

La Formación en Administración Pública en el Contexto de la Mundialización: La Importancia de ir más allá de los Conceptos

Denis Proulx

Fabiana Machiavelli

RESUMEN

El impacto y las ventajas de la mundialización sobre la gestión pública y sus administradores son indiscutibles. Sin embargo, este fenómeno tiene otra faceta: la universalización de los conceptos. La globalización nos lleva a querer uniformizar los modos de gestión y la incompreensión de las diferencias culturales que resulta de ello parece ser una de las causas del fracaso que han conocido varios programas de formación internacionales en términos de resultados. La formación en administración pública está ligada a una serie de factores que cambian según las sociedades y las organizaciones y es esencial tomarlos en cuenta para que la formación sea eficaz, particularmente cuando se interviene en un contexto diferente del propio. La importancia de considerar estas diferencias y sus implicancias en la formación son fundamentales puesto que lo que se busca es el mejoramiento de las prácticas de gestión. El objetivo de este artículo es ilustrar estas diferencias de concepción a partir de un estudio realizado con administradores mexicanos y canadienses. Tal como lo muestran los resultados presentados, es evidente que los administradores canadienses y mexicanos si bien coinciden en manifestar su acuerdo en torno a los enunciados que presentan conceptos e ideas que forman parte del discurso dominante en gestión, no les otorgan la misma significación. De hecho, parece claro que los guían principios diferentes lo que hace que la interpretación y la aplicación práctica de esos conceptos resulte diferente.

<GLOBALIZACIÓN> <ADMINISTRACIÓN PÚBLICA> <CULTURA TRADICIONAL> <IDENTIDAD CULTURAL>
<CULTURA ORGANIZACIONAL > <FORMACIÓN PROFESIONAL>

ABSTRACT

The impact and the advantages of the globalization on the public management and his managers are indisputable. Nevertheless, this one phenomenon has another facet: the universalization of the concepts. The globalization leads us to want standardize the manners of management and the incomprehension of the cultural differences that ensues from it seems to be one of the reasons for failure that they have known several international programs of formation in terms of results. The formation in public administration is tied to a series of factors that change according to the societies and the organisations and it is essential take them in order that the formation is effective, particularly when one intervenes in a different context of the own. The importance of considering these differ and its implications in the formation are fundamental since what is looked is the improvement of the practices of management. The aim of this article is to illustrate these from a study realised with Mexican and Canadian managers. As the presented results show it, it is evident that the Canadian and Mexican managers though they coincide in demonstrating his agreement concerning the concepts and ideas that form a part of the domineering speech in management, do not grant the same significance to them. In fact, it seems to be clear that they guide different principles what does that the interpretation and the practical application of these concepts turns out to be different.

La Formación en Administración Pública en el Contexto de la Mundialización: La Importancia de ir más allá de los Conceptos

Denis Proulx

Fabiana Machiavelli

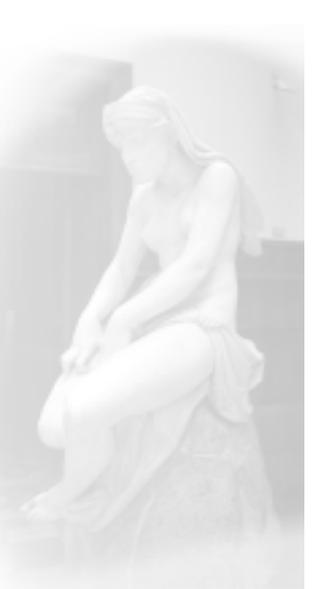
Como en muchos otros aspectos, la mundialización ha tenido y tiene un fuerte impacto sobre la gestión. En el caso de la gestión pública, ello es particularmente claro a partir de los procesos de reforma y modernización iniciados en las últimas décadas del siglo pasado. En los ámbitos académicos esto se ha traducido en una generalización de los debates e intercambios así como de las opciones de formación. El aumento de la movilidad y las posibilidades que presentan las nuevas tecnologías, particularmente a través de Internet, hacen que la oferta de formación sea creciente.

La importancia de este fenómeno es indiscutible y a nadie escapa el provecho que los administradores, de no importar que país, pueden obtener de la diversidad. Pero el mismo fenómeno tiene una contracara: la universalización de los conceptos. De manera generalizada, todos utilizamos los mismos conceptos, 'modernización', 'gestión por resultados', 'eficacia', 'eficiencia', 'performance', 'imputabilidad', la pregunta que se impone es ¿la significación que les asignamos es también la misma?

En realidad, ello no es evidente. El hecho que un individuo nos hable de gestión utilizando estos términos sólo pone en evidencia que conoce los conceptos, pero ello no nos implica que los pone en práctica de la misma manera que nosotros u otro administrador. Lo que queremos significar es que lo importante en realidad es lo que los administradores hacen y no lo que dicen.

Por otra parte, como lo afirma Geertz (1986) la cultura consiste en un sistema de significaciones y comprensiones compartidas. Consideramos entonces, en ese sentido, que la comprensión de esos conceptos no es universal, sino que al contrario, ella depende de la cultura nacional -entendida ésta como sistema de valores- que determina la concepción misma de la gestión. Si partimos del postulado que los administradores de diferentes países van a distinguirse claramente en sus concepciones respecto a diferentes aspectos de la gestión, como lo han ilustrado, entre otros, los estudios de Hofstede (1994), esto implica entonces que transformar las diferencias en ventajas no es un proceso automático, que un esfuerzo de clarificación previo es necesario.

El objetivo de este artículo es ilustrar estas diferencias de concepción a partir de un estudio realizado con administradores mexicanos y canadienses. La importancia de tomarlas en cuenta, las diferencias y sus implicaciones en la formación son, a nuestro entender, fundamentales puesto que el objetivo es el mejoramiento de las prácticas de gestión. En ese sentido, el resultado buscado es que la práctica, el hacer se modifique o cambie y no que sólo se discuta sobre ella. Como lo afirma bien Mintzberg (2002) los administradores necesitan vivir experiencias de intercambios multiculturales, pero también es cierto que el aprendizaje es más efectivo si está conectado a la experiencia vivida. Es esta



última la que hace que el aprendizaje sea real y no consista sólo en el dominio abstracto de nuevos conceptos.

LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y SU GESTIÓN

La gestión de las organizaciones públicas es en buena medida la gestión de las organizaciones públicas en un entorno público determinado, el cual condiciona tanto las formas de hacer en gestión como la comprensión misma de este entorno.

André Laurent (1980) sostiene que las organizaciones son 'invenciones sociales, modeladas cotidianamente por el comportamiento de sus actores que ejecutan lo que ellos consideran que son sus tareas y responsabilidades'. Esto es, utilizan sus propios modelos de la realidad y en base a ello actúan según lo que entienden son sus roles y sus funciones organizacionales. La acción de los administradores no es en este sentido azarosa, ella traduce 'sus propios sistemas de representación social, sus modelos de la realidad, sus visiones particulares en lo que concierne la concepción del poder, de la autoridad jerárquica y de la estructuración de los roles en una organización'. En definitiva, los comportamientos y las actitudes son influenciadas por los valores personales y de gestión.

Dicho de otro modo no son tanto las estructuras o las formas de las administraciones nacionales que hay que tener en cuenta sino la representación que tienen de ellas los actores que las forman.

El mejoramiento de las prácticas de la administración pública, que es el objetivo de la formación, pasa en buena medida por una evolución de esas prácticas y esos valores. Tratar de clarificar esas percepciones nos parece una condición previa a todo tipo de intervención que se lleve a cabo sobre la gestión, sobre la definición de la gestión pública y sobre como debiera estructurarse la formación.

LOS VALORES DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS DE DIFERENTES PAÍSES

Cuando se tiene la oportunidad de llevar a cabo actividades de formación o de consultoría en diferentes países, impacta la diversidad de las concepciones mismas de lo que es la administración pública y de su gestión. Lo primero que nos viene a la mente es la oposición clásica entre sistemas de empleo y sistemas de carrera, pero ciertos autores han situado en otros aspectos esta diferencia significativa que se observa entre la concepción de tipo norteamericana (que llamaremos en adelante management público) y la concepción europea (administración pública).

Así, más allá de las reglas de gestión, las administraciones funcionan de manera muy diferente y parece que las diferencias que se observan en la práctica son más profundas que las que se observan a nivel de las leyes o las reglas formales. La formación en administración pública está estrechamente ligada por su forma a la estructura misma de la administración pública. Por ejemplo, Le Moyne (1990) opone la problemática de dos modelos de administración, ilustrando que el paradigma managerial busca identificar situaciones de decisión y procede según un arquetipo por funciones contrariamente al modelo administrativo el cual identifica, por su parte, los procedimientos por niveles. Es claro que los sistemas que se encuentran no son puros y que han conocido numerosos cambios y evoluciones. No obstante, creemos que la trama central, es decir el principio de base que guía la acción, permanece determinante. Ello es infinitamente más complejo que la tradicional oposición entre función pública de carrera y función pública de empleo.

Una parte importante de la formación que se ofrece en management público se basa fundamentalmente en la decisión del

Cuando se tiene la oportunidad de llevar a cabo actividades de formación o de consultoría en diferentes países, impacta la diversidad de las concepciones mismas de lo que es la administración pública y de su gestión

administrador, en las situaciones de decisión que se le presentan. De hecho, el management público como ciencia está orientado hacia el administrador como actor, como individuo. La formación ofrecida a los administradores es extremadamente individualizada, los programas son concebidos en torno a numerosos cursos opcionales y cada participante elabora su programa propio a partir de sus necesidades personales y elige entre cursos centrados en la psicología organizacional, en la comprensión de lo que son las organizaciones, en los aspectos políticos o sociológicos.

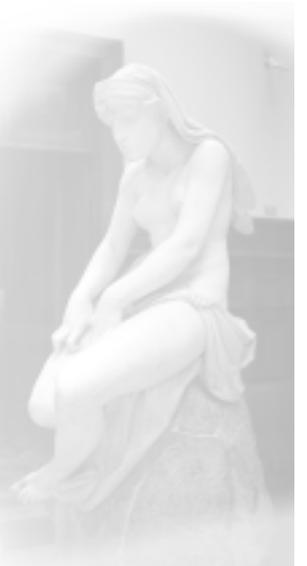
En las escuelas de management, los cursos de derecho y el enfoque jurídico están reducidos a su más simple expresión mientras que son centrales en el modelo administrativo. Por ejemplo, los cursos ofrecidos en la ENA (École Nationale d'Administration) francesa difieren de los que se ofrecen en la ENAP (École Nationale d'Administration Publique) de Québec. En el caso de la ENA, la formación ofrecida es mucho más práctica, se aprenden las normas y reglas de gestión, los principios subyacentes al aparato del Estado, lo que Le Moygne llama 'el sistema y la forma de hacer'. Esto es, los modos de hacer están predefinidos y de lo que se trata es de conocer esos procedimientos así como las normas y reglas que lo gobiernan. Al contrario, en la ENAP, más orientada hacia el management público, la formación está centrada en la preocupación del administrador sobre los resultados de la acción más que sobre el dominio de las normas y se acepta, en ese sentido funcionar de manera más flexible y menos determinada.

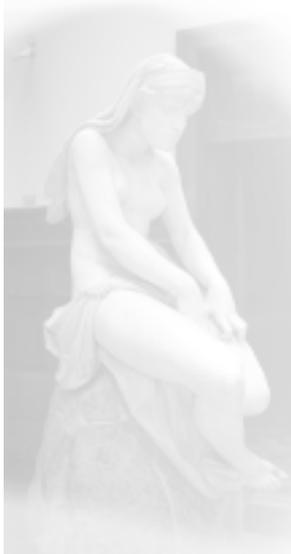
Esta perspectiva moderna de poner el acento sobre el resultado de la acción que se observa en el management público aparece también en los enunciados de políticas gubernamentales y comporta un grado de indeterminación

ligado a la naturaleza misma de los resultados del management público. Poco importa el modelo de administración retenido, siempre será más difícil medir los resultados de los programas gubernamentales que los costos o los medios que ellos utilizan para alcanzar sus fines. Esta incertidumbre, presente cotidianamente en el paradigma managerial, no es tan fácilmente aceptada por los sostenedores del paradigma administrativo, centrado en las reglas de gestión y sobre una forma de hacer predefinida. A nuestro entender, no hay que ver en esto una diferencia formal, sino sobre todo una referencia a valores que se han desarrollado en una práctica profesional diferente y a través de una formación particular.

Esta oposición entre una perspectiva centrada en los resultados y otra centrada en los procedimientos de gestión aparece también en el objetivo científico que es privilegiado por las Administraciones Públicas. En el caso del management se privilegian los modelos y criterios de decisión aplicada mientras que en el caso de la administración se van a privilegiar los modelos de la economía y de la organización ideal. Se oponen entonces de un lado el reconocimiento de una realidad pragmática y operacional de la cual deriva la teoría y, de otro lado, un marco teórico que determina la norma a la cual se conforman las formas de hacer.

Tomemos como ejemplo, el caso de una proposición de intervención sobre un proyecto de reforma administrativa en un país de África financiado por el Banco Mundial. Los expertos canadienses que realizaron la proposición no conocían el país en cuestión antes de presentar el proyecto. Propusieron entonces realizar un diagnóstico de la Administración, identificar los problemas y asignarles un orden de prioridad antes de ocuparse de los que, a primera vista, parecían más urgentes. Sostuvieron,





finalmente, que las soluciones debían, si ello era posible, conformarse a la ley y que si la ley no lo permitía debería modificarse. Esta proposición fue rápidamente rechazada por los expertos alemanes y franceses que la consideraron como un bricolaje. Ellos hubieran preferido una intervención que comenzara directamente por la definición de las formas de hacer ideales y traducirlas luego en ley, lo que es mucho más fácil de prever y más conforme a sus paradigmas administrativos.

Más allá de las técnicas, de las leyes de la Administración y del acento puesto sobre la ley como herramienta de intervención o como límite para la intervención, pareciera que las diferencias son mucho más marcadas. A menudo se han opuesto con toda razón los sistemas de administración de empleo y de carrera. Históricamente, las funciones públicas de empleo y de carrera han conocido una evolución que hace que, desde varios puntos de vista, ellas se parecen cada vez más. Hace ya mucho tiempo que se ha introducido en las funciones públicas de empleo la permanencia de los administradores, así como en las funciones públicas de carrera se han incorporado diferentes tipos de incentivos que reconocen de hecho que la función es ocupada por su titular al momento de establecer su remuneración. Evidentemente, la permanencia en el primer caso no es tan segura (si los puestos no son jamás abolidos, los empleos sí pueden serlo) así como la remuneración en los sistemas de carrera está aún más basado en el puesto que en el individuo que lo ocupa a pesar de la presencia de los incentivos.

En nuestra opinión las diferencias fundamentales están más relacionadas con las diferencias en la cultura organizacional, en los valores personales de los administradores respecto de lo que es una organización y lo que es su gestión.

LOS VALORES CULTURALES DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS Y SUS IMPLICACIONES EN LA FORMACIÓN

La formación en administración pública está ligada a varios factores de orden cultural que van a incidir sobre su eficacia. Es esencial que esos factores sean tenidos en cuenta, que los formadores sean conscientes de ello y se ajusten en consecuencia.

Se han realizado numerosos trabajos de investigación ligados a la cuestión de la influencia de los valores en la gestión. Adler (1994), por ejemplo, afirma que muchas sociedades viven con una causalidad externa, es decir con el sentimiento que el curso de los acontecimientos no depende de ellas sino de alguien o de eventos exteriores. En ese contexto, el individuo debería jugar un rol más eclipsado puesto que no siente ni cree que tiene tantas posibilidades de iniciativa como el que vive en una sociedad de causalidad interna donde el sentimiento es que los problemas y sus soluciones dependen de uno mismo. En ese sentido es de destacar que la formación que nosotros, en la ENAP, ofrecemos en gestión pública corre el riesgo de aplicarse difícilmente o al menos con un potencial de eficacia limitado puesto que los individuos no son portadores de cambio y de iniciativa y permanecen particularmente dependientes de su grupo social.

Así, cuanto más se valoriza al administrador como individuo más la formación que se le ofrece va estar condicionada por esta dimensión, en su naturaleza, forma y orientación. Ello implica que los programas de formación que son concebidos en una perspectiva individualista no tendrán el impacto previsto en un contexto más colectivo.

Según Trompenaars (1993), los individuos actúan en gestión de manera diferente, según la cultura a la que pertene-

cen. Así por ejemplo, en las culturas llamadas 'secuenciales', el tiempo es una serie de eventos independientes, lo que hace que los administradores programen su utilización. En cambio, en las culturas 'sincrónicas' los eventos siguen un ciclo, pasado, presente y futuro se interrelacionan y se influyen. En este caso los administradores prefieren reaccionar a las circunstancias antes que seguir un plan.

Del mismo modo, frente a la toma de decisiones, las sociedades individualistas consideran que las decisiones deben ser tomadas por un único responsable, el cual asume las consecuencias, es imputable del resultado. En cambio, las sociedades colectivistas buscan el consenso de todos los miembros del grupo, la decisión compromete a todo el equipo. Es posible suponer que en el caso de las primeras el status y la autoridad son fundamentalmente aspectos adquiridos como resultado de una acción, por las realizaciones, mientras que en el caso de las segundas se tratará de aspectos atribuidos, en función de la edad, la profesión, los diplomas.

Se puede deducir de la observación de la organización administrativa de tipo europeo que la eficacia se persigue, de forma marcada, por el desarrollo del sistema administrativo y por la calidad de las normas que lo sostienen. El buen administrador será definido en este contexto como aquel que conoce perfectamente los procedimientos administrativos del nivel en el que se encuentra. La calidad de una buena administración está particularmente ligada al modelo organizacional, del cual la perfección es garantía de éxito administrativo.

Es posible imaginar cómo la formación será influenciada por ese contexto particular. Se formará fundamentalmente un futuro tecnócrata que va a devenir un experto en las reglas de funcionamiento del sistema. Como la herramienta esencial de esas administraciones es el derecho administrativo, es muy probable que

sus cuadros sean generalmente juristas. De hecho, cuando se realiza una intervención como experto en administración pública en esos contextos, la gente espera, a menudo, que uno sea jurista como lo hemos constatado tanto en el África francófona como en Sudamérica.

La formación ha reproducido igualmente este contexto, valorizando de manera sustancial las instituciones de origen de la formación de los administradores, un buen ejemplo de ello es la importancia simbólica que tiene en Francia el hecho de ser egresado de la ENA. Así, el acento está puesto sobre la pertenencia a un grupo privilegiado y sobre el saber, se valoriza el hecho de conocer, la acumulación de conocimientos, una forma de cultura general crítica. El principal desafío del aspirante a ingresar en la administración consiste en lograr ser admitido en esta institución de formación.

En el modelo managerial (que prevalece en Canadá y del cual se pueden observar algunos aspectos en México) el acento está puesto de forma clara en lo que los individuos saben hacer. La institución de origen de la formación está lejos de jugar un rol significativo en el desarrollo de las carreras de las personas mientras que el saber-hacer adquiere una importancia relevante en su selección inicial y sus promociones posteriores. En este modelo se cree que la eficacia organizacional depende mucho de las iniciativas de los individuos. Cada uno actúa como si tuviera el poder de modificar todo el sistema, como si el hecho de reunir individuos performantes en el sistema fuera a mejorar la eficacia del conjunto.

Evidentemente, se reconoce la importancia de la eficacia de un sistema planificado y determinado, del mismo modo que los sistemas administrativos reconocen la necesidad de la eficacia de los individuos, pero el punto de anclaje no está ahí. El marco administrativo es importante, pero la lógica organizacional es dife-

El buen administrador será definido en este contexto como aquel que conoce perfectamente los procedimientos administrativos del nivel en el que se encuentra. La calidad de una buena administración está particularmente ligada al modelo organizacional, del cual la perfección es garantía de éxito administrativo

rente y da un espacio teórico mucho más grande al individuo. Aquí, el aspirante a ingresar en la administración deberá establecer su red de contactos, probar su competencia personal y su capacidad para funcionar en el sistema. La carrera depende mucho más de la habilidad desplegada una vez en el empleo que de condiciones previas a éste.

En general, las concepciones de la formación de ambos modelos son también diferentes. En África del norte hemos visto a los participantes de un programa de formación sobre liderazgo, por ejemplo, quejarse del hecho que sólo se habían visto algunas teorías y que en particular la teoría del profesor X, que había escrito un artículo sobre el tema, no estaba incluida en el seminario. En circunstancias similares, administradores norteamericanos se hubieran contentado con tres o cuatro teorías, lo justo para sentir que tenían suficientes elementos para modificar su práctica o entenderla. Se habrían quejado, en el caso contrario, de una acumulación excesiva de teorías que les hubiera impedido de concentrarse sobre su práctica, puesto que su motivación profunda está más ligada al mejoramiento de sus capacidades individuales que a la acumulación de conocimientos.

El impacto de estos aspectos culturales en la formación es innegable y ponen en evidencia la importancia de conocerlos tanto para el desarrollo de proyectos de formación como de intervenciones de consultoría. Rodrigues (y otros, 2000) sostiene la importancia de ajustar la formación de acuerdo a los enfoques pedagógicos que, según la cultura, son susceptibles de prevalecer. Si no se tienen en cuenta los modelos culturales, los impactos pueden ser limitados y aún hasta negativos.

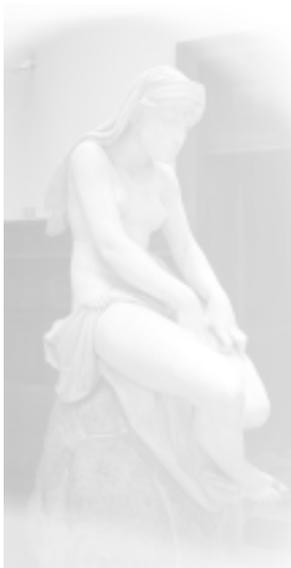
La comprensión del marco en el cual una organización está constituida

(su paradigma de referencia), los paradigmas educacionales y socioculturales de los formadores y los destinatarios de la formación son factores determinantes para elaborar los programas de formación. Si el objetivo es, como lo mencionamos al inicio, mejorar las prácticas de gestión e introducir cambios, creemos que es necesario que la formación se oriente más hacia las necesidades de los individuos, a través de enfoques más variados y más adaptados a las circunstancias.

METODOLOGÍA

Intentamos conocer y entender la administración pública a través de la forma en la que sus administradores la perciben y definen sus propios roles al interior de ella. Como los valores o los paradigmas de los administradores no pueden describirse directamente, hemos elaborado un cuestionario de 71 enunciados del cual el objetivo es hacer que los participantes asignen un orden de prioridad a los elementos activos de la vida de los administradores públicos. ¿A qué asuntos le dan la mayor o la menor importancia? La respuesta a esta pregunta nos permite, a través de la comparación de sus resultados, obtener una suerte de retrato de los administradores de diferentes países, lo que nos da una idea de la concepción que tienen sobre lo que es y lo que debería ser la administración pública.

Hemos distribuido el cuestionario a grupos de administradores participantes de actividades de formación en instituciones de administración pública¹ de sus respectivos países de modo de obtener muestras comparables. Los administradores en formación son generalmente los individuos más dinámicos y provienen de los niveles medios y superiores



¹ ENAP (École nationale d'administration publique), Université du Québec INAP (Instituto nacional de administración pública) de México.

de la administración, poco importa el vocabulario técnico que describe sus responsabilidades. Los participantes debían evaluar, sobre la base de una escala de tipo Likert de 5 puntos, hasta donde estaban de acuerdo con el enunciado propuesto, significando 1. totalmente en desacuerdo, 2. en desacuerdo, 3. neutro, 4. de acuerdo y 5. totalmente de acuerdo. Los cuestionarios distribuidos en Canadá estaban en francés y los de México en español.

Las muestras están compuestas por grupos de alrededor de cien administradores por país. Los hombres son más numerosos que las mujeres, siendo el porcentaje de éstas más importante en la muestra canadiense (44 %) que en la mejicana (29 %). El 85 % de administradores sondeados poseen diplomas universitarios, de los cuales 67 % son de primer ciclo. La mitad de los participantes se sitúan en la franja de los 35 a los 45 años y poseen en promedio alrededor de 15 años de antigüedad en la administración pública.

En función del objetivo de este estudio hemos seleccionado los enunciados que a nuestro entender eran pertinentes y hemos realizado un análisis estadístico (Test-T) utilizando como variable independiente la nacionalidad, con el objeto de identificar las semejanzas y las diferencias significativas entre los dos grupos. Antes de proceder al análisis hemos verificado todos los postulados de base necesarios.

Los enunciados seleccionados hacen referencia en ciertos casos a ideas generales (estar a favor de la gestión por resultados por ejemplo) y en otros a ideas más específicas (estar a favor de definir las tareas o precisar una estructura). Si el administrador responde en función de lo que 'debe decirse' en el caso de los enunciados generales, es posible que sea mucho más espontáneo frente a enunciados más precisos.

RESULTADOS

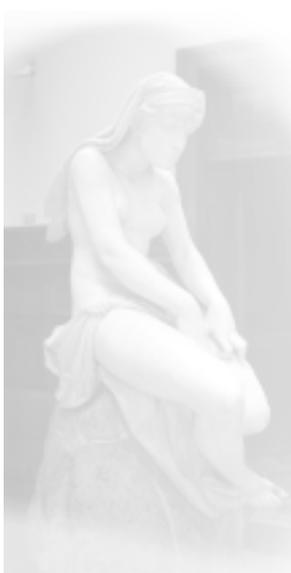
Es interesante observar que en efecto canadienses y mexicanos presentan resultados similares respecto a los enunciados más generales que hacen referencia al deber ser vehiculizado por los conceptos del discurso gerencial dominante y que, al contrario, difieren respecto a cuestiones más precisas.

Tomando como base para la interpretación de este análisis los dos paradigmas de gestión descritos previamente (management y administración), los resultados sostienen nuestro postulado inicial, a saber que la significación que se le otorga a los conceptos difiere en función de la cultura organizacional que determina la acción de los individuos.

El primer enunciado que retuvo nuestra atención es el que hace referencia al logro de resultados como responsabilidad primordial del administrador, fundamentalmente porque la 'gestión por resultados' es uno de los conceptos más utilizados en administración pública de manera universal. Ambos grupos se manifestaron de acuerdo y la tendencia hacia el 'totalmente de acuerdo' es más fuerte entre los mexicanos que entre los canadienses. El logro de resultados, como ya lo hemos mencionado, es la fuente de motivación principal de los administradores del modelo de management. En cambio, el respeto de las reglas constituye la preocupación central de aquellos que se encuentran en un contexto en el que prima el modelo administrativo.

Al respecto, y contrariamente al anterior, un segundo enunciado sostiene que la responsabilidad primera del administrador pasa por el respeto de las reglas administrativas. En función del fuerte acuerdo manifestado en el caso anterior, es legítimo esperar que, en este segundo caso, los dos grupos de administradores deberían manifestar su rechazo. Sin embargo, es interesante observar que

El primer enunciado que retuvo nuestra atención es el que hace referencia al logro de resultados como responsabilidad primordial del administrador, fundamentalmente porque la 'gestión por resultados' es uno de los conceptos más utilizados en administración pública de manera universal



la diferencia de percepción de ambos grupos es aquí significativa ($t(206) = -7,343$; $p(0.05)$), los canadienses no están de acuerdo en tanto que los mexicanos se manifiestan claramente de acuerdo.

Del mismo modo, si aceptamos que la preocupación por el logro de resultados se basa en una concepción individualista, en la que las estructuras y la autoridad ocupan un segundo plano, el acuerdo con el enunciado que destaca la importancia de la jerarquía y la autoridad se opone, en cierto sentido, también. La diferencia entre los dos grupos es, una vez más, significativa ($t(206) = -3,470$; $p(0.05)$) siendo los canadienses claramente neutros en tanto que los mexicanos tienden a estar de acuerdo.

La afirmación que los administradores parecen preocuparse más por el poder que por el logro de los objetivos, puede también interpretarse como opuesta al concepto de gestión por resultados. No obstante, la diferencia entre ambos grupos es, una vez más, significativa ($t(206) = -5,187$; $p(0.05)$). Los administradores mexicanos están relativamente de acuerdo mientras que los canadienses se inclinan mucho más hacia el desacuerdo con el enunciado. Esto nos lleva a afirmar que es evidente que la significación otorgada a la noción de 'gestión por resultados' no es la misma para los mexicanos y que para los canadienses.

Respecto a la importancia de hacer participar a los empleados, ambos grupos tienden a estar fuertemente de acuerdo. Pero al momento de manifestarse con relación a la importancia fundamental de elaborar planes detallados para indicarles qué es lo que deben hacer, una vez más la diferencia de percepción es clara ($t(206) = -7,553$; $p(0.05)$). Los canadienses aparecen mayoritariamente neutros frente al enunciado mientras que los mexicanos están claramente de acuerdo. En el mismo sentido, en relación con la importancia que tiene el hecho que un ad-

ministrador tenga respuesta precisa a todas las cuestiones que sus subalternos le puedan presentar, los canadienses permanecen neutros en tanto que los mexicanos se expresan mayoritariamente de acuerdo ($t(206) = -9,054$; $p(0.05)$).

Finalmente, se puede presuponer que la importancia otorgada a la participación de los empleados va de par con la preocupación por las relaciones interpersonales. Sin embargo, ambos grupos tienen opiniones distintas en este sentido ($t(206) = 6,635$; $p(0.05)$), los administradores canadienses se manifiestan de acuerdo en tanto que los mexicanos se expresan de manera neutral al respecto.

Otra de las ideas fuerza vehiculadas por el discurso gerencial es que el administrador debe ser innovador en su práctica cotidiana. Ambos grupos de administradores están de acuerdo en este aspecto. Sin embargo, es interesante destacar que la diferencia es significativa entre ambos ($t(206) = -8,465$; $p(0.05)$), los canadienses se manifiestan ampliamente de acuerdo con el enunciado, en tanto que los mexicanos, por su parte, están mayoritariamente 'totalmente de acuerdo'. Del mismo modo, cuestionados respecto a la necesidad de autonomía que tiene el administrador para ser poder actuar más eficazmente, ambos grupos están de acuerdo, aunque la diferencia es significativa ($t(206) = 3,902$; $p(0.05)$) siendo los canadienses los que se manifiestan más fuertemente de acuerdo.

En cambio, las percepciones difieren frente a la afirmación que sostiene que el administrador es un engranaje del sistema administrativo. La diferencia es significativa ($t(206) = -6,645$; $p(0.05)$) entre los administradores mexicanos que se manifiestan mayoritariamente de acuerdo y los canadienses que permanecen claramente neutros al respecto.

Es fácil suponer que en un modelo management centrado en el individuo, el ser innovador y autónomo es no sólo de-

seable sino posible, en cambio parece menos comprensible en una administración en la que rige la norma y en la que los administradores se perciben como engranajes del sistema, como parece ser el caso de la mexicana. Es posible suponer que el fuerte acuerdo de los administradores mexicanos tiene más que ver con el 'deber ser' que con lo que es de hecho.

CONCLUSIÓN

Con este texto quisimos ilustrar como la formación en administración pública está ligada a una serie de factores que cambian según las sociedades y las organizaciones y que es esencial de tomarlos en cuenta para que la formación sea eficaz particularmente cuando se interviene en un contexto diferente del propio. La falta de integración de esos diferentes elementos es la causa esencial del fracaso que han conocido varios programas de formación internacionales en términos de resultados.

La globalización nos lleva a querer uniformizar los modos de gestión y la incompreensión de las diferencias culturales que resulta de ello parece ser el origen de varias disfunciones. Tal como lo muestran los resultados presentados, es evidente que los administradores canadienses y mexicanos si bien coinciden en manifestar su acuerdo en torno a los enunciados que presentan conceptos e ideas que forman parte del discurso dominante en gestión, no les otorgan la misma significación. De hecho, parece claro que los guían principios diferentes, lo que hace que la interpretación y la aplicación de esos conceptos resulte diferente.

Este contraste de ideas tiene un impacto significativo en el proceso de transferencia del conocimiento en administración pública y un programa adecuado de formación debe tener en cuenta estos fac-

tores. Los estilos de comunicación deberán probablemente ser diferentes, como también el enfoque adoptado respecto a la resolución de problemas en función de las prácticas de gestión.

La comprensión de una cultura implica que sus representantes y los observadores trabajen de manera conjunta. Las particularidades deben ser identificadas y discutidas en lugar de acomodarse a ellas o ignorarlas. El objetivo no es neutralizar las diferencias sino servirse de ellas de manera constructiva (Schneider, Barsoux, 1997).

Cuando enseñamos, en general enseñamos conceptos, ideas. No enseñamos comportamientos, valores o reflejos. En este sentido es posible que se produzca un fenómeno de disonancia cognitiva.

La disonancia cognitiva constituye un fenómeno físico que hace que los individuos tiendan a percibir los hechos (o a interpretar los conceptos en este caso) de manera deformada, en función de sus intereses personales. Esto significa que no ven, u olvidan rápidamente, aquello que es contrario a sus convicciones. Sus percepciones son afectadas por la disonancia cognitiva.

Geertz² destaca la importancia de la diferencia entre una descripción superficial y una descripción profunda. Si tomamos un fenómeno observable cualquiera, es claro que más allá de lo que observamos este puede tener varios sentidos diferentes. Geertz menciona como ejemplo la observación de un niño que guiña el ojo, y afirma que el sentido de ese gesto puede ser la complicidad, un estado de nerviosismo, una burla, la práctica del gesto o aun pura imitación. ¿Cómo saber cuál es la intención del gesto observado, su sentido real?

En el caso que nos ocupa ocurre lo mismo. Cuando un administrador mexicano o canadiense nos dice, por ejemplo,

Con este texto quisimos ilustrar como la formación en administración pública está ligada a una serie de factores que cambian según las sociedades y las organizaciones y que es esencial de tomarlos en cuenta para que la formación sea eficaz particularmente cuando se interviene en un contexto diferente del propio

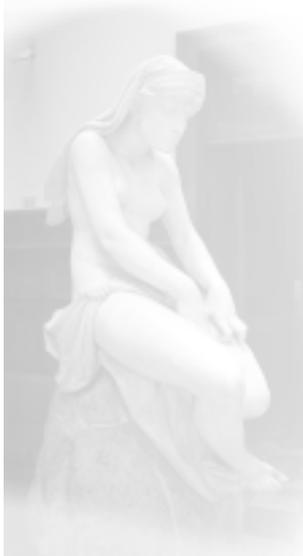
2 El autor refiere, en su texto escrito en inglés, a las palabras 'thin' y 'thick' que significan literalmente 'escasa' y 'espesa'.

que el administrador público es una persona emprendedora, que busca las iniciativas y las oportunidades de acción, podemos optar entre contentarnos con esa respuesta o intentar conocer el sentido de la misma y preguntarnos:

1. ¿Está realmente de acuerdo?
2. ¿Dice lo que cree que queremos escuchar?
3. ¿Piensa que es lo que debe decir, por una cuestión de imagen?
4. ¿Ha entendido mal el sentido de la pregunta?

Esto explica la importancia que tiene para la formación en gestión de no limitarse únicamente a los conceptos. La

formación en gestión debe orientarse más hacia la práctica. Esto es que los conceptos deben encontrar la práctica a través de la reflexión. El aspecto fundamental es la experiencia de los participantes, los administradores deben ser participantes activos del proceso. El mejoramiento de las prácticas de gestión implica a menudo la introducción de cambios, de nuevas prácticas. Como nos lo explica Mintzberg (1994) la introducción de nuevas formas de hacer se produce cuando se cambia de posición y se adopta una nueva perspectiva. Si la posición y la perspectiva no se modifican o si se modifica sólo una de ellas el cambio no es posible.



BIBLIOGRAFÍA

- Adler, N. J. *Comportement organisationnel. Une approche multiculturelle* - Éditions Reynald Goulet, Montréal - 1994.
- Berrel, M.; Wrathall, J. y Wright, P. (2001) *A Model for Chinese Management Education : Adapting the Case Study Method to Transfert Management Knowledge-En Cross-Cultural Management*, V. 8, N° 1-p. 28-44.
- Burrell, G. y Morgan, G. *Sociological paradigms and organizacional analysis* - Heinemann, London - 1979.
- Geertz, C. *Savoir local, savoir global : les lieux du savoir* - Presses universitaires de France, Paris - 1986.
- Hofstede, G. *Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales* - Éditions du Renouveau pédagogique, De Boek, Bruxelles - 1994.
- Laurent, A. *Dimensions culturelles des conceptions du management* - Communications de l'INSEAD : Fontainebleu - 1980.
- Le Moygne, *Grandes questions épistémologiques et sciences de la gestion* - En Martinet, A. *Épistémologies et Sciences de la gestión* - Económica, Paris - 1990.
- Maxwell, G., Adam, M., Pooran, J. y Scott, B. (2000) *Cultural Diversity in Learning: Developing Effective Learning for South East Asian Hospitality Management Studens* - En *Cross-Cultural Management*, V. 7, N° 2 -p. 3-12.
- Mintzberg, H. y Gabling, J. *Educating Managers Beyond Borders* - Artículo, Montreal, Canada - 2002.
- Mintzberg, H. *Grandeur et decadence de la planification stratégique*- DUNOD, Paris - 1994.
- Rodrigues, C., Bu, N. y Min, B. (2000) *Learners' Training Approach Preference: National Culture as a Determinant* - En *Cross-Cultural Management*, V. 7, N° 1 - p.p.23-32.
- Schneider, S. y Barsoux, J-L. *Managing Across Cultures* - Prentice Hall - 1997.
- Trompenaars, F. *L'entreprise multiculturelle* - Éditions Maxima - 1993. 

DENIS PROULX

Ph.D., Profesor en la Escuela Nacional de Administración Pública (Universidad de Quebec) desde 1977.

Coordinador para América Latina de la Didacteca internacional de Administración Pública. Ha hecho muchas consultorías, cursos y conferencias en varios países del mundo América del Norte (Canadá, EE.UU., México), del Sur (Argentina, Chile, Colombia y Venezuela), África del Norte (Marruecos, Argelia y Túnez) y subsahariana (Camerún, RCA, Congo, Mali), Asia (Vietnam).

Ha sido director de un proyecto de reforma de la Administración Pública en la República Centroafricana, financiada por el Banco Mundial.

Doctorado en Psicopedagogía (Universidad Laval, Quebec, Canadá), Maestría en administración (Centro HEC-ISA), París, Licenciatura en administración (Universidad Laval, Quebec, Canadá).

Dirección: 555 boul. Charest Est

Quebec, Qc

Canada, G1K 9 E5

Tel. (418) 641-3000 #6651

Fax (418) 641-3060

Dirección electrónica: denis_proulx@enap.quebec.ca

FABIANA MACHIAVELLI

Candidata al Ph.D., École nationale d'administration publique (ENAP), Université du Québec.

Trabaja actualmente en la redacción de su tesis doctoral. Se desempeña, desde 1997, como asistente de investigación y desde comienzos del 2001 como encargada de curso en la ENAP. Ha participado desde entonces en varios proyectos de investigación y es responsable del curso 'Management des organisations publiques' (versión Internet) dictado en la Maestría en Administración Pública. Ha participado también en actividades de perfeccionamiento destinadas a funcionarios de América Latina (Chile y México) y administradores universitarios (Argentina), de cuadros africanos y de funcionarios rwandeses. Del mismo modo, ha desarrollado actividades de consultoría en la ENA (École Nationale d'Administration) de Túnez.

En Argentina se desempeñó, hasta 1996, como profesora y fue Secretaria Académica (1994-96) en la Universidad Nacional del Centro.

Maestría en Administración Pública (ENAP, Université du Québec), Quebec, Canadá. Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional del Centro), Tandil, Buenos Aires, Argentina.

Dirección: 555 boul. Charest Est

Quebec, Qc

Canada, G1K 9 E5

Tel. (418) 641-3000 #6830

Fax (418) 641-3060

Dirección electrónica: fabiana_machiavelli@enap.quebec.ca

