

La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas*

Ishtiaq Jamil**

Introducción

Este trabajo intenta desarrollar un modelo teórico para el estudio de la cultura organizacional en la administración pública. ¿Crean las organizaciones públicas un tipo distinto de cultura? ¿Pueden las teorías de la cultura organizacional existentes ayudarnos a captar las dimensiones de la cultura administrativa?

El principal argumento de este trabajo es que la administración pública, como parte del sistema político nacional, posee rasgos culturales que no son captados por las teorías de la cultura organizacional existentes. El gobierno local constituye un campo donde escasean estudios sistemáticos que vinculen la cultura y la organización. En este documento se analizan, en primer término, las teorías existentes de la cultura organizacional, y luego se presentan tres dimensiones adicionales que en parte complementan las perspectivas ya existentes de la cultura organizacional. La primera de esas dimensiones es la del papel de los servidores públicos y sus actitudes hacia la conducción política; la segunda presenta las fuentes de poder e influencia en una organización, y la tercera destaca las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos en general. Aquí nos referimos a esas dimensiones

* Se presentó una versión anterior de este trabajo en el simposio "Culturas administrativas: un enfoque para el estudio de la administración pública comparada", celebrado en el Centro Noruego de Investigaciones sobre la Organización y la Gestión, Bergen, 3-4 de junio de 1992. Agradezco a Harald Baldersheim sus valiosos comentarios.

** El autor es catedrático del Centro Noruego de Investigación en Organización y Gestión.

como “cultura administrativa”, la cual puede ayudar a comprender la administración pública en distintos entornos culturales.

Teorías de la cultura de la organización

El concepto de cultura se ha convertido en un instrumento para el estudio de las organizaciones. Gracias al reconocimiento de que las actividades de las organizaciones son también derivadas de valores, normas, símbolos, rituales y ceremonias que van más allá de las explicaciones basadas en mediciones racionales o calculadoras, los estudios que vinculan a la cultura y la organización han proliferado en los dos últimos decenios.

El término “cultura” tiene muchos significados y connotaciones (Smircich, 1983: 339; Meek, 1988: 454; Bang, 1990: 21). Según el criterio de Wildavsky *et al.*, las innumerables definiciones de cultura se pueden reunir en dos grupos (1990: 1). En uno se considera la cultura “como compuesta de valores, creencias, normas, racionalizaciones, símbolos, ideologías, es decir, productos de la mente”. En el otro se ve la cultura “referida a la totalidad del modo de vida de las personas, sus relaciones interpersonales y sus actitudes”. Sobre la base de estos dos tipos de conceptos de cultura, Wildavsky y sus colaboradores distinguen tres términos: *sesgos culturales*, *relaciones sociales* y *modos de vida*. El término “sesgo cultural” se refiere a los valores y creencias compartidos; las “relaciones sociales” implican las relaciones entre las personas; la combinación de los sesgos culturales y las relaciones sociales producen un “modo de vida”. Las relaciones sociales y los sesgos culturales son recíprocos. La adopción de ciertos modelos de relaciones sociales genera formas características de ver el mundo y la adopción de una determinada cosmovisión legitima el tipo correspondiente de relación social.

En el contexto de la organización, se usa la cultura para explicar acontecimientos y comportamientos humanos en la organización que están más allá de las explicaciones basadas en teorías racionales y económicas. Se supone que la cultura organizacional afecta el comportamiento al proporcionar modelos de acción de lo que es legítimo y normal; integra a los miembros de la organización al generar lealtad, identidad y el sentimiento de formar parte del grupo (Bang, 1990: 91). Con el fin de explicar cómo se producen y mantienen en las organizaciones los modos de vida, se pueden agrupar los diversos enfoques que vinculan la cultura y la organización conforme a dos supuestos princi-

pales: “La cultura es lo que la organización tiene” y “la cultura es lo que la organización es” (Smircich, 1983; Allaire y Firsirotu, 1984; Schein, 1985; Meek, 1988; Jorgensen, 1989).

1. La cultura es lo que la organización “tiene”

El primer vínculo importante entre la cultura y la organización supone que existe en un sentido real y tangible una cultura colectiva de la organización, que puede ser creada, medida y manipulada para intensificar la eficiencia organizacional. Está implícito que una organización puede volverse eficiente; por ejemplo, una escuela puede producir el “ciudadano modelo” si una cultura malsana es sustituida por otra saludable. El propósito aquí es modificar los valores, normas y actitudes de las personas para que puedan hacer la contribución “correcta” y necesaria a una organización. En este sentido, en el contexto de la organización se produce una combinación viable de valores y significados compartidos y relaciones interpersonales.

Este tipo de aproximación a la cultura no es extraño ya que *i)* algunas organizaciones tienen éxito y otras no, y hay algo en las primeras que a veces va más allá de las explicaciones basadas en una elección racional, como la gestión eficiente y los mecanismos del mercado, y *ii)* las organizaciones tienen la capacidad de motivar a sus miembros por medios distintos del poder punitivo (físico) y del poder remunerador (económico) (Galbraith, citado en Meek, 1988: 461). Las organizaciones japonesas frecuentemente son mencionadas como ejemplos de organizaciones donde el poder condicionado (la creencia) es un instrumento importante de control, motivación y rendimiento de los empleados (Ouchi y Wilkinson, 1983: 468-481). Ouchi y Wilkinson señalan que un importante mecanismo rector de los empleados en muchas empresas japonesas es el sistema de clan, en virtud del cual los empleados recientemente contratados son socializados en forma intensiva para que acepten como propios las ideas y objetivos de las empresas. En estas organizaciones no es necesario medir el rendimiento, controlar o dirigir a los empleados, ya que la inclinación natural de éstos es hacer lo que es mejor para la empresa.

Las organizaciones son vistas como instrumentos sociales que generan bienes y servicios, y también como subproductos que producen valores culturales y normas (Smircich, 1983: 344). Los directivos instauran reglas acerca de lo que es “bueno” y lo que es “malo”, para

establecer armonía y orden en la organización y, de ese modo, la función de la cultura es dictar un comportamiento normativo: “lo que debe ser”. Existe aquí un elemento de causalidad. El tipo ideal racional legal de Weber es un ejemplo de cómo regular las relaciones interpersonales mediante el tratamiento impersonal, la autoridad jerárquica y la promoción basada en el mérito, para que se compartan normas homogéneas, previsibles y estables.

Además, se considera que la organización está sujeta a una relación con su entorno en gran medida determinante. Hay múltiples factores en el entorno, por ejemplo la tecnología, el mercado y las normas profesionales, que presentan imperativos para el comportamiento que los directivos pueden instaurar en su organización con el fin de lograr el mejor ajuste para optimizar el rendimiento. Se logra el ajuste mediante la adaptación consciente de la organización (Jorgensen, 1989: 235). El modelo de la dependencia de los recursos (véase Scott, 1981) para la adaptación al entorno mediante técnicas de enlace y amortiguamiento es una forma de eliminar la incertidumbre y la inestabilidad para producir relaciones interpersonales homogéneas y normas estables.

Cuando en una organización todos los integrantes comparten los mismos valores y normas, hay una cultura organizacional. Las variaciones en la cultura se producen por causa de variaciones en las constelaciones de grupos, el tipo y el nivel del cargo y las relaciones interpersonales.

2. La cultura es lo que la organización “es”

En contraste con el anterior, este enfoque considera que la cultura está engarzada en la sociedad; es preciso afrontar las “consecuencias de la cultura”, y ésta no se puede cambiar fácilmente (Hofstede, citado en Jorgensen, 1989). En lugar de considerar la cultura como algo que crean los directivos o algo importado del entorno e instaurado cuidadosamente, estos teóricos piensan que la cultura es el producto de símbolos y significados negociados y compartidos: emerge de la interacción social. En este sentido, los valores y creencias compartidos y las relaciones interpersonales en las organizaciones son meros reflejos de la combinación viable que se realiza en la sociedad.

En los estudios transculturales de Hofstede (1984: 11), se define la cultura como la programación mental que se efectúa en la primera

infancia dentro de la familia y se refuerza en las escuelas y la organización; estos programas mentales contienen un componente de la cultura nacional. Se expresan en los distintos valores que predominan en los pueblos de los diferentes países. Hofstede distinguió cuatro dimensiones: la distancia del poder, la prevención de la incertidumbre, el individualismo y la masculinidad. Argumentó que, conforme a estas dimensiones, en las distintas sociedades se pueden ordenar sistemas dominantes de valores que afectan el pensamiento humano, las organizaciones y las instituciones en formas predecibles.

Wildavsky *et al.* (1990) señalan que no existe la organización; sólo hay formas de organizar y formas de desorganizar. Su análisis se basa en dos dimensiones: el grupo y la cuadrícula, según sugiere Mary Douglas (citada en Wildavsky *et al.*, 1990: 11). La dimensión del grupo se concentra en el grado en que un individuo se identifica con un grupo y la dimensión de la cuadrícula se refiere al grado de libertad en la acción individual. La interacción entre esas dos dimensiones produce cuatro formas de organizar y desorganizar: jerárquica, igualitaria, individualista y fatalista. Cuanto más se identifica uno con un grupo y está sujeto a los preceptos, más limitado está por las normas del grupo, por ejemplo en una sociedad jerárquica. Por otra parte, cuanto menos se identifica uno con un grupo y puede actuar con mayor libertad, menos sujeto está a las ataduras grupales, por ejemplo en una sociedad individualista. Estas formas de organizar y desorganizar existen en todas las sociedades y, por consiguiente, las formas de organización son un mero reflejo de esas dos dimensiones (grupo y cuadrícula).

Esto difiere del concepto anterior (la cultura es lo que la organización tiene) porque ve la organización como una metáfora de la sociedad. Las organizaciones son sociedades en miniatura, no instrumentos intencionales y mecanismos de adaptación.

Se pueden delinear esos dos enfoques en un continuo que va desde el “determinismo” hasta el “libre albedrío” (Jorgensen, 1989: 233). En el extremo determinista, se ve la cultura como una entidad fija engarzada en la sociedad, que no puede ser manipulada o dirigida conscientemente. Se considera que la cultura es independiente de la organización; que se desarrolla en los individuos dentro de la familia durante la primera infancia, en el vecindario, las escuelas y las organizaciones. Como tal, la cultura de la organización es un mero reflejo de la cultura social. Por ejemplo, en general las organizaciones japonesas son diferentes de las noruegas en cuanto a la motivación, las relaciones interpersonales y los mecanismos de control de los empleados. En el otro

extremo, el concepto de libre albedrío ve la cultura como una variable dependiente engarzada en la mente de los individuos. Se desarrolla por medio de las relaciones interpersonales, el tipo de trabajo que uno tiene, el tipo de funciones que desempeña, la socialización, la disciplina y la experiencia profesional. Si todos en la organización comparten los mismos valores, existe una cultura homogénea de la organización; si hay valores discordantes entre los miembros de la organización, entonces existen subculturas dentro de ésta. Cuanto más se pasa la cultura de la organización de una generación a otra, más probable es que se vuelva permanente y difícil de cambiar, como sucede por ejemplo con el sistema de clan para dirigir el comportamiento de los empleados. Por otra parte, es menos probable que se desarrolle una cultura “cristalizada” de la organización cuando existen valores y normas contradictorios.

Bajo el concepto de “la cultura es lo que la organización tiene” encontramos teóricos que prescriben un comportamiento en la organización similar a los principios de la “escuela de la administración científica” (taylorismo), de aplicación universal (todo puede y debe ser administrado), y de la “escuela de las relaciones humanas”, que hace hincapié en el aspecto social y psicológico del comportamiento y las relaciones humanas (Politt, 1990: 15). Bajo el concepto de “la cultura es lo que la organización es” encontramos a los teóricos de la ecología demográfica, que subrayan la “selección natural” de las organizaciones, donde la diversidad en el entorno es la fuente de la variedad en la organización (véanse Scott, 1981; Perrow, 1986: 209), y a los sociólogos que subrayan las normas, los valores y las funciones en un aspecto social, o a los antropólogos que hacen hincapié en los símbolos, los mitos, las ceremonias y el lenguaje en una sociedad.

Si la cultura es lo que la organización *tiene*, dentro de una misma sociedad podemos observar variaciones entre las organizaciones y en una misma organización. Por el contrario, si la cultura es lo que la organización *es*, resulta más probable que observemos mayores diferencias entre las organizaciones de *diversas* sociedades.

Las teorías de la cultura organizacional pretenden proporcionarnos un horizonte nuevo para comprender y explicar los fenómenos de las organizaciones que no están totalmente cubiertos por las teorías tradicionales de la organización. El interrogante es cuán adecuadas son esas teorías de la cultura organizacional para captar los fenómenos en una organización pública.

La función de las organizaciones públicas

Una característica fundamental de la administración pública es su relación con la política y su posición en un sistema político más amplio. Estos elementos fundamentales configuran los mecanismos de control: cómo se permite que la política dirija la administración, el funcionamiento interno de la administración y su relación con la sociedad y los ciudadanos.

Un concepto normativo de la relación entre la política y la administración, surgido en Europa a partir del siglo xvii, sugiere una estructura jerárquica entre los fines y los medios. En este sentido, la administración como instrumento neutro se ocupa de traducir en la práctica las decisiones políticas que se derivan de otras fuentes (Barker, 1966; Self, 1972). El sistema electoral puede traer líderes políticos nuevos, pero los administradores no cambian gracias al sistema de carrera, conectado con el carácter impersonal de la burocracia. Se espera que la burocracia sea leal a todos los gobiernos y regímenes que asumen el poder. Al mismo tiempo, se espera que siga siendo políticamente neutra. En Europa esto fue posible mediante un sistema de burocracia weberiana, donde los administradores estaban organizados según una jerarquía con un sistema vertical de autoridad, una carrera permanente, el tratamiento impersonal y la promoción sobre la base del mérito. Por consiguiente, la imagen de este tipo de administración es un todo unificado donde la autoridad emana desde la cúspide. No se supone que un sistema tan estable sea alterado por un cambio en el gobierno. Por el contrario, el sistema continúa a pesar de los cambios y la agitación políticos.

Esta burocracia ideal tal vez ya no describa adecuadamente los estados benefactores occidentales. La carga de trabajo del gobierno ha aumentado y esto dificulta la función de los políticos como intermediarios entre el pueblo y el gobierno. Es bien conocida su dependencia de los burócratas y expertos. El sistema electoral ya no es el único vínculo principal entre los ciudadanos y el gobierno. La integración de importantes organizaciones de interés en el gobierno en muchos países de Europa Occidental ha llevado a una estructura más segmentada donde interactúan los administradores, los intereses organizados y los políticos (Olsen, 1983: 32).

Estos hechos son el trasfondo de la sugerencia de que la actitud burocrática puede ser situada en relación con dos polos (Putnam, 1973; Aberbach *et al.*, 1990). Por una parte, podemos hablar de burócratas

“clásicos” o “tecnocráticos” y, por otra, de los burócratas “políticos”. Los primeros piensan que los problemas públicos se deben resolver siguiendo ciertos criterios objetivos y uniformes de legalidad y viabilidad técnica. Como los administradores se consideran “no partidistas”, su juicio es “imparcial” y “objetivo”. El burócrata clásico desconfía o se aparta de las instituciones políticas, como los parlamentos, los partidos y los grupos de presión. Pueden culpar a los líderes políticos de introducir criterios irracionales en la aplicación de las políticas para un desarrollo racional, y de tergiversar cuestiones administrativas para impedir decisiones basadas exclusivamente en el mérito (Jain, 1990: 38). La “interferencia política” es un constante elemento de irritación que parece desmoralizar a toda la burocracia. En consecuencia, esos burócratas se pueden sentir más cómodos en el mundo ordenado y menos conflictivo de una autocracia benevolente que en una democracia acosada por problemas.

El burócrata “político” representa el polo opuesto. Simpatiza mucho más con la concepción pluralista del interés público. Los burócratas políticos consideran legítima la influencia política en la formulación de las políticas. Su vida cotidiana se caracteriza más por la negociación y la componenda que por seguir las reglas y los procedimientos ordinarios.

La sensibilidad burocrática a las necesidades sociales y las demandas del público varía mucho según la orientación de los burócratas hacia el mundo de la política (Putnam, 1973: 121). Los burócratas clásicos se basan más en normas impersonales, rara vez en las demandas del público, al formular juicios, mientras que los burócratas políticos tienen más en cuenta las demandas del público. En tanto que los burócratas clásicos pueden hacer hincapié en la aplicación uniforme y universal de las leyes, los burócratas políticos adoptan un enfoque de “elección del público”, al organizar una serie de disposiciones con el fin de proporcionar distintos bienes y servicios. Mientras en el primer caso los burócratas están alejados de los ciudadanos en general, en el segundo existe el peligro del patronazgo y las prebendas.

En la actualidad las organizaciones públicas del mundo occidental operan en un entorno complejo, con múltiples actores y variados intereses. En ese complejo entorno es difícil establecer líneas divisorias entre la política y la administración y verlo como un todo unificado. Con la contratación de profesionales, el sistema vertical de autoridad puede entrar en conflicto con la autoridad de los expertos profesionales (Jacobsen, 1960). El conflicto entre los conocimientos y la jerarquía pueden

volver poco clara la función de un administrador, ya que éste se encuentra en el límite entre dos tipos de lealtad: la lealtad hacia la organización y la lealtad hacia la profesión. Si un administrador es más leal a su profesión, es difícil integrarlo por medio de la autoridad jerárquica. Se siente más motivado por las normas, la ética y el código profesional.

En su estudio de los servidores públicos noruegos, Olsen (1983) muestra una transición en la concepción de la función de los servidores públicos: desde las formas de organización basadas en una conducción jerárquica y la experiencia profesional, a formas que se basan en la negociación y la persuasión. Actúan como “negociador/iniciador”.

Rhodes (1992: 4-5) observa que una innovación importante en el sector público de Gran Bretaña es el empleo de la contratación externa para la prestación de servicios públicos y el tratar a los ciudadanos como clientes o usuarios. Este cambio a formas nuevas de prestación de los servicios es paralelo a la llegada de “la nueva gerencia pública”, que tiene las siguientes creencias fundamentales:

La concentración en la gestión, no en la política, y en la evaluación del rendimiento y la eficiencia; el desglose de las burocracias públicas en organismos cuyos tratos recíprocos se basan en el pago por el usuario; el empleo de “casi mercados” y la contratación externa para promover la competencia; el recorte de los costos; y un estilo de gestión que hace hincapié, entre otras cosas, en las metas de producción, los contratos a plazo limitado, los incentivos monetarios y la libertad de gestión.

En otras sociedades, la impugnación de la autoridad vertical puede provenir de la autoridad carismática y tradicional (Peters, 1984: 60). En el sistema tradicional de autoridad, ésta se basa en la posición que uno ocupa en la sociedad; en un sistema carismático de autoridad, ésta se basa en la personalidad del líder. La fuente de autoridad en estos dos sistemas no está sujeta a una impugnación racional. En las organizaciones estructuradas, estos tipos de autoridad pueden canalizar la lealtad del individuo hacia un líder o grupo particulares.

Norell (1990: 167-168), al referirse al gobierno local sueco, clasificó los entornos de los administradores en cinco culturas que pueden ser explicadas en parte por el contexto organizacional en el cual actúa el administrador y la función que éste tiene, y en parte por su profesión. El contexto organizacional se refiere a las redes de contactos. Cuanto más contactos se tiene con los políticos, más se sabe de la conducción política; cuanto más se trabaja con los clientes, más se identifica uno

con ellos. Norell hizo una distinción de varios tipos de cultura: política, de mercado, burocrática, orientada hacia el cliente y profesional. Según su opinión, la cultura administrativa en el gobierno local sueco tiene muchas facetas y puede estar fragmentada. La cultura política se caracteriza por su lucha por el control de la toma de decisiones. La cultura de mercado se distingue porque en ésta ganará la idea más competitiva. La cultura burocrática hace hincapié en la jerarquía, la uniformidad, la previsibilidad y el control. La cultura orientada hacia el cliente se caracteriza por el compromiso personal, la comprensión y la abnegación. Por último, la cultura profesional se concentra en el conocimiento y la experiencia.

En ocasiones, un administrador puede estar sometido a las presiones de diferentes culturas. Los ejecutivos tienen contactos frecuentes con los políticos, pero al mismo tiempo tienen la responsabilidad de mantener el control interno y de subrayar los principios burocráticos. También tienen contactos con organizaciones económicas que hacen hincapié en la cultura de mercado. Quienes tienen un cargo técnico, destacan las normas profesionales. Los que trabajan en un nivel jerárquico más bajo tienen más contactos con los clientes y, por lo tanto, se identifican más con ellos. Los distintos tipos de cultura que afrontan los administradores nos llevan a descartar la idea de una administración cerrada y unificada.

En síntesis, los administradores públicos son parte integral de un sistema político. Sus conocimientos son importantes en la formulación de las políticas y es extensa su red de contactos tanto con políticos como con grupos de interés organizados. Sin embargo, los administradores no siempre se encuentran en una estructura jerárquica que asume la concentración del poder en una legislatura omnipotente. En el nivel interno de la organización, los administradores son integrados mediante diversos mecanismos de control, distintos de la autoridad jerárquica, e interactúan con variados entornos.

En los países en desarrollo, la “ideología del desarrollo” es esencial para comprender la política y la administración (Heady, 1991: 271). La consecuencia de la colonización en muchos países en desarrollo fue una sólida administración pública y un sistema político débil. La política se caracterizó por la inestabilidad; no fueron raras las intervenciones militares y no existía participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; a menudo hubo un liderazgo elitista modernizante, acompañado por una amplia brecha política entre gobernantes y gobernados, y se carecía de empresarios locales.

Ante la ausencia de un sistema político sólido, aunada a una difundida alienación política y antipatía hacia los políticos, los servidores públicos pueden actuar como participantes principales en la formulación de las políticas.

La encuesta de Riggs reveló que las sociedades en desarrollo con frecuencia carecían de un equilibrio entre las “instituciones políticas para la formulación de políticas” y las “estructuras burocráticas para la aplicación de las políticas” (citado en Heady, 1991: 429). La consecuencia fue que los burócratas se apropiaron de una cantidad considerable de funciones políticas. Riggs llamó a estos regímenes “estados burocráticos” o estados desequilibrados. Ese desequilibrio en el cual dominan los burócratas podría inhibir el desarrollo político.

En síntesis, en muchos países en desarrollo la desaparición de los colonizadores dejó un vacío en la política y en las empresas locales. Por otra parte, la burocracia, como legado del pasado colonial, se convirtió en un importante actor de la esfera del gobierno y el desarrollo. Las consecuencias fueron los “estados burocráticos” y una esfera política subdesarrollada.

¿Cómo podemos comprender la cultura administrativa?

En cualquier sistema, no se puede analizar en forma inteligente la función de la burocracia sin relacionarla con su contexto político. La función esencial de la política en la vida de las organizaciones administrativas públicas no parece ser captada por las teorías de la organización y la cultura. Mediante el proceso de la política se construye la realidad política, es decir, la visión de una sociedad adecuada, con autoridad legítima y formas de participación (Olsen, 1983: 9). Lo que hace y para quién lo hace reflejan esa realidad política y también sus ideas acerca de lo que es apropiado. Las metas de una organización pública son cuestiones políticas; la asignación de los recursos a las organizaciones públicas se decide en el ámbito político; las organizaciones públicas rinden cuentas a los ciudadanos por conducto de sus representantes políticos. Toda una gama de cuestiones de la administración pública son temas de debates y discursos políticos.

La función de la política en la formación y configuración de sesgos culturales y relaciones interpersonales ha sido ignorada por las teorías de la cultura organizacional. Una razón puede ser que esto siempre ha

sido un problema importante de investigación para los antropólogos, y sólo recientemente ha capturado la atención de los politólogos. Además, muchas de esas teorías se desarrollaron basándose principalmente en las organizaciones privadas y, por consiguiente, la cuestión de la política no ha sido un aspecto importante en sus indagaciones.

Sobre la base de lo señalado anteriormente, los intentos por captar los aspectos de la cultura administrativa se han concentrado en tres relaciones que se refieren a normas vinculadas con las prácticas administrativas:

- a) el control político o las relaciones entre los políticos y los administradores,
- b) la cohesión o las fuentes de autoridad y control internos, y
- c) las relaciones entre la sociedad y el administrador.

a) *El control político*

La dimensión del control político hace hincapié en la medida en que los administradores pueden ser clasificados como *clásicos* o como *políticos*. Mientras el burócrata clásico está orientado hacia los procedimientos o las normas, el burócrata político está orientado hacia los problemas o los programas (Putnam, 1973: 90). En tanto el burócrata clásico considera fastidiosos a los políticos porque interfieren en la objetividad y la actuación del gobierno, el burócrata político ve a los políticos como participantes en un juego común. El burócrata político comprende y acepta más la función de instituciones tales como los partidos políticos y los grupos de presión. Se observa un caso extremo del burócrata político en los regímenes socialistas con administraciones que tienen "cuadros de funcionarios principales", donde los administradores se convierten en obedientes instrumentos de los políticos y donde su contratación se basa en la afiliación partidaria.

El ideal del burócrata clásico es mantenerse apartado de la política y de la afiliación partidaria. El burócrata clásico ideal es particularmente neutral pero leal a todos los gobiernos y regímenes que asumen el poder. La impersonalidad de su conducta, la inamovilidad en sus cargos y la promoción basada en el mérito los convierte en parte de un sistema estable a pesar de los cambios y la agitación políticos. En un caso extremo, los servidores públicos clásicos pueden convertirse en élites o ser paternalistas, con la idea de que los políticos son como niños

a quienes es preciso cuidar. Esta actitud de custodios no es rara en muchos países en desarrollo.

La dimensión del control político también hace hincapié en establecer si los servidores públicos son *pasivos* o *activos*. ¿Tienen iniciativas respecto de las propuestas políticas, o simplemente acatan esas propuestas de sus patrones políticos? ¿Es la burocracia la protagonista de las políticas o simplemente una asesora respecto de las propuestas políticas? ¿Se limitan los burócratas a decir "Sí, señor ministro"? El burócrata pasivo espera las instrucciones del político. Puede ser políticamente neutral pero se pone en marcha sólo después de recibir directrices políticas. En contraste, la administración activa no espera las señales políticas. Asume la iniciativa en cuanto a presentar problemas y soluciones a los políticos. También es activa en el suministro de retroalimentación de información a los políticos.

b) *La cohesión*

Esta dimensión hace hincapié en las fuentes de control y motivación internos, que pueden tener diversos orígenes. Las fuentes de autoridad o su combinación varían de un país a otro. *Cómo* varían es un tema para la investigación empírica.

i) *La autoridad vertical*

Este tipo de autoridad se basa en jerarquías. La imposición de normas universales e impersonales es fundamental para la motivación y el control de los empleados. Es similar al sistema "racional-legal" de Weber (Scott, 1981: 67-72; Mintzberg, 1979: 315-316). En un caso extremo, la organización jerárquica puede volverse extremadamente estructurada, centralizada en forma vertical, y puede imponer muchas normas. La búsqueda de objetivos es sustituida por el acatamiento de normas. Se evita correr riesgos y cometer errores. Se prefieren las situaciones claras, estructuradas y estables a las poco claras, inestables y ambiguas (véase Blunt, 1990). Esto puede hacer que el sistema sea cerrado, con pocas interacciones con el entorno (véase Hofstede, 1990). Este tipo de sistema puede caracterizar a la administración pública en muchos países en desarrollo.

ii) La autoridad profesional

En contraste con la autoridad jerárquica, la autoridad profesional emana de la calificación profesional. La autoridad se basa en el conocimiento y la especialización (Jacobsen, 1965: 90; Mintzberg, 1979: 349-351). En este tipo de autoridad, uno se identifica más con las normas, la ética y el código profesionales. La autonomía en el ejercicio del propio juicio y la evaluación son fundamentales para motivar a los profesionales.

iii) La recompensa o la sanción

En este caso, el poder o influencia se basa en la capacidad de recompensar o sancionar (French y Raven, 1954: 156-158). En una organización, la persona con capacidad para recompensar o sancionar está en una posición ventajosa para ejercer influencia sobre los demás. Esta autoridad generalmente recae en los cargos de más alto nivel en la jerarquía, y permite al funcionario superior influir en el comportamiento de los subordinados y hacerlos que acaten las normas de la organización.

Es similar a la autoridad jerárquica; la principal diferencia es que esta última se basa en una autoridad legítima, es decir, en la creencia entre los empleados de que las órdenes se dan desde la cúspide. Por el contrario, la autoridad de la recompensa o la sanción se basa en el temor o la motivación por parte de los empleados para acatar las órdenes.

iv) El "cuidado"

Ha surgido una nueva filosofía de la gestión que hace hincapié en cuidar a las personas y que constituye un importante mecanismo para el control y la motivación de los empleados. Se recomiendan conceptos tales como "dirigir al hacer la ronda" o "dirigir con la conversación" para intensificar la identificación de los empleados con la organización. En este tipo de autoridad, hay una actitud de cuidado "maternal". Ésta es una fuente de autoridad que se supone que aportarán a la organización las mujeres que ocupan cargos directivos. Este tipo de autoridad puede ser especialmente eficaz en la administración pública occidental de la actualidad.

v) El sentimiento de pertenecer al grupo

El sentimiento de pertenecer a un grupo y seguir las normas de éste es una fuente de autoridad bien descrita en los trabajos de la escuela de las relaciones humanas (Scott, 1981: 86-90). La solidaridad con el grupo puede desarrollarse como resultado de vínculos familiares y de parentesco, pertenencia al mismo servicio, vínculos geográficos y haber asistido a la misma universidad. En este tipo de sistema de autoridad, uno se puede identificar más con la organización. Esto es lo que Hofstede describió como orientación parroquial, en contraste con la orientación profesional (1990: 306-308). Se dice que el tipo parroquial de cultura es común en las empresas japonesas. La autoridad basada en la identidad con el grupo no se limita a una organización particular, sino que puede abarcar varias organizaciones. En muchas naciones en desarrollo este tipo de autoridad ejerce un considerable control y motivación (véase Heady, 1991). Un caso extremo de esta variante puede generar nepotismo y corrupción. No obstante, la importancia del "vínculo con la vieja escuela" también es bien conocida en la administración pública occidental.

c) La ciudadanía

La tercera dimensión de la cultura administrativa se concentra en las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Esas relaciones pueden adoptar diversas formas. Hay dos dimensiones en las relaciones entre la administración y los ciudadanos:

i) Universalismo en oposición a clientelismo

Esta dimensión hace hincapié en un tipo "universal" de comportamiento administrativo en un extremo y un sistema de "clientelismo" en el otro. La administración "universal" se basa principalmente en derechos universales por lo común manifestados en la aplicación impersonal de las normas. Esto es lo que Weber llamó una forma *racional-legal*, donde la decisión de un administrador se basa en normas claras y específicas y no en sus ocurrencias arbitrarias o caprichosas (Scott, 1981: 69-70). En el otro extremo, el "clientelismo" otorga prebendas por un pago o a cambio de una base de poder, patronazgo, adhesión, etc., como sucede

en el sur de Italia o con los irlandeses en la política de las ciudades estadounidenses (véase, por ejemplo, Clark, 1975). En cierto punto entre estos dos extremos se puede ubicar un patrón de comportamiento de "defensa sectorial". En la defensa sectorial, los administradores promueven los intereses de los sectores —por ejemplo consejos, comités, grupos interministeriales de trabajo, etc.— de los cuales forman parte o con los cuales interactúan.

ii) El ciudadano como "súbdito"
en oposición al ciudadano como "cliente"

Esta dimensión se concentra en lo que los administradores piensan de los ciudadanos. Como conceptos extremos, se puede ver a los ciudadanos como "súbditos" o como "clientes". Como "súbditos", se espera que los ciudadanos muestren un comportamiento "sumiso", es decir, deferencia y obediencia a los administradores. Los administradores dictan y los ciudadanos acatan como "súbditos" leales. Los administradores parecen saberlo todo y se espera que los súbditos confíen en ese conocimiento. Esta actitud de la administración puede generar un sentimiento de alienación e impotencia en las personas. A la inversa, los administradores pueden pensar en los ciudadanos como "clientes", con la actitud de que "el cliente siempre tiene razón". Esta actitud, que caracteriza un contexto empresarial/de mercado, está entrando en la administración pública de Europa occidental como una ideología. ¿Afecta las normas y el comportamiento administrativos? La actitud de una administración puede orientarse hacia la "venta" y no sólo la prestación de un servicio. Los ciudadanos son considerados clientes con oportunidades de elección. Esta novedad de transferir el pensamiento "gerencial" del sector privado al público representa un cambio en la actitud y la ideología en la gestión de los servicios públicos (Politt, 1990: 11). La ideología de algunos municipios productores de energía en Noruega parece mostrar una transición de la actitud orientada hacia el usuario a la actitud orientada hacia el cliente (véase Baldersheim y Vike, 1992). En Suecia, algunos concejos municipales han comenzado a pensar en sí mismos como "compradores" de los servicios prestados por sus municipios en representación de los ciudadanos, y a pensar en los administradores como vendedores sobre una base contractual.

En cierto punto entre estos dos extremos, se puede situar un patrón de comportamiento de "defensa del usuario". En la defensa del

usuario, los administradores abogan por los intereses de los usuarios "débiles", por ejemplo los discapacitados, los beneficiarios de la asistencia social, los desempleados, etc., quienes dependen de la ayuda de los administradores.

Tal vez no podamos encontrar un administrador que se ajuste a una sola de las dimensiones señaladas anteriormente. En cambio, podremos encontrar administradores que presentan varias de esas características.

El burócrata clásico confía más en la jerarquía o en la recompensa o sanción para respaldar su autoridad. Algunos burócratas clásicos también se basan en los conocimientos técnicos y en la especialización profesional para adoptar decisiones. Por otra parte, el burócrata político recurre más a la consulta y la negociación como una forma colegiada de comunicación para tomar decisiones. El burócrata clásico se concentrará en un tipo universal de comportamiento administrativo, es decir, en la aplicación impersonal de las normas. Por el contrario, el burócrata político recurrirá al clientelismo para otorgar prebendas a los miembros del partido o a parientes y amigos.

La explicación de las variaciones en la cultura administrativa

Según el concepto de que la cultura es lo que la organización "es", se espera que las normas sociopolíticas determinen las prácticas administrativas en las organizaciones públicas. El estudio de Putnam (1973) sobre burócratas británicos, alemanes e italianos mostró una marcada variación en su orientación hacia el mundo de la política y, por consiguiente, en su sensibilidad a las necesidades sociales y las demandas del público. Peters (1984: 46-59) ha demostrado las diferencias en las culturas políticas de distintos países sobre la base de la confianza social. En sistemas políticos tales como los de Estados Unidos de América, el Reino Unido o los países escandinavos, donde es alta la confianza social, surgen con mucha facilidad alternativas no gubernamentales para la administración pública. Por el contrario, varios países europeos como Francia e Italia y muchas naciones en desarrollo muestran un escaso grado de confianza social, lo cual hace difícil iniciar y organizar actividades no gubernamentales. Estos países presentan un alto grado de participación burocrática en los asuntos públicos.

La cultura administrativa puede variar dentro del contexto nacio-

nal si la cultura es lo que la organización “tiene”. Las actitudes y el conocimiento de su función de los administradores dependerán, por una parte, del tipo de empleo que tengan, el tipo de ministerio en que estén, su red de contactos y, por otra, del tipo de educación que hayan recibido, el método de contratación para el servicio público y la afiliación partidaria (Putnam, 1973: 121; Aberbach *et al.*, 1990: 5-7; Norell, 1990: 167).

Pueden existir diferencias considerables en el clima de opinión en los distintos departamentos. Dentro de cada departamento, las actitudes variarán según lo rutinarias, no políticas o técnicas que sean las tareas del administrador. Las habilidades políticas se vuelven más importantes cuanto más alta es la jerarquía del cargo y, por lo tanto, se debilita la disposición puramente tecnocrática (Aberbach *et al.*, 1990: 13). Es más probable que los funcionarios de más alto nivel compartan las metas del gobierno del momento.

Olsen, en su estudio de los servidores públicos noruegos, ha encontrado que las variaciones en las percepciones, actitudes y valores de los burócratas se pueden explicar mediante factores relacionados con la función, como la posición oficial, el tipo de función, el sentimiento de pertenecer a la institución, la red externa de contactos y la profesión (1983: 133).

Según el análisis de Robert Putnam (citado en Aberbach, 1990: 7), la comprensión de su función que tienen los servidores públicos varía según su formación; por ejemplo, los especialistas en ciencias sociales parecen tener una mentalidad menos tecnocrática que la de los juristas o científicos. Con respecto a la contratación, una tercera parte de los ejecutivos estadounidenses son funcionarios no de carrera, en contraste con lo que sucede en la India, donde los servidores públicos son funcionarios de carrera contratados mediante un sistema centralizado de exámenes. Este método de contratación puede explicar las diferencias en las actitudes y la comprensión de la función de los administradores en los distintos sistemas.

Aberbach *et al.* (1990: 14), en su estudio sobre los servidores públicos estadounidenses y alemanes, encontraron que los administradores afiliados al partido más conservador o simpatizantes de éste también tenían una concepción más tecnocrática de sus funciones.

Además de los rasgos culturales nacionales, que pueden explicar las diferencias en cuanto a actitudes y comprensión de la función de los administradores de diversas naciones, hay factores individuales u organizacionales como el tipo de departamento, el sistema de carrera y contratación, la educación, los antecedentes sociales y la afiliación

partidaria, que también explican esas diferencias; esos factores son responsables de las diferencias entre las organizaciones en el contexto nacional.

Una agenda para futuras investigaciones empíricas

Las distinciones entre ambas dimensiones de la cultura, la social y la organizacional/individual, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

La cultura administrativa es

	<i>Lo que la organización “es”</i>	<i>Lo que la organización “tiene”</i>
Influida por	La sociedad	Múltiples factores, por ejemplo, la educación, la edad, el tipo de cargo, etcétera
Las normas sociales son	Fuertes	Débiles
Las relaciones interpersonales reflejan más	Las normas sociales	Las normas de la organización
Hay posibilidades de modificarla	Ninguna/pocas	Algunas/muchas
Un cambio en la cultura de la organización probablemente será el resultado de un cambio en	La sociedad	La estrategia administrativa
La cultura como variable es	Independiente	Dependiente
Las organizaciones difieren más	En las diversas culturas	En una misma cultura

Las dimensiones de las culturas administrativas son fundamentales para comprender los procesos que moldean las relaciones de la administración con la política y la sociedad, e influyen en su fuente interna de motivación y control. La cultura administrativa, como se la

presenta en este trabajo, agrega una dimensión política a las teorías organizacionales de la cultura existentes. Un supuesto fundamental de las dimensiones culturales de la administración es que las prácticas administrativas no se pueden entender sin conocer los contextos normativos sociales y políticos en los cuales está engarzado el sistema político administrativo. Las organizaciones públicas reproducen el orden social y el orden político, es decir, el comportamiento administrativo es resultado de las normas culturales de las naciones. Sin embargo, investigaciones anteriores han encontrado que los síndromes de actitudes examinados previamente no sólo varían según los distintos países, sino también según la naturaleza del trabajo del administrador, su lugar de trabajo, su educación, su red de contactos, etc. Esto sugiere que las prácticas administrativas también pueden ser consideradas como manifestaciones de variables en el ámbito individual y de la organización. Si las prácticas administrativas varían conforme a variables en el nivel del individuo/la organización, más que según los distintos países, entonces las normas culturales nacionales/étnicas pueden ser menos importantes para explicar las variaciones culturales en las prácticas administrativas.

Putnam (1973: 121) ha subrayado, además de las diferencias transnacionales, la importancia de la variación intranacional y sus correlaciones al delinear la orientación burocrática hacia la política. Aberbach *et al.* (1990: 5-7), al estudiar la comprensión que tienen de su función los burócratas de alto nivel en Alemania y los Estados Unidos, basaron sus análisis en cuatro variables: la posición jerárquica, el departamento, la afiliación partidaria y la formación educativa. Encontraron que las actitudes burocráticas varían no sólo en los distintos países sino también dentro de una misma nación.

En consecuencia, los estudios transnacionales de las prácticas administrativas deben considerar ambos niveles de análisis, el social y el individual. En otras palabras, los estudios de las prácticas administrativas deben incorporar las dos dimensiones de la cultura de la organización: "la cultura es lo que la organización es" y "la cultura es lo que la organización tiene".

Referencias bibliográficas

- Aberbach, J. D. *et al.* (1990), "American and German Federal Executives-Technocratic and Political Attitudes", *International Social Science Journal*, pp. 123, 3-18.
- Allaire, Y. y M. E. Firsirotu, "Theories of Organization Culture", *Organization Studies*, 5/3, pp. 193-226.
- Baldersheim, H. y F. J. Vike (1992), "Energiverk i omstilling", Summary of a report on "Evaluation of Reform Strategies in the Energy Sector", presentado en el seminario en LOS-Center, marzo.
- Bang, H. (1990), *Organisasjonskultur*, 2, Utgave, Tano.
- Barker, E. (1966), *The Development of Public Services in Western Europe 1660-1930*, Hamde, Connecticut, Archon Books.
- Blunt, P. (1988), "Cultural Consequences for Organization Change in a South-east Asian State: Brunei", *The Academy of Management Executive*, vol. II, núm. 3, pp. 235-240.
- Clark, T. N. (1975), "The Irish Ethic and the Spirit of Patronage", *Ethnicity*, 2, pp. 305-359.
- French, J. R. P., B. R. Raven (1954), "The Bases of Social Power", en Cartwright (ed.), *Studies in Social Power*, The University of Michigan, Ann Arbor.
- Heady, F. (1991), "Public Administration: A Comparative Perspective", 4a. ed., *Public Administration and Public Policy*, 42, Marcel Dekker, Inc.
- Hofstede G. (1984), *Culture's International Differences in Work-Related Values*, vol. 5, Cross Cultural Research and Methodology Series, Sage Publications.
- Hofstede, G. (1990), *Cultures and Organizations: Software of the Mind-Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*, McGraw-Hill.
- Hofsede, G. *et al.* (1990), "Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Classes", *Administrative Science Quarterly*, 35, pp. 286-316.
- Jacobsen, K. D. (1960), "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentral-administrasjonen", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, pp. 231-248.
- (1965), "Informasjon tilgang og like-behandling i den offentlig virksomhet", *Tidsskrift for samfunns-forskning*, Oslo, Universitetsforlaget, pp. 147-160.
- Jain, R. B. (1990), "The Role of Bureaucracy in Policy Development and Implementation in India", *International Social Science Journal*, 123, pp. 31-47.
- Jorgensen, J. (1989), "Managing Three Levels of Culture in State-Controlled Enterprises", en Taieb Hafsi (ed.), *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*, Greenwich, Connecticut, Jai Press, pp. 229-255.
- Meeck, V. L. (1988), "Organizational Culture: Origins and Weaknesses", *Organization Studies*, 9/4, pp. 453-473.
- Mintzberg, H. (1979), "The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research", Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

- Norell, P. O. (1994), "Communal Administrators: The Swedish Case", en Richard Balme y Vincent Hoffman-Martinot (eds.), *Local and Regional Bureaucracies in Western Europe*, Work-shop held at the ECPR Session of Bochum, abril, pp. 149-179.
- Olsen, J. P. (1983), *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State-The Case of Norway*, Universitetsforlaget.
- Ouchi, W. G., y A. L. Wilkinson (1983), "Efficient Cultures: Exploring the Relationship between Culture an Organization Performance", *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 468-481.
- Perry, C. (1986), *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3a. ed., McGraw-Hill.
- Peters, G. B. (1984), *The Politics of Bureaucracy*, 2a. ed., Longman, University of Pittsburgh.
- Pettigrew, A. M. (1979), "On Studying Organizational Cultures", *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, pp. 570-581.
- Politt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Cambridge, Basil Blackwell.
- Putnam, R. (1973), "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany, and Italy", *British Journal of Political Science*, julio, pp. 257-290.
- Pye, L. (1985), *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*, The Belknap Press of Harvard University.
- Rhodes, R. A. W. (1992), "The Europeanization of the Sub-Central Government: The Case of the UK", Discussion Paper No. 13, Center for European Studies, Nuffield College Oxford, pp. 3-23.
- Schein, E. H. (1985), *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, San Francisco, Jossey-Bass Publication.
- Scott, R. W. (1981), *Organization: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Self, P. (1972), *Administrative Theories and Politics: An Enquiry into the Structure and Processes of Modern Government*, Londres, George Allen & Unwin.
- Smircich, L. (1983), "Concepts of Culture and Organizational Analysis", *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 339-358.
- Wildavsky, A., M. Thompson y R. Ellis (1990), *Cultural Theory*, Boulder, San Francisco, Political Cultures Series, Westview Press.