

Alcance do cambio organizativo no sector público europeo



& *Resumo/Abstract: O presente artigo comeza a desentrañar as características dos organismos públicos e do seu contorno (é dicir, aqueles factores que motivan e influencian os procesos de cambio neste sector), á vez que trata de dilucidar algunhas das implicacións que entrañan as aproximacións ao cambio organizativo.&*

& *Palabras clave: cambio organizativo, sector público, administración pública, cultura da organización, modernización*

1. INTRODUCCIÓN

A investigación e a execución de cambios organizativos teñen como obxectivo o perfeccionamento e desenvolvemento das organizacións co fin de incrementar a eficacia e a capacidade de resposta ante cambios externos por medio dunha xestión de persoal, unhas competencias, comunicacións, sistemas e estruturas de maior calidade¹. Trátase dunha disciplina igualmente relevante na práctica para os sectores público e privado, tendo en conta que os métodos e enfoques que lle son propios se aplican actualmente tanto na empresa privada coma na Administración Pública.

Así e todo, os organismos públicos adoitan presentarse como un «caso especial» na investigación sobre cambio organizativo, o cal adoita transmitir a impresión de que a obtención de cambios é notablemente máis difícil (ou quizais, mesmo, imposible) nas institucións gobernamentais que no sector privado.

O presente artigo comeza a desentrañar as características dos organismos públicos e do seu contorno (é dicir, aqueles factores que motivan e influencian os procesos de cambio neste sector), á vez que trata de dilucidar algunhas das implicacións que entrañan as aproximacións ao cambio organizativo.

Así mesmo, defendemos a idea de que o cambio organizativo no sector público non é unha «causa perdida», senón que, pola contra, a Administración conta coas mesmas oportunidades de éxito que o sector privado en canto incumbe ao cambio organizativo, aínda que é certo que os entes públicos se definen por unha serie de características que os distinguen das empresas.

O éxito do cambio organizativo non radica, xa que logo, na mera transferencia individualizada á Administración de conceptos cuxo funcionamento foi previamente probado desde o sector privado, senón máis ben no intercambio de conceptos entre os sectores e na comprobación da súa utilidade práctica no contexto apropiado, así como, en determinados casos, na transformación dos devanditos conceptos².

Para iso é necesario identificar e ter en conta as idiosincrasias dos corpos estatais (e «cuasiestatais»), sen perder de vista o feito de que existen métodos e enfoques do cambio organizativo aplicables a ambos os sectores. Desde unha perspectiva europea, iso implica tamén o recoñecemento da importancia que revisten as culturas xurídicas e institucionais desenvolvidas ao longo da historia no referente á configuración das diversas aproximacións á reforma do sector público.

2. MENSAXES FUNDAMENTAIS

Na actualidade non existe un modelo de cambio organizativo dirixido especificamente ao sector público, polo que é necesario desenvolver un **modelo específico para o sector público de carácter xeral** para o cambio organizativo nas institucións públicas, co fin de contribuír a unha mellor comprensión por parte dos dirixentes públicos das posibilidades de cambio cara a unha posición central do cidadán.

As técnicas procedentes do sector privado son relevantes para o sector público, aínda que é certo que lles corresponde aos seus dirixentes **adaptar** (e non, simplemente, transferir) estas técnicas para adecualas ás necesidades específicas dos organismos públicos e, en última instancia, alcanzar os obxectivos do seu proceso de cambio.

Os organismos públicos diferéncianse daqueles que se enmarcan no sector privado pola cultura da organización, pola súa orientación e polo seu labor. Por iso, os axentes de cambio, tanto internos coma externos, deben comprender e manexar os principios da **cultura das organizacións de carácter público**, que constitúen, xunto co coñecemento das diverxencias coa cultura empresarial das organizacións privadas, un factor clave para o éxito do cambio organizativo.

As estratexias de cambio organizativo poden asentarse sobre **distintos paradigmas subxacentes**: o paradigma racional, o normativo e o coercitivo. Durante o desenvolvemento das estratexias de cambio organizativo, os dirixentes do sector público deben equilibrar estes tres paradigmas de tal xeito que o enfoque elixido sexa reflexo do contexto interno e externo da organización.

3. CAMBIO ORGANIZATIVO NO SECTOR PÚBLICO: RETOS, MOTORES E ENFOQUES

3.1 Que entendemos por cambio organizativo?

Cando falamos de modo xenérico do ámbito do cambio organizativo referímonos, por unha banda, ao estudo científico e académico das organizacións denominado ciencias da xestión ou comportamento organizativo e, por outra, a un conxunto de prácticas reais denominadas xestión estratéxica, xestión de cambio, consultoría de xestión e desenvolvemento organizativo (DO). Este último conxunto de prácticas asóciase cos conceptos de intencionalidade, cambio planificado (ou, máis propiamente, intervencións ou medidas de cambio planificadas, posto que son as intervencións ou medidas as que se planifican, mentres que o cambio resultante non sempre pode dirixirse con igual facilidade). Así, por exemplo, Cummins e Worley definen o DO como «a aplicación, en todo o sistema, dos conceptos propios da ciencia do comportamento ao desenvolvemento planificado, así coma ao perfeccionamento e consolidación de estratexias, estruturas e procesos conducentes á eficacia da organización» (Cummings e Worley, 2004).

O debate relativo á teoría e práctica do cambio organizativo artículase con frecuencia ao redor de tres correntes de pensamento e de acción: a racional, a normativa e a coercitiva, estruturación que resulta de grande utilidade. As características fundamentais de cada unha destas correntes son:

A racional (ou «empírico-racional») implica a utilización de datos e análises para definir oportunidades/cuestións/«problemas» e formular estratexias/enfoques/«solucións». Os precedentes da corrente empírico-racional atópanse na xestión científica e a xestión estratéxica.

A normativa (ou «normativo-reeducativa») entraña o establecemento de normas organizativas e a formación dos membros da organización co obxectivo de modificar a súa visión, orientación e comportamento. As súas raíces localízanse na educación liberal e a psicología humanística.

A coercitiva (ou «político-coercitiva») supón a existencia de liderado (benévolo ou non), coacción ou manipulación destinados a lograr os obxectivos dos axentes de poder no seo da organización. Os seus antecedentes deben buscarse nos ámbitos militar, relixioso e político.

Estas correntes adoitan asociarse, respectivamente, coa consultoría de xestión/desenvolvemento de políticas, desenvolvemento organizativo/desenvolvemento de recursos humanos e administración/xestión no «mundo real», aínda que na práctica, como é

obvio, as tres se funden e integran. O aquí exposto reflíctese na maior parte dos modelos xenéricos estándar sobre os factores asociados ao cambio organizativo.

Por iso, ao referirnos ao cambio organizativo neste artigo, aludimos ao corpo teórico e práctico das ciencias sociais e de xestión que se ocupa do desenvolvemento e o cambio organizativo, en xeral, e do perfeccionamento e a evolución das institucións e servizos públicos, en particular.

3.2 Idiosincrasia do sector público?

As organizacións públicas diferéncianse das privadas na cultura que incorporan, así como na súa orientación e nas tarefas que desempeñan. Ata certo punto, é un tópico afirmar que os entes gobernamentais tenden a atermos a unha cultura máis burocrática que as empresas privadas, caracterizadas, entre outros trazos, por un estilo de xestión máis autoritario baseado no respecto ás xerarquías, a xestión verticalista e a conformidade (Claver, 1999: 455). A toma de decisións adoita basearse en normas e regulamentos, e aplicarse mediante procedementos. Así mesmo, a separación de xestión (desempeñada polos funcionarios públicos) e control (exercido polos políticos) significa que «os organismos públicos posúen menor grao de autonomía e flexibilidade para a toma de decisións que as empresas privadas» (Claver, 1999: 455). Dado que un dos grupos non ten acceso ao control sobre a elaboración da axenda nin sobre a función executiva, a capacidade de execución é limitada. Con todo, débese ter en conta que foi a burocracia (a racionalidade legalista, en palabras de Max Weber) a que lles permitiu ás sociedades occidentais crear os estados modernos e as democracias liberais nas que vivimos hoxe en día, á vez que garantiu a súa natureza esencialmente eficaz e non corrupta. Esta observación pretende recordarnos que os modos de actuación «menos burocráticos» na liña do sector privado poden traer consigo perigos e desvantaxes reais en asuntos públicos.

De feito, aínda que é certo que a súa natureza sufriu modificacións ao longo dos séculos e que a súa interpretación pola nosa banda tamén se transformou e desenvolveu, a burocracia constitúe aínda hoxe un elemento fundamental para o funcionamento da sociedade contemporánea. Neste sentido, os factores clave da burocracia identificados por Weber —separación entre o cargo e a persoa, xerarquía, base normativa e arquivo de documentación— seguen situándose no núcleo de todos os entes organizados e seguen sendo especialmente imperativos no caso dos organismos públicos das sociedades democráticas, onde se esixe transparencia e equidade en todas as actuacións públicas. Moitas das achegas que anuncian o fin da burocracia ou unha alternativa a ela non son máis que unha nova forma de burocracia, non sempre mellorada. Como se verá a continuación, a Nova Administración Pública non é menos burocrática que a tradicional nin, necesariamente, máis eficaz, o cal podería ser especialmente relevante en relación coa nosa concepción dun modelo específico para o sector público de carácter xeral para o cambio organizativo³.

Unha das diferenzas máis importantes entre as empresas e os organismos públicos radica no obxectivo de cada un dos dous tipos de organización. Coa prestación dunha serie de servizos públicos básicos (tales como a sanidade, a educación e a seguridade)⁴ como labor esencial, os organismos públicos existen primordialmente para desempeñar unha función pública, que pode entenderse como «servizo á comunidade» (Hoggett, 2006: 189) ou como preservación da orde pública dentro do estado, segundo a interpretación subxacente das relacións entre Estado e cidadanía. Os entes públicos, como tales, constitúen organizacións baseadas

no valor ou, como afirma Hoggett (2006: 187), «ao contrario que as organizacións privadas de carácter lucrativo, os organismos da esfera pública desempeñan unha serie de funcións que os vinculan directamente coa vida ética e emocional dos cidadáns». Trátase dun trazo que as diferencia claramente das empresas, dado que estas últimas teñen como obxectivo primordial o incremento dos seus beneficios, obxectivo que lles confire unha «tarefa primaria»⁵ menos ambigua e lles outorga, xa que logo, un carácter máis «simple».

Efectivamente, o «enfoque comunitario» dos organismos públicos implica, como Hoggett (2006: 175-194) demostra de modo convincente, que deben desempeñar múltiples tarefas: os gobernos e os seus funcionarios deben sopesar continuamente os dilemas inherentes á prestación de servizos públicos, a saber, recoñecer os dereitos e necesidades dos individuos á vez que manteñen os da comunidade no seu conxunto, todo iso baixo o espectro das cambiantes preferencias políticas. Iso significa que o proceso polo cal se produce un ben ou servizo público —a medida en que o devandito proceso encarna as normas de equidade, transparencia e lexitimidade— é tan importante para o cidadán-consumidor como o propio ben ou servizo e o grao de eficiencia con que se produce.

3.3. E presión para un cambio permanente

Como se indicou anteriormente, o funcionamento dos organismos públicos baseouse tradicionalmente nos procesos máis que na demanda (ou no cliente). No entanto, ao longo dos últimos vinte anos, os políticos foron concedéndolle unha importancia crecente á necesidade de innovación no sector público para responder de forma adecuada a un contorno que cambia con rapidez, así como ás expectativas dos cidadáns e das empresas. O actual impulso á modernización do sector público ten a súa orixe en factores diversos, entre os cales destaca a necesidade de proporcionarlles aos cidadáns servizos públicos dilixentes, perfeccionados e personalizados. Noutras palabras, o sector público recoñeceu que debe satisfacer as necesidades e expectativas públicas de modo máis eficaz mediante a creación de servizos públicos en función das necesidades dos cidadáns, en lugar de adaptalos á súa organización e á súa estrutura.

En efecto, o enfoque uniforme que configurou historicamente o establecemento dos servizos públicos e gobernamentais atópase desfasado con respecto ás necesidades actuais dos cidadáns. Por outra banda, nas dúas últimas décadas asistimos ao incremento da importancia do consumidor como resultado, entre outros factores, das diferentes e máis elevadas expectativas dos clientes tanto no sector público coma no privado. Malia que as súas orixes deben buscarse no sector privado, que foi o primeiro en adoptar os principios da xestión da calidade total (XCT), esta evolución comezou xa a afectar ás actitudes e respostas do sector público ata culminar na procura dun goberno de calidade (Kamarck, 2004). Coa chegada dos servizos 24/7 proporcionados polo sector privado a través das TIC, as expectativas do público experimentaron un cambio incluso máis notable.

Na mesma orde de cousas, coordináronse esforzos destinados a mellorar a prestación e o resultado dos servizos públicos. Aínda que se aprecia un progreso considerable en certas áreas clave dos servizos públicos, por exemplo os logros educativos, a redución da delincuencia, etc., outras requiren considerables melloras, como é o caso das persoas e comunidades que viven no limiar da pobreza e a exclusión social, ou a fenda dixital, entre outros. A clase política ten a plena convicción de que para abordar os problemas que ata agora non puideron corrixirse nas áreas mencionadas, é necesario aplicar enfoques innovadores ás políticas, prácticas e prestacións ofrecidas, e as TIC perfílanse cada vez con máis claridade como un

medio apropiado para promover a innovación no deseño e prestación de servizos ao público para parte dos gobernos, así como para modificar os procesos empresariais internos mediante os cales se producen os devanditos servizos.

Outro factor básico para o avance da innovación no sector público durante os últimos anos foi a necesidade de conter os custos e incrementar a eficiencia, tanto na prestación de servizos públicos como no funcionamento do sector, máis aínda á vista das crecentes restricións orzamentarias/fiscais. Como indican Multan e Albury (2003), o custo dos servizos públicos tende a aumentar a maior velocidade que o resto da economía debido á ausencia de competencia e ao feito de que os beneficios derivados da eficiencia da man de obra son máis reducidos que os derivados da eficiencia do capital. Co fin de impedir o aumento do custo dos servizos públicos por riba do aumento da economía, cómpre incrementar a eficiencia a través da innovación. A alternativa empregada por algúns gobernos ante a presión para conter os custos consiste en intentar reducir os custos directos (principalmente mediante a redución de salarios) e en reestruturar o traballo e as operacións do sector público.

Tendo en conta o exposto ata aquí, sería un erro considerar os factores anteriores de modo independente e sen referencia ao contexto que rodeou o sector público nos últimos anos. Así, por exemplo, a prevalencia da Nova Administración Pública (NAP) e as reformas que orixinou nas administracións públicas de todo o mundo garda relación coa evolución exposta. Neste sentido, a NAP pode asociarse ao Movemento de Reforma Governamental global dos anos oitenta (Fase I) e noventa (Fase II) (Kamarck, 2004). Na Fase I, facíase fíncapé na liberalización económica, a desregulación e a privatización das industrias que ata entón foran propiedade estatal. A Fase II caracterizouse pola súa énfase na reforma administrativa das funcións centrais do Estado e na creación da necesaria capacidade estatal, por exemplo, garantindo a aptitude dos funcionarios públicos para o contorno actual. Noutras palabras, os estados prestáronlle menos atención á privatización para se centrar na simplificación burocrática e na modernización do Goberno con vistas a lograr unha maior eficacia e capacidade de resposta ás necesidades dos usuarios. O uso xeneralizado das TIC na persecución destes obxectivos, aínda que non é novo para a Administración Pública, garda unha estreita relación cos avances observados.

Para rematar, outro factor cuxa presenza se deixa notar cada vez máis claramente na política e na innovación de prácticas é o desexo, por parte dos políticos, de capitalizar a totalidade do potencial das TIC, tanto no referente ao incremento da eficiencia como á mellora da prestación de servizos. A pesar da aparencia nova da importancia que actualmente se lle concede ao e-goberno («goberno na Rede») e aos servizos públicos en liña, o uso das TIC en e polo Goberno non constitúe un fenómeno novo. Pola contra, o Goberno fixo uso das TIC desde a década de 1950 para cubrir un amplo abano de relacións tanto de carácter interno como de goberno-cidadán (G2C), goberno-empresa (G2B) e goberno-goberno (G2G)⁶.

En cambio, o que si é novo na aproximación estatal ao e-goberno en relación coa década dos noventa é a convicción dos políticos de que Internet e as tecnoloxías baseadas na Rede poden transformar a relación entre o Estado e os cidadáns e a sociedade, en especial na «nova» economía e na sociedade da información. Por iso, o uso das TIC presentouse nos círculos políticos e profesionais como unha ferramenta capaz, mediante a reestruturación necesaria, de provocar unha transformación na prestación de servizos públicos e na experiencia dos cidadáns con respecto ao uso dos devanditos servizos. Máis recentemente, o potencial de Internet e das tecnoloxías dixitais afíns converteuse nunha cuestión fundamental para os políticos (McLoughlin, I., Wilson, R. et al., 2004).

Na actualidade, utilízase o amplo termo «e-goberno» para describir a prestación de servizos públicos en liña destinada a fomentar os devanditos servizos facéndoo máis accesibles para os cidadáns no tempo e no espazo («e-goberno 24x7» [Kraemer e King, 2003]). A filosofía en que se sustentan os avances actuais xira ao redor da prestación, grazas ás novas tecnoloxías, de servizos máis integrados (unificados) como parte dun «goberno holístico» (McLoughlin, I., Wilson, R. et al., 2004). A prestación de servizos públicos adoita considerarse un medio non só para fomentar a calidade dos servizos utilizados polos cidadáns, senón tamén para modificar o funcionamento do sector público tanto internamente coma no seu contacto co contorno exterior. Iso, pola súa vez, leva aparelada unha nova configuración da natureza e a cadea de relacións profesionais, interdepartamentais e intraorganizativas, así como a relación entre os sectores público, privado e, cada vez máis, tamén o voluntario/independente. Así, por exemplo, van esvaecendo as fronteiras entre organizacións virtuais, tanto dentro do sector público como entre este e o sector privado. Do mesmo xeito, as tecnoloxías da información diferéncianse claramente doutros tipos de tecnoloxías porque afectan tanto ao deseño e prestación de servizos (ou capacidade) como a cuestións relativas á coordinación, comunicación e control.

Tendo en conta o dito, resulta obvio que o e-goberno abrangue moito máis que a prestación de servizos públicos en liña orientados ao usuario cunha calidade elevada e un custo reducido. Este concepto inclúe tamén a reestruturación da xestión realizada polo Goberno, así como a súa integración cos cidadáns. Neste sentido, o e-goberno definiuse como o «uso das tecnoloxías da información e da comunicación na Administración Pública, combinadas co cambio organizativo e as novas destrezas, co fin de perfeccionar os servizos públicos e os procesos democráticos, á vez que se reforza o apoio ás políticas públicas»⁷.

Xa que logo, o e-goberno non se considera unicamente un novo modo de deseñar, organizar e prestarlles servizos aos cidadáns, senón tamén (e iso reviste crucial importancia) unha nova forma de compromiso e interacción con eles. Como sinala Fountain cando escribe sobre e-goberno, «a tecnoloxía constitúe un “catalizador” para o cambio político, económico e social nos ámbitos do individuo, do grupo, da organización e da institución» (Fountain, 2001). Con todo, en liña coa teoría dos sistemas socio-técnicos de Tavistock, apunta que para lograr o cambio de modo eficaz non só se lle debe prestar atención á «tecnoloxía obxectiva», é dicir, aos equipos, programas e capacidade de rede dispoñibles, senón tamén á «tecnoloxía en funcionamento», é dicir, á percepción dos usuarios, así como aos deseños e os usos en contextos específicos.

3.4. Aproximacións á modernización do sector público: unha combinación ecléctica

O breve debate exposto anteriormente destaca algún dos motores fundamentais da modernización do sector público e a diversidade de enfoques adoptados polos gobernos europeos á hora de poñelos en marcha. No entanto, convén sinalar que se observa un alto grao de confusión nas actuais aproximacións prácticas á Administración Pública e o seu desenvolvemento. A táboa da páxina seguinte establece as tres principais teorías de Administración Pública usadas ao longo da historia. Unha breve análise da información bastaralle ao lector para confirmar que os estados membros da UE tenden a utilizar unha combinación ecléctica de elementos en detrimento dun enfoque coherente.

Táboa 1. Aproximacións á Administración Pública

	Administración Pública Tradicional	Nova Administración Pública	Valor Público
Interese público	Definido por políticos/expertos	Agregación de preferencias individuais, demostradas pola elección dos usuarios	Preferencias individuais e públicas (resultantes da deliberación pública)
Obxectivo de rendemento	Achegas da administración	Achegas e resultados da administración	Obxectivos múltiples: <ul style="list-style-type: none"> •Producción de servizos •Satisfacción •Resultados •Mantemento da confianza/lexitimidade
Modelo de responsabilidade dominante	Ascendente a través dos departamentos ata políticos e, destes, ao Parlamento	Ascendente a través de contratos de rendemento; en ocasións, exterior ata os clientes a través de mecanismos do mercado	Múltiple: <ul style="list-style-type: none"> • Os cidadáns víxian o Goberno •Clientes como usuarios •Contribuíntes como financiadores
Sistema de prestación preferido	Departamentación xerárquica ou profesión autorregulada	Sector privado ou axencia pública rigorosamente definida, en réxime de igualdade	Menú de alternativas seleccionadas con criterios pragmáticos (axencias públicas, empresas privadas, alianzas comerciais, empresas de interese comunitario e grupos comunitarios, sen esquecer o papel cada vez máis importante da elección do usuario)
Enfoque vocación dos servizos públicos	A administración pública monopoliza a vocación de servizo e os organismos públicos posúena	Escéptico con respecto á vocación do sector público (conduce á ineficiencia e ao imperialismo) —favorece o servizo ao cliente	Ningún sector monopoliza a vocación de servizo nin ningún servizo resulta sempre adecuado. Debe xestionarse con precaución por tratarse dun recurso valioso.
Participación pública	Limitada ao sufragio nas eleccións e a exercer presión sobre os representantes	Limitada, á parte do uso de enquisas de satisfacción do consumidor	Crucial e heteroxénea (clientes, cidadáns, participantes clave)
Obxectivo da administración	Responder á dirección política	Alcanzar os obxectivos acordados	Responder ás preferencias do cidadán/usuario, renovar o mandato e a confianza garantindo servizos de calidade

4. CULTURA ORGANIZATIVA: CLAVE PARA OS PROCESOS DE CAMBIO

O desenvolvemento de calquera destes enfoques —xa sexa na súa forma «pura» ou mixta— non pode producirse sen que a organización e as persoas que traballan nela se preparen para afrontar a súa «nova» forma de traballar. Para chegar a bo porto, os procesos de cambio organizativo deben ter en conta os factores culturais que influencian a reflexión sobre a burocracia nas nacións europeas, así como a cultura específica da organización sometida ao proceso de cambio.

Pois ben, a pesar de que en todos os países europeos se produciron determinadas tendencias no ámbito da Administración Pública (tal como se indicou anteriormente), os organismos públicos en Europa están suxeitos a tradicións e culturas intrínsecas a cada un dos estados membros, que se desenvolveron ao longo da historia e que exercen unha influencia decisiva sobre a concepción da burocracia estatal en relación co cidadán. Distínguense polo menos cinco tipos de tradicións estatais en Europa: a anglosaxoa, a xermánica, a francesa, a escandinava e a soviética (esta última, extinta), e cada unha delas desenvolveu a súa propia visión deste tipo de cuestións.

As diferenzas, ás veces inmensas, entre estas tradicións (e as repercusións que comportan en canto a cambio organizativo) poden ilustrarse contrastando a interpretación do papel do Estado e as súas relacións cos cidadáns en Gran Bretaña e en Alemaña⁸, perfilada por Barlow (1996). No caso de Gran Bretaña, a noción dun estado civil implica centrar os esforzos nos dereitos cidadáns, que van da man dunha maior tolerancia coa prestación de servizos a través de distintas organizacións estatais e non estatais. Un recrutamento de carácter xeneralista facilita a adopción de novas técnicas (de xestión), aínda que a creación normativa tende a verse como unha «orde superior» á xestión. O modelo alemán de «estado autoritario» pon o acento nos deberes dos cidadáns e considera aos funcionarios públicos defensores da orde estatal. Dominado por avogados que ocupan responsabilidades superiores, historicamente prestoulle especial atención á creación normativa «racional» e, en comparación, foi menos tolerante con conceptos de xestión tales como a «orientación ao cliente» e a eficiencia.

Como é obvio, estas caracterizacións resultan, en certo xeito, caricaturescas, posto que nunha tradición é completamente ríxida, senón que está sometida a modificacións e cambios, en particular nunha era de globalización e crecente emprego de referencias e intercambios de boas prácticas no contexto europeo. No entanto, é importante ter en conta estas diferenzas ao expoñerse o cambio organizativo en Europa, xa que as tradicións examinadas —mesmo nunha forma modificada— repercuten no desenvolvemento dos enfoques sobre xestión pública nos distintos países, o cal, pola súa vez, afecta á elección do tipo de aproximación ao cambio organizativo. Isto significa, por exemplo, que unha estratexia de cambio homoxénea para a totalidade das organizacións do sector público en Europa tería poucas probabilidades de éxito.

Mentres que as tradicións construídas ao longo da historia conforman as ideas sobre o Estado, o seu papel, e as súas obrigacións en canto a servizos cidadáns (con consecuencias evidentes, como a elección dun determinado enfoque para o cambio organizativo), a cultura dunha organización en si mesma é outro factor relevante que cómpre tomar en consideración. Tamén este factor está, como é obvio, baixo a influencia da «cultura burocrática nacional», que, pola súa vez, afecta, entre outros asuntos, á selección de RR. HH., aos estilos de liderado ou ao deseño e interpretación dos distintos papeis no seo da organización. Por

outra banda, con todo, é evidente que as organizacións desenvolven as súas propias culturas específicas a partir da súa historia, a súa dirección, a súa concepción de si mesmas e ata a partir das tecnoloxías dispoñibles.

Así pois, é importante ter presente a cultura da organización durante os procesos de cambio, xa que é esta a que establece os parámetros para o cambio e, normalmente, é tamén obxecto de cambio. Esta observación é especialmente válida en relación cos esforzos conducentes a outorgarlle ao cidadán unha posición máis central no ámbito dos servizos públicos.

5. PRESTACIÓN DE SERVIZOS PÚBLICOS CENTRADA NO CIADÁN: SOÑOS E REALIDADES

Desde hai máis dunha década, o obxectivo perseguido polas reformas do sector público e o triunfo da Nova Administración Pública foi a prestación de servizos públicos centrada no cidadán. A pesar do elevado nivel de compromiso e o alto grao de prioridade política que se lle concedeu nos países da OCDE, como é o caso do Reino Unido, Canadá ou os Países Baixos, este logro revélase difícil e parece que a retórica avanta con moito á realidade.

Tras varias décadas de experiencia por parte do sector privado no intento de crear organizacións centradas no cliente, constatouse que a situación real é que o cambio organizativo —é dicir, as transformacións da organización derivadas dunha filosofía que sitúa ao cliente nunha posición central— é complexo, diverso e, en ocasións, inextricable. Practicamente todos os meses, as páxinas da *Harvard Business Review* adórnanse con casos e teorías de éxitos e fracasos en cambios deste tipo⁹. Neste ámbito, as experiencias procedentes do sector privado indican que a innovación radical é posible, pero tamén que é complexa e esixe grandes esforzos.

Toda reflexión acerca da creación dun e-goberno centrado no cidadán debe partir da premissa de que este tipo de e-goberno implica que a Administración deba ter ao cidadán como núcleo, o cal supón, pola súa vez, como queda dito, cambios organizativos radicais en canto a estes e outros aspectos:

- Cultura da organización, orientación e tarefas
- Goberno e estratexias
- Liderado e xestión
- Sistemas, estruturas e infraestruturas
- Deseño do traballo
- Persoal e desenvolvemento de recursos humanos
- Comunicacions

A reorganización das institucións públicas a partir da axuda dos cidadáns en lugar de apoiarse no impulso das políticas públicas ofrece un inmenso potencial para a mellora dos servizos públicos e da satisfacción do usuario; diso existen numerosos exemplos convincentes no sector público europeo, en particular nos países nórdicos, onde as TIC adoitan ser tecnoloxías instrumentais. Os motivos polos que isto non sempre se consegue (nin sequera con frecuencia) na práctica teñen profundas raíces de carácter político, material e humano.

En poucas palabras, a cuestión é que non se trata unicamente dun cambio organizativo, senón dunha reforma institucional na que se atopan inmersos os estados democráticos que operan ao amparo do Modelo Social Europeo, o cal pode exercer un poderoso efecto —positivo ou negativo— de inercia. O obxectivo debe ser a identificación daquelas estratexias de cambio organizativo que posibiliten innovacións tecnolóxicas acordes coa liña de reformas

emerxente nas institucións públicas europeas —nunca contrarias a ela—, á vez que explotan —en lugar de combater— as posibilidades orixinadas pola implicación dos axentes sociais e da Comisión no Modelo Social Europeo, considerando as peculiaridades das culturas nacional e organizativa dos estados membros.

Esta aproximación ao cambio organizativo require un enfoque integrado no cal deben considerarse todas as ramificacións da organización e os requisitos para a implantación de sistemas de TIC que lles permitan aos cidadáns contribuír á reorganización, creando así (segundo o termo usado por M. H. Moore) un maior «valor público». As condicións prácticas deste enfoque céntranse naqueles elementos que:

- son necesarios para o inicio das innovacións organizativas centradas no cidadán;
- son prácticos e alcanzables a curto ou medio prazo dadas as circunstancias institucionais;
- abren espazos a novas innovacións e experimentación social a medio ou longo prazo;
- diferencian entre a diversidade do sector público e os servizos públicos nos distintos estados membros;
- poden dar lugar a beneficios tanxibles e comprobables cos cales poidan emprenderse novas reformas relativas a políticas públicas.

6. SUMARIO

Tal e como se argumentou ao longo do texto, a posta en práctica dun sistema de e-goberno centrado no cidadán constitúe un desafío organizativo considerable para o sector público que, ata a data, non se tratou de forma adecuada. Con demasiada frecuencia, a implantación do e-goberno baséase unicamente en cuestións tecnolóxicas en lugar de prestar atención aos verdadeiros desafíos organizativos e culturais de fondo aos que se debe facer fronte para lograr o éxito interno e externo do e-goberno centrado no cidadán.

De feito, é evidente que a tecnoloxía *per se* non debe constituír o motor clave para a posta en práctica de innovacións nos servizos, tales como o e-goberno e os procesos de cambio organizativo que leva aparelados. En caso contrario, innovacións como o e-goberno chocarán coas estruturas de goberno, as prácticas e as expectativas dos usuarios existentes, co consecuente risco de paralización dos obxectivos políticos e as obrigas relativas á prestación de servizos no sector público.

O reto ao que se enfrontan os organismos públicos consiste, así pois, en crear unha cultura interna de cambio guiado desde o exterior no cal se permita e requira innovación e implantación de cambios por parte dos funcionarios públicos. Con todo, na actualidade, non se observan, na literatura sobre o tema nin na práctica, máis que posibles elementos dun modelo concreto de cambio organizativo para o sector público capaces de facer fronte a este cambio. Hoxe en día, non existen modelos de cambio organizativo específicos e coherentes que poidan aplicarse con carácter xeral ao sector público¹⁰. Xa que logo, a comprensión e definición do verdadeiro alcance das intervencións relativas ao cambio organizativo no sector público europeo dependerán do desenvolvemento de modelos específicos de cambio organizativo aplicables ao sector público de modo xeral.

Notas

¹ Véxase tamén: Office of the Deputy Prime Minister. 2005. *An Organisational Development Resource Document for Local Government*, www.odpm.gov.uk.

² De feito, demostrouse que «cando a fenda de compatibilidade é considerable, existen máis probabilidades de que as técnicas formalizadas se reproduzan e integren na dinámica organizativa existente (corrupción da técnica) que de que a técnica chegue a modificar a devandita dinámica en función dos seus obxectivos (transformación da organización)». [Lozeeau, D. et al. (2002) «The corruption of managerial techniques by organizations», *Human Relations*, vol. 55, n.º 5, maio do 2002, p. 537].

³ Elliott Jaques déixao claro en (1976) *General Theory of Bureaucracy* e (1996) *Requisite Organisation* para todas as grandes organizacións complexas.

⁴ A definición de servizo público que debe prestar o Goberno varía nas distintas culturas. En Alemaña, o Estado como prestador de servizos está máis arraigado na concepción dos cidadáns que en Gran Bretaña, onde os cidadáns teñen menos expectativas ao respecto (Barlow, 1996: 76).

⁵ A expresión «tarefa primaria» alude á idea de que calquera sistema humano con sentido debe desempeñar unha determinada tarefa para sobrevivir, de tal xeito que esta tarefa constitúe un «elemento imprescindible» diferenciado de todas as demais tarefas realizadas ordinariamente pola organización.

⁶ O factor central do uso das TIC contra unha determinada estrutura burocrática gobernamental experimentou modificacións ao longo do tempo. Así, a década de 1950 caracterizouse polo uso de tecnoloxías de defensa; os sesenta e os setenta viron a introdución de enormes computadores centrais que desempeñaban tarefas repetitivas a grande escala; xa nos setenta e os oitenta o uso de grandes bases de datos e redes de computadores persoais (PC) converteuse no paradigma dominante.

⁷ EC(COM) 567 final, Bruxelas, 26.9.2003.

⁸ O emprego de Gran Bretaña e Alemaña a modo de exemplos non implica unha preferencia «normativa» por estes estados, senón que se seleccionaron unicamente para efectos ilustrativos.

⁹ Así, por exemplo, dous números recentes da *HRB* seleccionados practicamente ao azar conteñen artigos de peso sobre «Connect and develop: inside Procter & Gamble's new model for innovation», «How to implement a new strategy without disrupting your organisation» (ambos de marzo do 2006) e «How right should the customer be?» (xullo-agosto do 2006).

¹⁰ A través da Nova Administración Pública podería concibirse con razoable facilidade un modelo de «deseño» organizativo específico aplicable de modo xenérico ao sector público e que inclúa premisas propias respecto de acción e causalidade.

BIBLIOGRAFÍA

- BARLOW, J. 1996. «Steering not rowing. Co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany», en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 9, n.º 5/6.
- CLAVER, E. 1999. «Public administration. From bureaucratic culture to citizen-oriented culture», en *The International Journal of Public Sector management*, vol. 12 n.º 5.
- CUMMINGS, T. G. e C. G. Worley. 2004. *Organisation Development and Change*, 7.ª edición (p. 1), Cincinnati, (OH): South-western College Publishing co.
- ELLIOTT, Jaques. 1976. *General Theory of Bureaucracy*.
— 1996. *Requisite Organisation*.
- FOUNTAIN, J. E. 2001. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- HOGGETT, P. 2006. «Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organisations», en *Human Relations*, vol. 59, n.º 2.
- KAMARCK, E. C. 2004. *Government Innovation around the World*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, novembro do 2004.
- KRAEMER, K. e J. L. King. 2003. *Information Technology and Administrative Reform: will the time after e-Government be different?* Centre for Research on Information Technology and Organisations, University of California, Irvine.
- LOZEEAU, D. et al. 2002. «The corruption of managerial techniques by organizations», en *Human Relations*, vol. 55 n.º 5.
- MCLOUGHLIN, I., R. Wilson et al. 2004. «Enacting Technology: from “Building” the Virtual State to “Architecting” Infrastructures for the Integration of Public Service Delivery?», artículo para o *Workshop on Information, Knowledge and Management— Re-Assessing the Role of ICTs in Public and Private Organisations*, 3-5 de marzo. Boloña (Italia): SSPA.
- MULGAN, G. e D. Albury. 2003. *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, outubro do 2003.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER. 2005. *An Organisational Development Resource Document for Local Government*, www.odpm.gov.uk.