamericanos considera que funcionan de manera regular, para el 18% operan mal, y para el 8% muy mal; mientras que el 17% señala que tienen un buen funcionamiento y apenas al 2% su funcionamiento le parece muy bueno (además de que un pequeño porcentaje de la población encuestada no manifestó opinión). Asimismo, el 68% de los ciudadanos en América Latina cree que los funcionarios públicos son corruptos (Latinobarómetro, 2005).

(15) Se refiere al IPC y va de 10 (más transparencia) a 0 (más corrupción).

(16) Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Santa Cruz de la Sierra en junio de 2003, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra"), efectuada en Bolivia en noviembre de 2003. Tiene como primer propósito definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, y entre sus criterios orientadores sobresale la preeminencia dada a la profesionalidad de los recursos humanos para el buen funcionamiento de los servicios públicos. Sus principios rectores incluyen la igualdad, el mérito, desempeño y capacidad, la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública, la transparencia, objetividad e imparcialidad, y el pleno sometimiento a la ley y el derecho (nótese la inclusión de principios post-garantistas en este modelo de gestión).

(17) Suscrito el 23 de junio de 2006 en Montevideo por representantes de 16 gobiernos latinoamericanos y España. Promueve la generación de una ética universal a través de la incorporación de valores y la construcción de códigos de conducta para el ejercicio correcto de la práctica profesional. Los países participantes consideran inadmisibles un gobierno que ampare y facilite la corrupción, dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones, no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos, y un gobierno irresponsable y que no rinda cuentas.

(18) En tal sentido, Villoria (1997: 93) indica que este tipo de paradigmas postburocráticos propone de inicio lo siguiente: 1) cambio de la cultura de la organización; 2) dar más poder al empleado para que tome decisiones; 3) preguntarle al cliente y, en función de sus necesidades, reestructurar los procesos; 4) dar al cliente la posibilidad de elegir.

(19) A pesar de que incorpora algunas premisas ya conocidas, esta filosofía se considera novedosa debido a que enfrenta con nuevo vigor e incorporando a la vez técnicas novedosas, viejos problemas que aquejan a las administraciones públicas de occidente (ver Lynn y Wildavsky, 1999: 239).

(20) En primera instancia, tal como lo reconoce el autor, podría resultar sorprendente que los empleados de una multinacional pudieran servir para identificar diferencias en sistemas de valores nacionales. Sin embargo, ellos representan muestras casi perfectas, ya que son similares en aspectos sociales, económicos y educativos fundamentales, excepto en la nacionalidad, lo que hace que esta variable constituya el factor que explique las diferencias encontradas (Hofstede, 1997: 13).

(21) Las tres preguntas usadas para construir este índice fueron o giraron en torno a: 1) ¿Con qué frecuencia ocurre el problema de que los empleados sienten temor de expresar desacuerdos con sus directivos? 2) La percepción de los subordinados respecto al estilo de toma de decisiones de sus jefes. 3) La aceptación de los subordinados del estilo de toma de decisiones de sus jefes (Hofstede, 1997: 25).

(22) Para el autor, la cultura de un país o cultura nacional no consiste en la combinación de propiedades del "ciudadano promedio" ni una "personalidad modelo". Se refiere, entre otras cosas, al conjunto de reacciones probables de ciudadanos con una programación mental común (Hofstede, 1997: 112).

(23) Los puntajes se obtuvieron a partir de la evaluación de las preguntas señaladas antes y van del 0 (que indica un país con distancia de poder pequeña) a alrededor del 100 (que significa un país con distancia de poder grande).

(24) En tal sentido, indica que las ex-colonias, más que las naciones ex-colonizadoras, presentan grandes distancias de poder (Hofstede, 1997: 46).

(25) Por ejemplo, un trabajo realizado en México hace algunos años ya registraba la presencia de tendencias hacia el cambio (si bien lento y heterogéneo) de este tipo de valores, asociadas a procesos de modernización. En materia económica, hay una gradual aceptación de las reglas de economía de mercado y, entre el sector con estudios superiores (66%), a la privatización de empresas estatales. En política, el valor que más se asocia al cambio es el de la consolidación de un Estado de derecho, la igualdad y la capacidad de incidir en las decisiones vía el voto (una nueva cultura democrática). Al mismo tiempo, a nivel social, hay un proceso de individualización (a pesar del fuerte sustrato comunitario) y de tolerancia sexual, ideológica, laboral (hacia las mujeres) y religiosa (Beltrán *et al.*, 1996: 25-163).

(26) La construcción de este índice se basó en la medición y procesamiento estadístico (análisis factorial) a preguntas sobre "metas de trabajo". Para el eje de individualismo, las preguntas estaban vinculadas a: 1) tiempo personal

(si el trabajo les dejaba a los empleados de IBM tiempo suficiente para su vida personal o familiar); 2) libertad (si tenían la suficiente libertad de innovar en el trabajo); y 3) cambio (si habían cambiado actividades rutinarias por aquellas que les permitieran autorrealización). Para el eje de colectivismo, las preguntas versaron sobre: 4) entrenamiento; 5) condiciones físicas del trabajo; y 6) uso de habilidades en el trabajo (Hofstede, 1997: 51-52).

(27) Los puntajes se obtuvieron a partir de la evaluación de las preguntas señaladas y van de 0 (para el país más colectivista) a alrededor del 100 (puntaje para el país más individualista).

(28) La mecánica consistió en procesar la importancia que los empleados y empleadas de IBM daban a ciertos temas. Para el polo masculino fueron: 1) ingresos, 2) reconocimiento, 3) oportunidades de ascenso, y 4) cambio (en el sentido explicado en la anterior dimensión). Por el contrario, para el polo femenino los temas fueron: 5) dirección (tener una buena relación laboral con el jefe directo), 6) cooperación (trabajar con gente cooperativa o no), 7) zona de residencia (vivir en una zona deseada por el trabajador y su familia), y 8) seguridad en el empleo (Hofstede, 1997: 81-82).

(29) Los puntajes se obtuvieron a partir de la evaluación de los temas señalados y van del 0 (para el país más femenino) a alrededor de 100 (para el país más masculino).

(30) Hofstede realiza una interesante argumentación que a su juicio explica los resultados encontrados. Así, la concentración de culturas femeninas del noroeste de Europa estaría explicada por factores históricos comunes vinculados a la navegación y el comercio, donde las relaciones interpersonales son un valor esencial. En el caso de los países escandinavos, el período vikingo implicó que las mujeres tuvieran que administrar las villas mientras los hombres generalmente estaban ausentes en sus largas travesías en el mar. Para los países de América Latina, la explicación es que las diferencias reflejan la herencia de las diferentes civilizaciones prehispánicas dominantes. Así, la mayor parte de México refleja la violenta cultura Azteca, pero la península de Yucatán y las repúblicas centroamericanas habrían heredado los valores de una cultura Maya mucho más sensible. Mientras que Perú y el noreste de Chile reflejarían la herencia Inca, parecida a la Maya (Hofstede, 1997: 104-105).

(31) En el caso de los Estados Unidos, además de que hay un gasto relativo evidentemente alto para actividades bélicas en relación con el presupuesto, en términos absolutos ocupa y por mucho el primer lugar en la inversión para esa actividad. Por otra parte, la evidencia sugiere que ese mecanismo para solventar conflictos internacionales es, además de miope y amoral, políticamente incorrecto, lo cual aunque no necesariamente se validó en las últimas elecciones presidenciales en ese país, se comprueba con los recientes sondeos de opinión pública. Otro ejemplo es el desprecio al empleo de la fuerza militar para dirimir problemas internacionales que el pueblo español manifestó en las más recientes elecciones presidenciales.

(32) Esta dimensión cultural se desarrolló como un subproducto de la distancia de poder a partir de una interrogante acerca del estrés laboral. En tal sentido, se llegó a determinar que las calificaciones promedio de un país respecto a las siguientes tres cuestiones estaban fuertemente correlacionadas: 1) el estrés en el trabajo, 2) acuerdo con lo establecido (etiquetada como "orientación a las reglas" o grado de afinidad de los empleados con ellas), 3) el porcentaje de empleados que expresan su interés de permanecer en la organización a largo plazo (Hofstede, 1997: 111-112).

(33) Los puntajes se obtuvieron a partir de la evaluación de los temas ya comentados y van del 0 (para el país con el más débil rechazo a la incertidumbre) a alrededor de 100 (para el país con mayor rechazo).

(34) Respecto al tipo, el símbolo (↓) indica una posición baja en la tabla, mientras que (↑) señala una posición alta. Entre paréntesis se indica la posición relativa respecto a las 53 naciones participantes.

(35) Siguiendo el estudio abordado, se consideró únicamente a la Gran Bretaña.

(36) El estudio del norteamericano James Stevens se realizó en el marco de su curso sobre conducta organizacional, y consistió en analizar cómo estudiantes de diferentes naciones resolvían un hipotético problema entre dos departamentos de una compañía.

(37) Por ejemplo, Fayol, de origen francés, es partidario del principio de Unidad de Mando, donde la autoridad gira en torno a la persona y a las reglas, lo que se vincula con la estructura de pirámide de personas. En cambio, el estadounidense Taylor rechazó ese principio con su sistema de supervisión funcional. ¿Qué explica entonces que ambos hayan sido exitosos en la academia y en la industria (Taylor)? Hofstede se apoya en Pascal, quien señaló tiempo atrás: "Existen verdades en un país que son falsedades en otro" (Hofstede, 1997 147).

(38) Mintzberg señala que las organizaciones en general contienen hasta cinco partes diferentes: 1) el núcleo operativo (la gente que hace el trabajo); 2) la cima estratégica (la alta gerencia); 3) la línea intermedia (la jerarquía intermedia); 4) la tecnoestructura (la gente en actividades de *staff* que genera ideas); 5) el personal de apoyo (la gente en actividades de *staff* que brinda servicios). Asimismo, plantea que las organizaciones en general usan uno o más de los cinco mecanismos siguientes para la coordinación de actividades: 1) el ajuste mutuo (de las personas a través de la comunicación informal); 2) la supervisión directa (por un superior jerárquico); 3) la estandarización de los procesos de trabajo (especificando los contenidos del trabajo); 4) la estandarización de productos (especificando los resultados deseados); 5) la estandarización de habilidades (especificando la capacitación requerida para desempeñar el trabajo). Por último, Mintzberg identifica cinco configuraciones organizacionales típicas: 1) la estructura simple (donde la parte clave es la cima estratégica, y el mecanismo de coordinación es la supervisión directa); 2) la máquina burocrática (en la que la parte clave es la tecnoestructura, y el mecanismo de coordinación es la estandarización de los procesos de trabajo);

3) la burocracia profesional (donde el núcleo operativo es el área principal, y la estandarización de habilidades es el medio de coordinación); 4) la forma divisional (en la que la línea media es la parte más importante, y el mecanismo de coordinación es la estandarización de productos); 5) la "adhocracia" (donde la parte clave es el *staff* de apoyo, y el ajuste mutuo es el mecanismo de coordinación empleado) (Hofstede, 1997: 150-151).

(39) Para Mintzberg (1979), la "adhocracia" es una organización innovadora con una estructura orgánica, y que para la coordinación depende de la adaptación mutua entre sus expertos altamente capacitados y altamente especializados.

(40) Hofstede nombró al cuadrante inferior derecho como "burocracia total" en lugar de máquina burocrática para evitar confusiones, ya que el concepto de "máquina" empleado por Mintzberg no corresponde con el empleado por Stevens, cuya idea correspondiente sería la de "pirámide". Así, la "adhocracia" se corresponde con el modelo organizacional implícito "mercado de aldea"; la burocracia profesional con el modelo de "máquina bien aceiteada"; la burocracia total (máquina burocrática) con el modelo de "pirámide de personas"; la estructura simple con el modelo de "familia", mientras que la forma divisional toma una posición intermedia entre ambas dimensiones culturales, conteniendo elementos de los cuatro modelos.

(41) En tal sentido, el trabajo de Torres (2004) demuestra que la aplicación de los elementos fundamentales de la NGP es factible y útil para las organizaciones públicas latinoamericanas.

(42) Nótese que los teóricos de esta corriente (entre los que destacan Blau, Hall, Lawrence y Lorsch, y Perrow, de los Estados Unidos, así como Burns, Pugh y Woodward, de Gran Bretaña) consideran la cultura como una de las variables del contexto.

(43) "No quiere decir esto que el 'contexto' no constituye una restricción, es precisamente porque no es más que eso, es decir, un conjunto de factores que limitan pero que jamás eliminan completamente la capacidad de opción de los actores organizativos" (Crozier y Fiedberg, 1989: 124).

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007), "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, Caracas. Investigación y Docencia Económicas. División de Administración Pública (Documentos de Trabajo; N° 108).
- Arellano, D. (2002), "Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", México, Centro de Arellano, D.; Cabrero, E.; y Del Castillo, A. (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro

- de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales).
- Barzelay, M. (2003), *La nueva gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Beltrán, U.; Castaños, F.; Flores, J. I.; Meyenberg, Y.; y Del Pozo, B. H. (1996), *Los mexicanos de los noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Cabrero, E. (1997), *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CIDAC (1990), *Reforma del sistema político mexicano*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, Editorial Diana.
- CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD*, Caracas, CLAD.
- _____ (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9), <http://www.clad.org.ve>.
- _____ (2006), "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 14), <http://www.clad.org.ve>.
- Crozier, M. (1974), *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1989), *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial.
- España. Ministerio de Administraciones Públicas (2005), *Las iniciativas para la gestión de la calidad en el Ministerio de Administraciones Públicas: el Plan de Calidad para la Administración General del Estado; documento*, Madrid, MAP, <http://www.inap.map.es>.
- Ferlie, E.; Pettigrew, A.; Ashburner, L.; y Fitzgerald, L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Hofstede, G. (1997), *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, New York, McGraw-Hill.
- Hood, C. y Jackson, M. (1997), *La argumentación administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Universidad Autónoma de Coahuila; Fondo de Cultura Económica (Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- ITESM (2002), *Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (EGDE)*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Centro de Estudios Estratégicos.
- Kliksberg, B. (1989), *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Serie Administración General).
- _____ (2007), "¿Cómo avanzar la participación en América

- Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, Caracas.
- Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org>.
- Lynn, N. y Wildavsky, A. (comps.) (1999), *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- Mintzberg, H. (1979), *The Structure of Organizations*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998), *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Peters, T. y Waterman, R. (1982), *In Search of Excellence: Lessons from Americas's Best-Run Companies*, New York, Harper and Row Publishers.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Robbins, S. (1994), *Comportamiento organizacional*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1993), *La administración pública contemporánea en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Shand, D. (1996), "La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", en *Revista de Administración Pública*, N° 91, México, pp. 77-88.
- Stark, C. (2001), "Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina", en *Nueva gestión pública y regulación en América Latina: balances y desafíos*, Caracas, CLAD.
- Torres, J. (2004), "Aplicación de la nueva gerencia pública en la modernización de las agencias estatales mexicanas: el caso del subsector portuario mexicano", documento libre del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- _____ (2005), "Una aproximación desde la teoría de la organización a la nueva gerencia pública y el management: algunas consideraciones para una dirección más efectiva de la cultura organizacional en el sector público", en *Magíster*, UNAM, N° 128, México, abril.
- Transparencia Internacional (2005, 2006 y 2007), Índices de percepción de la corrupción, <http://www.transparency.org>, <http://www.transparencia.org.es>.
- Villoria, M. (1997), "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", en *La nueva administración pública*, R. Bañón y E. Carrillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial.