

# SOCIOLOGIA DE LA ORGANIZA- CION

## La medicina y los problemas de la organización

Para algunos autores la ley y la organización administrativa constituyen serios esfuerzos del hombre para moldear su ambiente prescribiendo —por medio de sus textos, e imponiendo mediante sus actividades— patrones de conducta a gobernantes y gobernados.

Podríamos afirmar que el legislador es un creador de imágenes. En efecto, tales textos escritos son representaciones, esbozos descriptivos, a veces muy claros y definidos, otras desdibujados y confusos de aquellos modelos que el grupo que legisla y parte del que representa, desean ver en acción. Las leyes aparecen, pues, pobladas de personajes-tipo cuyo juego vital se canaliza hacia aquello que la élite directiva de la época estima como racional y beneficioso para el mantenimiento del sistema, mediante la descripción que la ley hace de sus acciones. Es así como el "buen padre de familia" —modelo responsable y diligente hacia el cual debemos propender en el ejercicio de nuestras actividades contractuales— nos vigila desde las páginas de los Códigos Civiles y el "buen burócrata diligente, leal, acucioso, puntual, discreto, emerge como un fantasma crítico de nuestra actividad organizacional desde los reglamentos administrativos.

El área de salud, insertándose en la base de la vida misma, no podía escapar a este esfuerzo y es así como en lo que lleva corrido este siglo, se ha constituido mundialmente en uno de los intereses centrales de hombre. Ha formalizado mediante definiciones escritas y difundidas la abstracción Salud y, como derivación ha surgido la imagen del "hombre sano". Este hombre sin enfermedad, ajustado a su medio y gozando de seguridad y bienestar económico y el que, a

Un tema muy debatido es la influencia que las estructuras administrativas tienen en el buen éxito o en el fracaso de los planes de salud. La Sociología de la Organización podría aportar algunas ideas o ayudar a conocer la problemática que interviene en tal proceso.

Con esta idea, ofrecemos a nuestros lectores la colaboración de una profesional, quien tiene el mérito de unir el conocimiento teórico a una vasta experiencia personal en tales materias.

CARLOTA RÍOS RUY-PÉREZ\*

juicio de los técnicos en la materia, constituye el modelo actual que todo ciudadano debe tener, no ya como una aspiración vaga, sino como una meta a alcanzar especialmente en nuestros países en desarrollo. Esta imagen que se acerca más bien a la del "buen hombre feliz" rebasa, sin duda, las posibilidades de la profesión médica y compromete en su elaboración a un equipo de técnicos, al individuo mismo, a su medio familiar y a las diferentes áreas de la actividad pública.

Así concebida por los técnicos, tal imagen ha tenido su incorporación en los textos legales; el ciudadano ha inscrito su derecho a encarnarla y el Estado se compromete a obtenerla para cada habitante de su jurisdicción.

Constatamos el fenómeno: la presencia de tal ambiciosa imagen y el compromiso del poder público para alcanzarla. ¿Qué implicaciones resultan? ¿Qué ha significado el reconocimiento de tal aspiración como un derecho concreto del individuo y del grupo? Entre múltiples consecuencias, una obvia e inmediata: la necesidad de prestar servicios aplicando técnicas elaboradas y costosas a masas humanas co-

---

\* Entre otros cargos de importancia, la Sra. Carlota Ríos se ha desempeñado como abogado del SNS. Posee además los títulos profesionales de Socióloga y "Master" en Medicina Administrativa, Consultora de la Oficina Sanitaria Panamericana en Legislación Sanitaria en diversos períodos en países de Centro América.

Actualmente tiene a su cargo la enseñanza en materias de su especialidad en las Escuelas de Servicio Social de la Universidad de Chile y del Servicio Nacional de Salud. En sus actividades fundamentales se encuentra conectada con el Grupo de Investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

mo obligación diaria y permanente, con recursos relativamente limitados.

La estructuración teórica del "qué hacer" produce en algunos sectores de la sociedad la necesidad del "cómo hacer". En este caso se trata de objetivos variados, inclusivos, respecto de la masa ciudadana que, además de necesitar un alto financiamiento, movilizan gran cantidad de elemento humano de diferente calidad y categorías. Puesto que gran parte de la responsabilidad en nuestros países ha pasado al Estado, para obtener un nivel aceptable de resultados, el camino fue la creación de las correspondientes estructuras administrativas, repitiendo los patrones de organización existentes, considerados éstos como la forma más racional de cumplir tales objetivos tan vastos y complejos.

Las estructuras médicas que se han ido creando tienden a constituirse en un solo gran organismo de jurisdicción nacional el que, asumiendo la multifacética actividad que plantea la teoría de una medicina integral, trata de servir a gran parte o a la totalidad de la población. Por lo tanto, la problemática de la organización formal de gran tamaño se inserta en la esfera médica como una temática central.

Se oye repetir a menudo —y habría un cierto consenso en algunos sectores de la profesión médica y en otros no médicos— para sostener que lo administrativo constituye una rémora para la eficiencia de las técnicas de salud y que el proceso de organizar los recursos médicos y otorgar servicios mediante una o varias organizaciones estatales, restándole prioridad a la medicina liberal, si no ha sido un fracaso, por lo menos hasta hoy, da resultados insatisfactorios.

Frente a tal percepción de resultados y ante la nunca consolidada imagen de una burocracia eficiente, la que sin embargo se perfila como instrumento ineludible, ¿puede el administrador en salud de hoy en nuestros países latinoamericanos, asumir responsabilidades, invertir su propia actividad y exigir la del grupo que dirige? ¿Puede dar por sentado que existe una racionalidad evidente entre los objetivos que se propone, la herramienta organizacional de que dispone y el nivel de exigencias que le fija a ésta? ¿Tiene derecho a sentirse definitivamente frustrado sintiendo que es tiempo ya de abandonar la alternativa elegida y buscar otros caminos porque ya ha agotado la *insistencia metódica, consecuente y perseverante* necesaria para lograr efectivos resultados?

Parecería más bien que es tiempo de prestar atención un poco más profunda y analítica al problema; tiempo de abrir el campo de observación, hacer diagnóstico y adquirir conciencia de ciertas problemáticas que vienen aparejadas

con la creación, desarrollo y operación de estructuras tan complejas como las que existen o se promueven.

No nos corresponde referirnos a los diferentes factores que pueden inhibir o rebajar la meta médica, nos limitamos tan sólo a la relación instrumental que la burocracia tiene para ella.

### *La burocracia, un modelo esquemático y un proceso*

Si se analiza la organización de la administración pública de los países latinoamericanos y especialmente de Chile, tendremos que reconocer en las avanzadas estructuras de algunos de ellos y los intentos de estructuración de otros, como elementos básicos, los requisitos formulado por Max Weber en su burocracia tipológica. Vale decir que la aspiración originaria de unos y la tendencia actual de otros importa la voluntad de crear organismos altamente burocratizados, a cargo de las tareas que le competen al Estado y cuyo mérito central y las expectativas que de ellos tiene la colectividad se resumen en: eficiencia con énfasis en la precisión, control técnico, continuidad y óptimo rendimiento de las inversiones.

En consecuencia, dentro de esta línea teórica se perfila la burocracia estatal como una organización formal, con objetivos definidos, obligatorios, que aspira a incorporar principios científicos que la provean de impersonalidad y eficiencia, apoyándose en un sistema más o menos compacto de normas definidas y vertebrándose en un sistema de posiciones (cargos) jerarquizados donde los roles o papeles, consecuentes con una adecuada división del trabajo, se inscriben en forma más o menos definida. De este modo, las expectativas de los superordinados, subordinados y clientes (o público) aparecen predeterminadas.

Tal esquema formal es coincidente y debería nutrirse de un sistema de valores en el que la constelación universalismo-desempeño es básica. Tal constelación se traduce por una parte en que todas las relaciones tanto internas como externas deben regirse por normas generales, aplicadas impersonalmente, eliminándose las consideraciones particulares y no racionales y, por otra, que el reclutamiento, promoción y recompensas del funcionario deben relacionarse únicamente a su preparación y a la calidad de su desempeño.

Podría, por lo tanto, decirse que cuando la organización entra en operación, constituye para los individuos comprometidos en el sistema, un mundo estructurado de conductas pautadas específicamente, donde predomina una cierta rigidez en virtud del formalismo establecido,

donde hay prácticas de un cierto tecnicismo que cumplir día a día con responsabilidad y oportunidad y, por lo tanto, debe conformar su actividad con tal sistema si quiere engranar en él eficaz y eficientemente. Una estructura tal demanda la racionalización de su conducta personal sometiendo su personalidad a permanentes e intensas presiones, que se acentúan si carece de un entrenamiento previo y de los elementos cognitivos que le permitan comprender su nueva situación.

Es preciso tener presente sí, que este tipo-ideal de burocracia Weberiano constituye, no un promedio de los atributos de las burocracias existentes a la época de su formulación, sino el resultado de la abstracción de las características más sobresalientes de organizaciones conocida y el cual constituiría un modelo para lograr mayor eficiencia.

Las reformulaciones actuales de la teoría Weberiana, si bien continúan considerando a este patrón burocrático como una fórmula racional de administración, ven en el tipo-ideal que hemos estado describiendo, más que todo un instrumento metodológico que serviría como modelo para un análisis comparativo a nivel estructural formal. Se estima, asimismo, que la "burocratización", vale decir, el logro óptimo de las características descritas, no se da por su sola creación o reconocimiento legal-formal, sino que constituye una condición para la eficiencia de tal estructura, condición que se va dando a lo largo de una continuidad en sus diferentes dimensiones. Reagrupadas y ampliadas tales dimensiones se organizarían de la manera siguiente:

Estructura de autoridad jerarquizada (3 o más niveles)	} Area burocrática formal
Personal administrativo especializado	
Remuneraciones diferenciales en relación a la función	
Objetivos limitados	} Area racional
Énfasis en el desempeño	
Participación segmentalizada	
Remuneraciones compensatorias	

La existencia total y simultánea de estas variables en su grado óptimo, no se da en ninguna organización ni siquiera en países desarrollados. La investigación ha probado, además, que el desarrollo de ellas no es armónico y que sólo se correlaciona en parte. Dependiendo de condiciones endógenas y exógenas, se puede alcanzar buen nivel en la configuración de algunas variables, mientras otras se mantienen en nivel muy bajo. Así a veces el área burocrática crece desmesuradamente a expensas del área racional, debiendo tenerse presente que, de

acuerdo con la investigación, es la naturaleza técnica de lo que se hace lo que determinaría el nivel burocrático aceptable. En todo caso, puesto que ambas áreas no se correlacionan positivamente, sino que, por el contrario, lo hacen negativamente, preciso es *tenerlo claramente en cuenta* a fin de poder determinar una ecuación que permita un nivel de eficiencia aceptable de acuerdo con los standards que la propia organización deberá haber establecido.

¿Qué correlación caracterizan nuestro desarrollo organizacional? ¿Se ha caminado hacia una burocratización positiva y en qué dimensiones? ¿Qué posibilidades reales tenemos para acercarnos a nuestra imagen legal declarada y aceptada y cuán cerca o lejos estamos de ella?

No hay duda que es básico para el administrador en salud tener conciencia de que no dispone de una herramienta acabada, cuyo uso, apropiado o no, determina la eficacia de sus programas. Es un hecho que al asumir posiciones de responsabilidad se da por sentado de que se dispone de una organización que constituye el medio racional para alcanzar objetivos y que lo fundamental y básico es la adecuada clarificación y planificación de los fines. *Pero, la verdad es que una burocracia racional no "es" sino que "se hace" y este proceso debe ser dirigido y controlado sobretudo en sociedades como la nuestra en las que su propia problemática de desarrollo tiende a agravar las disonancias internas entre las diferentes áreas del modelo racional.*

Hasta ahora nos han preocupado los problemas relativos a la estructura formal, reconocida por leyes y reglamentos vigentes, que caracterizan la fisonomía de nuestra arquitectura administrativa utilizada para servir fines relacionados con la salud de la población. Si nos interesamos ahora por la organización en acción no se puede ignorar su calidad de sistema social natural. ¿Qué significado tiene una estructura formal, un tipo puro abstraído de la realidad, un patrón o modelo, sino sólo el de una proposición de racionalizar acciones en la consecución de determinados propósitos? En cambio, junto con entrar en operación un servicio público tenemos un sistema dinámico, vivo. Un grupo comprometido en una acción cooperativa que, en el juego diario de sus actividades, tiende a crear una serie de prácticas, de patrones de conducta y hasta sus propias metas, antagónicas a veces con aquellas metas, declaradas, obligatorias de la organización formal.

La racional jerarquización de las funciones no siempre se aviene con la imagen que individuos y subgrupos tienen de su propio prestigio, ni satisfacen a veces su necesidad de poder. Consecuencialmente, naturales tensiones se crean llegando hasta inhibir la acción, rebajando el

nivel de resultados con el alza consecuente de los costos de inversión. Se ritualiza lo formal, hay apego a la norma, refugio en el reglamento, discusión de la jurisdicción en tanto que la actividad real se deriva a metas particulares o subgrupales.

La dinámica de las organizaciones la da el grupo comprometido en la acción. Por lo tanto, a modelos racionales de operación a largo plazo y de gran envergadura corresponden sistemas de interacción cooperativa orientados valorativamente para adecuarse a tal estructura racional.

La profesionalización burocrática entendida como una adecuada preparación en los valores de la organización y en las pautas del papel de funcionario nos parecen un requisito de primera magnitud para lograr una síntesis aceptable entre el marco de la estructura formal racional y el sistema dinámico de los individuos que hacen la práctica diaria dando vitalidad real a las concepciones formalizadamente planificadas.

No sólo basta que la estructura formal defina la conducta particular y la colectiva requeridas, sino que es preciso que ellas se hagan realidad, independizándose, en lo posible, de la conducta individual, personalista.

Es preciso tener en cuenta lo que Peter Blau y otros teóricos de la administración sostienen: el sistema burocrático no puede ser considerado, en su aspecto dinámico, sólo desde el punto de vista del criterio de la racionalidad, sin el peligro de caer en la irracionalidad, pues tal posición estaría olvidando los naturales aspectos irracionales de la conducta humana.

Ahora bien, ¿Cuánto sabemos de las tendencias prevalecientes de nuestra burocracia? Vale decir, cuáles son las prácticas, los patrones de conducta usuales predominantes, las organizaciones informales que se crean y la función que todo ello juega en el proceso?

¿Cuánto sabemos probadamente de nuestro burócrata fuera del conocido estereotipo negativo? ¿Cuánto se adecúa nuestro sistema de acción a esta imagen estructural formal que declaramos y repetimos en cada nueva creación administrativa? ¿Qué papel y qué grado positivo corresponde al sistema burocrático en la modernización de importantes grupos de nuestra población que desempeñan sus actividades en estas organizaciones?

### *La organización y su medio socio-económico*

Consideramos al organismo burocrático como un sub-sistema incrustado en el global y dentro de su marco cultural. Resulta casi obvio, por lo tanto, recordar que tales organizaciones tienen una suerte accesoria al medio en que funcionan.

A una sociedad transicional corresponden estructuras burocráticas de la misma naturaleza y no se puede, en consecuencia, controlar su problemática ni medir sus resultados con esquemas o standards de una sociedad desarrollada. Si ello se hiciera, no habría racionalidad en las exigencias pues las expectativas excederían en mucho a su nivel de posibilidades.

No obstante, la investigación nos dice que es típico de sociedades en desarrollo mantener unidades burocráticas constituídas por estructuras que sufren importantes incongruencias entre su imagen legal-administrativa y su práctica, la que se traduce en diario deterioro de su teoría. Se percibe asimismo un gran desequilibrio entre la constante innovación y perfeccionamiento de la esfera teórico-administrativa (planificación, racionalización, etc.) y un gran retraso en la esfera de lo ejecutivo y de las realizaciones. Dicho de otro modo, se da una gran distancia entre lo *formal* y lo *efectivo*; entre la imagen consagrada por una élite moderna, de orientación cosmopolita que quiere administrar científicamente y racionalmente y los resultados difícilmente obtenidos y vagamente evaluados. Frente a las expectativas frustradas por bajos niveles de rendimiento se percibe a la esfera directiva y de decisión desarrollando y perfeccionando nuevas técnicas, ampliando los cuerpos teóricos que usa, buscando solución a su mismo nivel horizontal, y dando aun *más énfasis a lo formal*. En cambio, no se perciben esfuerzos, o ellos son poco importantes, para forzar el área de problemas en un sentido vertical, con tendencia: a disminuir el desnivel con los rangos medios e inferiores; a obtener una visión que provea otro núcleo de explicaciones del fenómeno relacionado con la dinámica real y no sólo con la teorización formal; y a obtener una mayor eficiencia y eficacia operativa. No obstante, tal posición es explicable, pues es parte de un proceso que se da como conducta general en una sociedad en desarrollo abierta a las influencias internacionales.

No podemos dejar de considerar que toda burocracia necesita de un cierto nivel de independencia y aislamiento de su medio para lograr una consolidación progresiva adecuada. De acuerdo con investigaciones se ha observado que a menor involucramiento en el medio global es posible lograr mayor racionalidad.

Los países latinoamericanos presentan un rango muy amplio de niveles de estructuración burocrática-administrativa estatal. Ello va directamente ligado con la intensa problemática del poder que llega, a la interferencia directa en algunos y en otros a la indirecta, en los servicios públicos quebrando la línea de continuidad necesaria, no sólo respecto de planes y pro-

gramas técnicos, sino que respecto de los requisitos de base que estos organismos necesitan consolidar para crear sus mecanismos de independencia y aislamiento (entre otros, la carrera administrativa).

Por otra parte, existe el inevitable reemplazo o la reposición de las funciones manifiestas y declaradas de la organización por aquellas latentes y encubiertas que la sociedad le asigna como resultados de sus necesidades derivada del subdesarrollo económico. Es así como, a veces lentamente y otras en forma precipitada, los técnicos ven que, en la misma medida que el organismo público se hace ineficaz para sus propósitos técnicos, se transforma en un maravilloso instrumento de poder político; en eslabón oportuno para una cadena de favores indiscriminados y en receptáculo de toda aquella población que, careciendo de una preparación específica no puede ser absorbida por el mercado ocupacional.

No es raro entonces que el elemento humano que se desempeña en nuestras burocracias públicas y privadas se caracterice por su improvisación en cuanto a la conducta pautada de la posición que ocupa dentro del sistema y, a menudo, en cuanto al conocimiento especializado que su función exige. Es un debutante que no adquiere conciencia del acto transicional que implica su ingreso a una organización. Acepta constituir una imagen definida legalmente, pero que no visualiza o desconoce y la que, no obstante, puede exigirsele coercitivamente.

¿Qué hace la organización frente a esta cándida y despreocupada toma de compromisos? La verdad es que nada o muy poco. Tal situación ha podido subsistir sin tensiones extremas por el deterioro de la propia organización, por su apertura al exterior y su involucramiento en el marco externo, lo que permite que el funcionario transite llevando y trayendo sus propias pautas de conducta.

En tales condiciones ¿cómo disminuir la distancia entre lo formal y teórico que se dispara perfeccionándose y formulando mayores exigencias y nuestra práctica real? ¿Por qué esperar mayor racionalidad y eficacia? ¿Por qué esperarla en el área Salud cuando sólo es parte de un proceso mayor?

¿Cómo estructurar una adecuada conducta funcionaria nutrida por valores y regida por normas pertinentes a los fines de la organización? ¿Cómo hacer de la estructura burocrático-administrativa un sistema cerrado, poco permeable a la invasión de valores y prácticas externas que debilitan su consolidación como sistema burocrático operante?

Presumimos que todas estas condiciones interfieren la vida de la organización pero no sa-

bemos en cuánto son responsables de la permanente rémora en que se encuentran los servicios públicos frente a las exigencias de una población, y a los niveles de rendimiento que una élite técnica les fija. Presumimos del mismo modo, pero con algo más de certeza, por la investigación ya realizada en tal sentido, que tales resultados son predecibles como una faceta más de la condición de subdesarrollo.

### *Algunas problemáticas específicas*

Dijimos que los servicios públicos de salud se caracterizan, entre otros rasgos, por su gran tamaño derivado de sus actividades inclusivas. Por otra parte, tales actividades los definen como organismos en los cuales se conjugan unidades técnicas y administrativas especializadas o no especializadas de diferente índole. Ambas características conjugadas, si no constituyen una mezcla explosiva, determinan por lo menos una mayor tasa de problemas que controlar.

Debemos aceptar con la observación y la teoría que el tamaño afecta el carácter de la organización y que los límites de su variabilidad constituyen una función de su dirección. Consecuencias en directa relación con el factor tamaño son: la mayor o menor dificultad en las comunicaciones y la mayor o menor posibilidad de contacto directo entre los miembros con el consecuente incremento de la especialización, según el caso.

El gran tamaño de los organismos de salud dice relación con:

- a) la cantidad de personal reclutado
- b) la cantidad de sub-estructuras internas que es preciso coordinar
- c) el área geográfica en la que se desarrollan sus actividades.

Este aspecto tridimensional del factor aludido da una idea de la multiplicación de los problemas, y es preciso agregar a ello que en relación a las sub-estructuras incluídas, se advierte gran desequilibrio. En efecto, incorporar unidades que representan en sí mismas sistemas completos, identificables, con historia y prestigio consolidados, como los hospitales, a la par de otras unidades menos estructuradas o en vías de estructurarse, correspondientes a actividades y técnicas nuevas, no es una tarea que pueda emprenderse sin rebajar las tasas de participación de los sujetos, productividad y estabilidad organizacional.

¿Cuánta descentralización establecer? ¿Cuánto poder discrecional repartir y a qué nivel? ¿Cómo crear canales de información que eviten quiebras o grandes lagunas de información en el sistema?

Se ha observado también que en las organizaciones que concentran en sus actividades personal técnico y no técnico se traza una línea entre dos áreas cuyo enfrentamiento produce tensiones graves. Podría hipotetizarse que en los servicios de salud este campo de problemas se agudiza, pues son organismos que se perciben como claramente instrumentales para una finalidad esencialmente técnica y donde al profesional de la medicina le corresponde el ejercicio del poder, la decisión y el prestigio, sin contrapeso. ¿Qué lugar queda en nuestras organizaciones actuales para el profesional no médico y para el resto del personal administrativo? Toda organización burocrática es casi por definición un sistema de dominación donde el individuo no cuenta en forma muy importante. Por tal razón, es preciso crear mecanismos que, inhibiendo este impacto, permitan una motivación determinante de una participación pro-

ductiva. En circunstancias como las esbozadas con anterioridad y dejadas a su propia suerte ¿cómo no se multiplicará el efecto de la anomia funcionaria que ritualiza, crea negativismo o conflicto, convirtiendo un área importante de elementos (a veces los 2/3 del total de individuos) en un lastre en vez de un instrumento operativo?

Hemos planteado algunas de las muchas interrogantes que podrían tenerse presentes en áreas básicas del proceso de promover, crear y operar organismos burocráticos de gran tamaño al servicio de planes de salud. Tal vez una invitación a la investigación y análisis de la realidad de nuestras estructuras administrativas en operación, y del personal comprometido en tal sistema, sería un aporte que otros profesionales podemos brindar en nuestras sociedades latinoamericanas a los administradores médicos.