

Alcance del cambio organizativo en el sector público europeo

& *Resumen/Abstract: El presente artículo comienza a desentrañar las características de los organismos públicos y de su entorno (es decir, aquellos factores que motivan e influyen en los procesos de cambio en este sector), al tiempo que trata de dilucidar algunas de las implicaciones que conllevan las aproximaciones al cambio organizativo.&*

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

1. INTRODUCCIÓN

La investigación y la ejecución de cambios organizativos tienen como objetivo el perfeccionamiento y desarrollo de las organizaciones con el fin de incrementar la eficacia y la capacidad de respuesta ante cambios externos por medio de una gestión de personal, unas competencias, comunicaciones, sistemas y estructuras de mayor calidad¹. Se trata de una disciplina igualmente relevante, en la práctica, para los sectores público y privado, habida cuenta de que los métodos y enfoques que le son propios se aplican actualmente tanto en la empresa privada como en la administración pública.

No obstante, los organismos públicos suelen presentarse como un «caso especial» en la investigación sobre cambio organizativo, lo cual suele transmitir la impresión de que la obtención de cambios es notablemente más difícil (o quizás, incluso, imposible) en las instituciones gubernamentales que en el sector privado.

El presente artículo comienza a desentrañar las características de los organismos públicos y de su entorno (es decir, aquellos factores que motivan e influyen los procesos de cambio en este sector), al tiempo que trata de dilucidar algunas de las implicaciones que conllevan las aproximaciones al cambio organizativo.

Asimismo, defendemos la idea de que el cambio organizativo en el sector público no es una «causa perdida», sino que, por el contrario, la administración cuenta con las mismas oportunidades de éxito que el sector privado en cuanto atañe al cambio organizativo, si bien es cierto que los entes públicos se definen por una serie de características que los distinguen de las empresas.

El éxito del cambio organizativo no radica, por tanto, en la mera transferencia individualizada a la administración de conceptos cuyo funcionamiento ha sido previamente probado desde el sector privado, sino más bien en el intercambio de conceptos entre los sectores y en la comprobación de su utilidad práctica en el contexto apropiado, así como, en determinados casos, en la transformación de dichos conceptos².

Para ello es necesario identificar y tener en cuenta las idiosincrasias de los cuerpos estatales (y cuasi-estatales), sin perder de vista el hecho de que existen métodos y enfoques del cambio organizativo aplicables a ambos sectores. Desde una perspectiva europea, ello implica también el reconocimiento de la importancia que revisten las culturas jurídicas e institucionales desarrolladas a lo largo de la historia en lo referente a la configuración de las diversas aproximaciones a la reforma del sector público.

2. MENSAJES FUNDAMENTALES

En la actualidad no existe un modelo de cambio organizativo dirigido específicamente al sector público, por lo que es necesario desarrollar un **modelo específico para el sector público de carácter general** para el cambio organizativo en las instituciones públicas, con el fin de contribuir a una mejor comprensión por parte de los dirigentes públicos de las posibilidades de cambio hacia una posición central del ciudadano.

Las **técnicas procedentes del sector privado** son relevantes para el sector público, si bien es cierto que corresponde a sus dirigentes **adaptar** (y no, simplemente, transferir) dichas técnicas para adecuarlas a las necesidades específicas de los organismos públicos y, en última instancia, alcanzar los objetivos de su proceso de cambio.

Los organismos públicos se diferencian de aquellos que se enmarcan en el sector privado por la cultura de la organización, por su orientación y por su cometido. Por ello, los agentes

de cambio tanto internos como externos deben comprender y manejar los principios de la **cultura de las organizaciones de carácter público**, que constituyen, junto con el conocimiento de las divergencias con la cultura empresarial de las organizaciones privadas, un factor clave para el éxito del cambio organizativo.

Las estrategias de cambio organizativo pueden asentarse sobre **distintos paradigmas subyacentes**: el paradigma racional, el normativo y el coercitivo. Durante el desarrollo de las estrategias de cambio organizativo, los dirigentes del sector público deben equilibrar estos tres paradigmas de tal manera que el enfoque elegido sea reflejo del contexto interno y externo de la organización.

3. CAMBIO ORGANIZATIVO EN EL SECTOR PÚBLICO: RETOS, MOTORES Y ENFOQUES

3.1 ¿Qué entendemos por cambio organizativo?

Cuando hablamos de modo genérico del ámbito del cambio organizativo nos referimos, por una parte, al estudio científico y académico de las organizaciones denominado Ciencias de la Gestión o Comportamiento Organizativo y, por otra, a un conjunto de prácticas reales denominadas Gestión Estratégica, Gestión de Cambio, Consultoría de Gestión y Desarrollo Organizativo (DO). Este último conjunto de prácticas se asocia con los conceptos de intencionalidad, cambio planificado (o, más propiamente, intervenciones o medidas de cambio planificadas, puesto que son las intervenciones o medidas las que se planifican, mientras que el cambio resultante no siempre puede dirigirse con igual facilidad). Así, por ejemplo, Cummins y Worley definen el DO como «la aplicación, en todo el sistema, de los conceptos propios de la ciencia del comportamiento al desarrollo planificado, así como al perfeccionamiento y consolidación de estrategias, estructuras y procesos conducentes a la eficacia de la organización».

El debate relativo a la teoría y práctica del cambio organizativo se articula con frecuencia alrededor de tres corrientes de pensamiento y de acción: la racional, la normativa y la coercitiva, estructuración que resulta de gran utilidad. Las características fundamentales de cada una de estas corrientes son:

La racional (o «empírico-racional») implica la utilización de datos y análisis para definir oportunidades/cuestiones/«problemas» y formular estrategias/enfoques/«soluciones». Los precedentes de la corriente empírico-racional se encuentran en la gestión científica y la gestión estratégica.

La normativa (o «normativo-reeducativa») conlleva el establecimiento de normas organizativas y la formación de los miembros de la organización con el objetivo de modificar su visión, orientación y comportamiento. Sus raíces se localizan en la educación liberal y la psicología humanística.

La coercitiva (o «político-coercitiva») supone la existencia de liderazgo (benévolo o no), coacción o manipulación destinados a lograr los objetivos de los agentes de poder en el seno de la organización. Sus antecedentes han de buscarse en los ámbitos militar, religioso y político.

Estas corrientes suelen asociarse, respectivamente, con la consultoría de gestión/desarrollo de políticas, desarrollo organizativo/desarrollo de recursos humanos y administración/gestión en el «mundo real», si bien en la práctica, como es obvio, las tres se funden e integran. Lo aquí expuesto se refleja en la mayor parte de los modelos genéricos estándar sobre los factores asociados al cambio organizativo.

Por ello, al referirnos al cambio organizativo en este artículo aludimos al cuerpo teórico y práctico de las ciencias sociales y de gestión que se ocupa del desarrollo y el cambio organi-

zativo, en general, y del perfeccionamiento y la evolución de las instituciones y servicios públicos, en particular.

3.2 Idiosincrasia del sector público...

Las organizaciones públicas se diferencian de las privadas en la cultura que incorporan, así como en su orientación y en las tareas que desempeñan. Hasta cierto punto, es un tópico afirmar que los entes gubernamentales tienden a atenerse a una cultura más burocrática que las empresas privadas —caracterizadas, entre otros rasgos, por un estilo de gestión más autoritario basado en el respeto a las jerarquías, la gestión verticalista y la conformidad. La toma de decisiones suele basarse en normas y reglamentos, y aplicarse mediante procedimientos. Asimismo, la separación de gestión (desempeñada por los funcionarios públicos) y control (ejercido por los políticos) significa que «los organismos públicos poseen menor grado de autonomía y flexibilidad para la toma de decisiones que las empresas privadas». Dado que uno de los grupos no tiene acceso al control sobre la elaboración de la agenda ni sobre la función ejecutiva, la capacidad de ejecución es limitada. Sin embargo, se debe tener en cuenta que ha sido la burocracia (la racionalidad legalista, en palabras de Max Weber) la que ha permitido a las sociedades occidentales crear los estados modernos y las democracias liberales en las que vivimos hoy en día, al tiempo que ha garantizado su naturaleza esencialmente eficaz e incorrupta. Esta observación pretende recordarnos que los modos de actuación «menos burocráticos» en la línea del sector privado pueden traer consigo peligros y desventajas reales en asuntos públicos.

De hecho, si bien es cierto que su naturaleza ha sufrido modificaciones a lo largo de los siglos y que su interpretación por nuestra parte también se ha transformado y desarrollado, la burocracia constituye aún hoy un elemento fundamental para el funcionamiento de la sociedad contemporánea. En este sentido, los factores clave de la burocracia identificados por Weber —separación entre el cargo y la persona, jerarquía, base normativa y archivo de documentación— siguen situándose en el núcleo de todos los entes organizados y siguen siendo especialmente imperativos en el caso de los organismos públicos de las sociedades democráticas, donde se exige transparencia y equidad en todas las actuaciones públicas. Muchas de las aportaciones que anuncian el fin de la burocracia o una alternativa a ella no son más que una nueva forma de burocracia, no siempre mejorada. Como se verá a continuación, la Nueva Administración Pública no es menos burocrática que la tradicional ni, necesariamente, más eficaz, lo cual podría ser especialmente relevante en relación con nuestra concepción de un modelo específico para el sector público de carácter general para el cambio organizativo³.

Una de las diferencias más importantes entre las empresas y los organismos públicos radica en el objetivo de cada uno de los dos tipos de organización. Con la prestación de una serie de servicios públicos básicos (tales como la sanidad, la educación y la seguridad)⁴ como cometido esencial, los organismos públicos existen primordialmente para desempeñar una función pública, que puede entenderse como «servicio a la comunidad» o como preservación del orden público dentro del Estado, según la interpretación subyacente de las relaciones entre Estado y ciudadanía. Los entes públicos, como tales, constituyen organizaciones basadas en el valor o, como afirma Hoggets, «al contrario que las organizaciones privadas de carácter lucrativo, los organismos de la esfera pública desempeñan una serie de funciones que los vinculan directamente con la vida ética y emocional de los ciudadanos». Se trata de un rasgo que las diferencia claramente de las empresas, dado que estas últimas tienen como

objetivo primordial el incremento de sus beneficios, objetivo que les confiere una «tarea primaria»⁵ menos ambigua y les otorga, por tanto, un carácter más «simple».

Efectivamente, el «enfoque comunitario» de los organismos públicos implica, como Hogget demuestra de modo convincente, que deben desempeñar múltiples tareas: los gobiernos y sus funcionarios deben sopesar continuamente los dilemas inherentes a la prestación de servicios públicos, a saber, reconocer los derechos y necesidades de los individuos al tiempo que mantienen los de la comunidad en su conjunto, todo ello bajo el espectro de las cambiantes preferencias políticas. Ello significa que el proceso por el cual se produce un bien o servicio público —la medida en que dicho proceso encarna las normas de equidad, transparencia y legitimidad— es tan importante para el ciudadano-consumidor como el propio bien o servicio y el grado de eficiencia con que se produce.

3.3. Y presión para un cambio permanente

Como se ha indicado anteriormente, el funcionamiento de los organismos públicos se ha basado tradicionalmente en los procesos más que en la demanda (o en el cliente). No obstante, a lo largo de los últimos veinte años, los políticos han ido concediendo una importancia creciente a la necesidad de innovación en el sector público para responder de forma adecuada a un entorno que cambia con rapidez, así como a las expectativas de los ciudadanos y de las empresas. El actual impulso a la modernización del sector público tiene su origen en factores diversos, entre los cuales destaca la necesidad de proporcionar a los ciudadanos servicios públicos diligentes, perfeccionados y personalizados. En otras palabras, el sector público ha reconocido que debe satisfacer las necesidades y expectativas públicas de modo más eficaz mediante la creación de servicios públicos en función de las necesidades de los ciudadanos, en lugar de adaptarlos a su organización y a su estructura.

En efecto, el enfoque uniforme que ha configurado históricamente el establecimiento de los servicios públicos y gubernamentales se encuentra desfasado con respecto a las necesidades actuales de los ciudadanos. Por otra parte, en las dos últimas décadas hemos asistido al incremento de la importancia del consumidor como resultado, entre otros factores, de las diferentes y más elevadas expectativas de los clientes tanto en el sector público como en el privado. A pesar de que sus orígenes han de buscarse en el sector privado, que fue el primero en adoptar los principios de la Gestión de la Calidad Total (GCT), esta evolución ha comenzado ya a afectar a las actitudes y respuestas del sector público, hasta culminar en búsqueda de un gobierno de calidad. Con la llegada de los servicios 24/7 proporcionados por el sector privado a través de TIC, las expectativas del público han experimentado un cambio incluso más notable.

En el mismo orden de cosas, se han coordinado esfuerzos destinados a mejorar la prestación y el resultado de los servicios públicos. Si bien se aprecia un progreso considerable en ciertas áreas clave de los servicios públicos, como por ejemplo los logros educativos, la reducción de la delincuencia, etc., otras requieren considerables mejoras, como es el caso de las personas y comunidades que viven en el umbral de la pobreza y la exclusión social, o la brecha digital, entre otros. La clase política tiene la plena convicción de que para abordar los problemas que hasta ahora no han podido corregirse en las áreas mencionadas, es necesario aplicar enfoques innovadores a las políticas, prácticas y prestaciones ofrecidas, y las TIC se perfilan cada vez con más claridad como un medio apropiado para promover la innovación en el diseño y prestación de servicios al público para parte de los gobiernos, así como para modificar los procesos empresariales internos mediante los cuales se producen dichos servicios.

Otro factor básico para el avance de la innovación en el sector público durante los últimos años ha sido la necesidad de contener los costes e incrementar la eficiencia tanto en la prestación de servicios públicos como en el funcionamiento del sector, más aún a la vista de las crecientes restricciones presupuestarias/fiscales. Como indican Multan y Albury, el coste de los servicios públicos tiende a aumentar a mayor velocidad que el resto de la economía debido a la ausencia de competencia y al hecho de que los beneficios derivados de la eficiencia de la mano de obra son más reducidos que los derivados de la eficiencia del capital. Con el fin de impedir el aumento del coste de los servicios públicos por encima del aumento de la economía, es necesario incrementar la eficiencia a través de la innovación. La alternativa empleada por algunos gobiernos ante la presión para contener los costes consiste en intentar reducir los costes directos (principalmente mediante la reducción de salarios) y en reestructurar el trabajo y las operaciones del sector público.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí, sería un error considerar los factores anteriores de modo independiente y sin referencia al contexto que ha rodeado al sector público en los últimos años. Así, por ejemplo, la prevalencia de la Nueva Administración Pública (NAP) y las reformas que ha originado en las administraciones públicas de todo el mundo guarda relación con la evolución expuesta. En este sentido, la NAP puede asociarse al Movimiento de Reforma Gubernamental global de los años 80 (Fase I) y 90 (Fase II). En la Fase I, se hacía hincapié en la liberalización económica, la desregulación y la privatización de las industrias que hasta entonces habían sido propiedad estatal. La Fase II se caracterizó por su énfasis en la reforma administrativa de las funciones centrales del Estado y la creación de la necesaria capacidad estatal, por ejemplo, garantizando la aptitud de los funcionarios públicos para el entorno actual. En otras palabras, los estados han prestado menos atención a la privatización para centrarse en la simplificación burocrática y en la modernización del gobierno con vistas a lograr una mayor eficacia y capacidad de respuesta a las necesidades de los usuarios. El uso generalizado de las TIC en la persecución de estos objetivos, si bien no es nuevo para la administración pública, guarda una estrecha relación con los avances observados.

Por último, otro factor cuya presencia se deja notar cada vez más claramente en la política y en la innovación de prácticas es el deseo, por parte de los políticos, de capitalizar la totalidad del potencial de las TIC, tanto en lo referente al incremento de la eficiencia como a la mejora de la prestación de servicios. A pesar de la apariencia novedosa de la importancia que actualmente se concede al e-gobierno («gobierno en la red») y a los servicios públicos en línea, el uso de las TIC en y por el gobierno no constituye un fenómeno nuevo. Por el contrario, el gobierno ha hecho uso de las TIC desde la década de 1950 para cubrir un amplio abanico de relaciones tanto de carácter interno como gobierno-ciudadano (G2C), gobierno-empresa (G2B) y gobierno-gobierno (G2G)⁶.

En cambio, lo que sí es nuevo en la aproximación estatal al e-gobierno en relación con la década de los 90 es la convicción de los políticos de que Internet y las tecnologías basadas en la red pueden transformar la relación entre el Estado y los ciudadanos/la sociedad, en especial en la «nueva» economía y en la sociedad de la información. Por ello, el uso de las TIC se ha presentado en los círculos políticos y profesionales como una herramienta capaz, mediante la reestructuración necesaria, de provocar una transformación en la prestación de servicios públicos y en la experiencia de los ciudadanos con respecto al uso de dichos servicios. Más recientemente, el potencial de Internet y de las tecnologías digitales afines se ha convertido en una cuestión fundamental para los políticos.

En la actualidad, se utiliza el amplio término «e-gobierno» para describir la prestación de servicios públicos en línea destinada a fomentar dichos servicios haciéndolos más accesibles para los ciudadanos en el tiempo y en el espacio («e-gobierno 24x7»). La filosofía en que se sustentan los avances actuales gira alrededor de la prestación, gracias a las nuevas tecnologías, de servicios más integrados (unificados) como parte de un «gobierno holístico». La prestación de servicios públicos suele considerarse un medio no solo para fomentar la calidad de los servicios utilizados por los ciudadanos, sino también para modificar el funcionamiento del sector público tanto internamente como en su contacto con el entorno exterior. Ello, a su vez, lleva aparejada una nueva configuración de la naturaleza y la cadena de relaciones profesionales, interdepartamentales e intraorganizativas, así como la relación entre los sectores público, privado y, cada vez más, también el voluntario/independiente. Así, por ejemplo, van desdibujándose las fronteras entre organizaciones virtuales tanto dentro del sector público como entre este y el sector privado. Del mismo modo, las tecnologías de la información se diferencian claramente de otros tipos de tecnologías porque afectan tanto al diseño y prestación de servicios (o capacidad) como a cuestiones relativas a la coordinación, comunicación y control.

Teniendo en cuenta lo dicho, resulta obvio que el e-gobierno abarca mucho más que la prestación de servicios públicos en línea orientados al usuario con una calidad elevada y un coste reducido. Este concepto incluye también la reestructuración de la gestión realizada por el gobierno, así como de su integración con los ciudadanos. En este sentido, el e-gobierno se ha definido como el «uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la administración pública, combinadas con el cambio organizativo y las nuevas destrezas, con el fin de perfeccionar los servicios públicos y los procesos democráticos, al tiempo que se refuerza el apoyo a las políticas públicas»⁷.

Por tanto, el e-gobierno no se considera únicamente un nuevo modo de diseñar, organizar y prestar servicios a los ciudadanos, sino también (y ello reviste crucial importancia) una nueva forma de compromiso e interacción con ellos. Como señala Fountain cuando escribe sobre e-gobierno, «la tecnología constituye un “catalizador” para el cambio político, económico y social en los ámbitos del individuo, del grupo, de la organización y de la institución». Sin embargo, en línea con la teoría de los sistemas socio-técnicos de Tavistock, apunta que para lograr el cambio de modo eficaz no solo se debe prestar atención a la «tecnología objetiva», es decir, a los equipos, programas y capacidad de red disponibles, sino también a la «tecnología en funcionamiento», es decir, a la percepción de los usuarios, así como a los diseños y los usos en contextos específicos.

3.4. Aproximaciones a la modernización del sector público: una combinación ecléctica

El breve debate expuesto anteriormente destaca alguno de los motores fundamentales de la modernización del sector público y la diversidad de enfoques adoptados por los gobiernos europeos a la hora de ponerlos en marcha. No obstante, conviene señalar que se observa un alto grado de confusión en las actuales aproximaciones prácticas a la administración pública y su desarrollo. La tabla de la página siguiente establece las tres principales teorías de administración pública usadas a lo largo de la historia. Un somero análisis de la información le bastará al lector para confirmar que los estados miembros de la UE tienden a utilizar una combinación ecléctica de elementos en detrimento de un enfoque coherente.

Tabla 1. Aproximaciones a la Administración Pública

	Administración Pública Tradicional	Nueva Administración Pública	Valor Público
Interés público	Definido por políticos/expertos	Agregación de preferencias individuales, demostradas por la elección de los usuarios	Preferencias individuales y públicas (resultantes de la deliberación pública)
Objetivo de rendimiento	Aportaciones de la administración	Aportaciones y resultados de la administración	Objetivos múltiples: <ul style="list-style-type: none"> • Producción de servicios • Satisfacción • Resultados • Mantenimiento de la confianza/legitimidad
Modelo de responsabilidad dominante	Ascendente a través de los departamentos hasta políticos y, de estos, al Parlamento	Ascendente a través de contratos de rendimiento: en ocasiones, exterior hasta los clientes a través de mecanismos del mercado	Múltiple: <ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos vigilan al gobierno • Clientes como usuarios • Contribuyentes como financiadores
Sistema de prestación preferido	Departamentación jerárquica o profesión autorregulada	Sector privado o agencia pública rigurosamente definida, en régimen de igualdad	Menú de alternativas seleccionadas con criterios pragmáticos (agencias públicas, empresas privadas, alianzas comerciales, empresas de interés comunitario y grupos comunitarios, sin olvidar el papel cada vez más importante de la elección del usuario)
Enfoque vocacional de los servicios públicos	La administración pública monopoliza la vocación de servicio y los organismos públicos la poseen	Escéptico con respeto a la vocación del sector (conduce a la ineficiencia y al imperialismo) — favorece el servicio al cliente	Ningún sector monopoliza la vocación de servicio ni ningún servicio resulta siempre adecuado. Debe gestionarse con precaución tratarse de un recurso valioso
Participación pública	Limitada al sufragio en las elecciones y a ejercer presión sobre los representantes	Limitada — aparte del uso de encuestas de satisfacción del consumidor	Crucial y heterogénea (clientes, ciudadanos, participantes clave)
Objetivo de la administración	Responder a la dirección política	Alcanzar los objetivos acordados	Responder a las preferencias del ciudadano/usuario, renovar el mandato y la confianza garantizando servicios de calidad

4. CULTURA ORGANIZATIVA: CLAVE PARA LOS PROCESOS DE CAMBIO

El desarrollo de cualquiera de estos enfoques —ya sea en su forma «pura» o mixta— no puede producirse sin que la organización y las personas que trabajan en ella se hayan preparado para afrontar su «nueva» forma de trabajar. Para llegar a buen puerto, los procesos de cambio organizativo deben tener en cuenta los factores culturales que influyen en la reflexión sobre la burocracia en las naciones europeas, así como la cultura específica de la organización sometida al proceso de cambio.

Pues bien, a pesar de que en todos los países europeos se han producido determinadas tendencias en el ámbito de la administración pública (tal como se ha indicado anteriormente), los organismos públicos en Europa están sujetos a tradiciones y culturas intrínsecas a cada uno de los estados miembros, que se han desarrollado a lo largo de la historia y que ejercen una influencia decisiva sobre la concepción de la burocracia estatal en relación con el ciudadano. Se distinguen al menos cinco tipos de tradiciones estatales en Europa: la anglosajona, la germánica, la francesa, la escandinava y la soviética (esta última, extinta), y cada una de ellas ha desarrollado su propia visión de este tipo de cuestiones.

Las diferencias, a veces inmensas, entre estas tradiciones (y las repercusiones que acarrearán en cuanto a cambio organizativo) pueden ilustrarse contrastando la interpretación del papel del Estado y sus relaciones con los ciudadanos en Gran Bretaña y en Alemania⁸, perfilada por Barlow. En el caso de Gran Bretaña, la noción de un estado civil implica centrar los esfuerzos en los derechos ciudadanos, que van de la mano de una mayor tolerancia con la prestación de servicios a través de distintas organizaciones estatales y no estatales. Un reclutamiento de carácter generalista facilita la adopción de nuevas técnicas (de gestión), si bien la creación normativa tiende a verse como un «orden superior» a la gestión. El modelo alemán de «estado autoritario» pone el acento en los deberes de los ciudadanos y considera a los funcionarios públicos defensores del orden estatal. Dominado por abogados que ocupan la responsabilidad de superiores, históricamente ha prestado especial atención a la creación normativa «racional» y, en comparación, ha sido menos tolerante con conceptos de gestión tales como la «orientación al cliente» y la eficiencia.

Como es obvio, estas caracterizaciones resultan, en cierto modo, caricaturescas, puesto que ninguna tradición es completamente rígida, sino que está sometida a modificaciones y cambios, en particular en una era de globalización y creciente empleo de referencias e intercambios de buenas prácticas en el contexto europeo. No obstante, es importante tener en cuenta estas diferencias al plantearse el cambio organizativo en Europa, ya que las tradiciones examinadas —incluso en una forma modificada— repercuten en el desarrollo de los enfoques sobre gestión pública en los distintos países, lo cual, a su vez, afecta a la elección del tipo de aproximación al cambio organizativo. Esto significa, por ejemplo, que una estrategia de cambio homogénea para la totalidad de las organizaciones del sector público en Europa tendría pocas probabilidades de éxito.

Mientras que las tradiciones construidas a lo largo de la historia conforman las ideas sobre el Estado, su papel, y sus obligaciones en cuanto a servicios ciudadanos (con consecuencias evidentes, como la elección de un determinado enfoque para el cambio organizativo), la cultura de una organización en sí misma es otro factor relevante que ha de tomarse en consideración. También este factor está, como es obvio, bajo la influencia de la «cultura burocrática

nacional» que, a su vez, afecta, entre otros asuntos, a la selección de RR.HH., a los estilos de liderazgo o al diseño e interpretación de los distintos papeles en el seno de la organización. Por otra parte, sin embargo, es evidente que las organizaciones desarrollan sus propias culturas específicas a partir de su historia, su dirección, su concepción de sí mismas e incluso a partir de las tecnologías disponibles.

Así pues, es importante tener presente la cultura de la organización durante los procesos de cambio, ya que es esta la que establece los parámetros para el cambio y, normalmente, es también objeto de cambio. Esta observación es especialmente válida en relación con los esfuerzos conducentes a otorgar al ciudadano una posición más central en el ámbito de los servicios públicos.

5. PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS CENTRADA EN EL CIUDADANO: SUEÑOS Y REALIDADES

Desde hace más de una década, el objetivo perseguido por las reformas del sector público y el triunfo de la Nueva Administración Pública ha sido la prestación de servicios públicos centrada en el ciudadano. A pesar del elevado nivel de compromiso y el alto grado de prioridad política que se le ha concedido en los países de la OCDE, como es el caso del Reino Unido, Canadá o los Países Bajos, este logro se revela difícil y parece que la retórica aventaja con mucho a la realidad.

Tras varias décadas de experiencia por parte del sector privado en el intento de crear organizaciones centradas en el cliente, se ha constatado que la situación real es que el cambio organizativo —es decir, las transformaciones de la organización derivadas de una filosofía que sitúa al cliente en una posición central— es complejo, diverso y, en ocasiones, inextricable. Prácticamente todos los meses, las páginas de la Harvard Business Review se adornan con casos y teorías de éxitos y fracasos en cambios de este tipo⁹. En este ámbito, las experiencias procedentes del sector privado indican que la innovación radical es posible, pero también que es compleja y exige grandes esfuerzos.

Toda reflexión acerca de la creación de un e-gobierno centrado en el ciudadano debe partir de la premisa de que este tipo de e-gobierno implica que la administración ha de tener al ciudadano como núcleo, lo cual supone, a su vez, como queda dicho, cambios organizativos radicales en cuanto a estos y otros aspectos:

- Cultura de la organización, orientación y tareas
- Gobierno y estrategias
- Liderazgo y gestión
- Sistemas, estructuras e infraestructuras
- Diseño del trabajo
- Personal y desarrollo de recursos humanos
- Comunicaciones

La reorganización de las instituciones públicas a partir de la ayuda de los ciudadanos en lugar de apoyarse en el impulso de las políticas públicas ofrece un inmenso potencial para la mejora de los servicios públicos y de la satisfacción del usuario —de ello existen numerosos ejemplos convincentes en el sector público europeo, en particular en los países nórdicos, donde las TIC suelen ser tecnologías instrumentales. Los motivos por los que esto no siempre se consigue (ni siquiera con frecuencia) en la práctica tienen profundas raíces de carácter político, material y humano.

En pocas palabras, la cuestión es que no se trata únicamente de un cambio organizativo, sino de una reforma institucional en la que se encuentran inmersos los estados democráticos que operan al amparo del Modelo Social Europeo, lo cual puede ejercer un poderoso efecto —positivo o negativo— de inercia. El objetivo debe ser la identificación de aquellas estrategias de cambio organizativo que posibiliten innovaciones tecnológicas acordes con la línea de reformas emergente en las instituciones públicas europeas —nunca contrarias a ella—, al tiempo que explotan —en lugar de combatir— las posibilidades originadas por la implicación de los agentes sociales y de la Comisión en el Modelo Social Europeo, considerando las peculiaridades de las culturas nacional y organizativa de los estados miembros.

Esta aproximación al cambio organizativo requiere un enfoque integrado en el cual han de considerarse todas las ramificaciones de la organización y los requisitos para la implantación de sistemas de TIC que permitan a los ciudadanos contribuir a la reorganización creando así (según el término usado por M.H. Moore) un mayor «valor público». Las condiciones prácticas de este enfoque se centran en aquellos elementos que:

- son necesarios para el inicio de las innovaciones organizativas centradas en el ciudadano;
- son prácticos y alcanzables a corto o medio plazo dadas las circunstancias institucionales;
- abren espacios a nuevas innovaciones y experimentación social a medio o largo plazo;
- diferencian entre la diversidad del sector público y los servicios públicos en los distintos estados miembros;
- pueden dar lugar a beneficios tangibles y comprobables con los cuales puedan emprenderse nuevas reformas relativas a políticas públicas.

6. SUMARIO

Tal y como se ha argumentado a lo largo del texto, la puesta en práctica de un sistema de e-gobierno centrado en el ciudadano constituye un desafío organizativo considerable para el sector público que, hasta la fecha, no se ha tratado de forma adecuada. Con demasiada frecuencia, la implantación del e-gobierno se basa únicamente en cuestiones tecnológicas en lugar de prestar atención a los verdaderos desafíos organizativos y culturales de fondo a los que se debe hacer frente para lograr el éxito interno y externo del e-gobierno centrado en el ciudadano.

De hecho, es evidente que la tecnología *per se* no debe constituir el motor clave para la puesta en práctica de innovaciones en los servicios, tales como el e-gobierno y los procesos de cambio organizativo que lleva aparejados. En caso contrario, innovaciones como el e-gobierno chocarán con las estructuras de gobierno, las prácticas y las expectativas de los usuarios existentes, con el consiguiente riesgo de paralización de los objetivos políticos y las obligaciones relativas a prestación de servicios en el sector público.

El reto al que se enfrentan los organismos públicos consiste, así pues, en crear una cultura interna de cambio guiado desde el exterior en el cual se permita y requiera innovación e implantación de cambios por parte de los funcionarios públicos. Sin embargo, en la actualidad, no se observan, en la literatura sobre el tema ni en la práctica, más que posibles elementos de un modelo concreto de cambio organizativo para el sector público capaces de hacer frente a este cambio. Hoy en día, no existen modelos de cambio organizativo específicos y coherentes que puedan aplicarse con carácter general al sector público¹⁰. Por tanto, la comprensión y definición del verdadero alcance de las intervenciones relativas al cambio organizativo en el sector público europeo dependerán del desarrollo de modelos específicos de cambio organizativo aplicables al sector público de modo general.

Notas

- ¹ Véase también: Office of the Deputy Prime Minister (2005) An Organisational Development Resource Document for Local Government, www.odpm.gov.uk.
- ² De hecho, se ha demostrado que «cuando la brecha de compatibilidad es considerable, existen más probabilidades de que las técnicas formalizadas se reproduzcan e integren en la dinámica organizativa existente (corrupción de la técnica) que de que la técnica llegue a modificar dicha dinámica en función de sus objetivos (transformación de la organización)». [Lozeeau, D. et al. (2002) «The corruption of managerial techniques by organizations», *Human Relations*, vol. 55, n.º. 5, mayo 2002, p. 537].
- ³ Elliott Jaques lo deja claro en (1976) *General Theory of Bureaucracy* y (1996) *Requisite Organisation* para todas las grandes organizaciones complejas.
- ⁴ La definición de servicio público que debe prestar el gobierno varía en las distintas culturas. En Alemania, el Estado como prestador de servicios está más arraigado en la concepción de los ciudadanos que en Gran Bretaña, donde los ciudadanos tienen menos expectativas al respecto (Barlow, J. 1996:76).
- ⁵ La expresión «tarea primaria» alude a la idea de que cualquier sistema humano con sentido debe desempeñar una determinada tarea para sobrevivir, de tal manera que dicha tarea constituye un «elemento imprescindible» diferenciado de todas las demás tareas realizadas ordinariamente por la organización.
- ⁶ El factor central del uso de las TIC contra una determinada estructura burocrática gubernamental ha experimentado modificaciones a lo largo del tiempo. Así, la década de 1950 se caracterizó por el uso de tecnologías de defensa; los 60 y los 70 vieron la introducción de enormes ordenadores centrales que desempeñaban tareas repetitivas a gran escala; ya en los 70 y los 80 el uso de grandes bases de datos y redes de ordenadores personales (PCs) se convirtió en el paradigma dominante.
- ⁷ EC(COM) 567 final, Bruselas, 26.9.2003.
- ⁸ El empleo de Gran Bretaña y Alemania a modo de ejemplos no implica una preferencia «normativa» por estos estados, sino que se han seleccionado únicamente para efectos ilustrativos.
- ⁹ Así, por ejemplo, dos números recientes de la HRB seleccionados prácticamente al azar contienen artículos 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 de 2006) y «How right should the customer be?» (julio-agosto de 2006).
- ¹⁰ A través de la Nueva Administración Pública podría concebirse con razonable facilidad un modelo de «diseño» organizativo específico aplicable de modo genérico al sector público y que incluya premisas propias respecto de acción y causalidad.

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. y 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, noviembre de 2004.
- KRAEMER, K. y 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 el *Workshop on Information, Knowledge and Management— Re-Assessing the Role of ICTs in Public and Private Organisations*, 3-5 de marzo. Bolonia (Italia): SSPA.
- MULGAN, G. y D. Albury. 2003. *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, octubre de 2003.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER. 2005. An *Organisational Development Resource Document for Local Government*, www.odpm.gov.uk.