

Impersonalidad y responsabilidad colectiva en las instituciones públicas

Gustavo H. Marin y Lupe Marin

Introducción

Un empleado de correo estatal *La Poste* de la calle Convention en París tomó como una afrenta personal el hecho que yo reclamase que una carta enviada a la Argentina no hubiese llegado a destino, recordando a su vez que había sido él quien me había atendido varios sábados atrás cuando la despaché. Tomó mis datos personales y me fui sin mayores esperanzas. Grande fue mi sorpresa cuando unos días después, ese mismo empleado me contactara por teléfono para avisarme que la carta estaba aún en el Correo Central de la ciudad de Buenos Aires. ¿Los hechos se hubiesen replicado en caso de no haber recordado y mencionado un nombre? Esta situación fue detonante de una serie de reflexiones que inspiraron la elección del tema al que se dedican las siguientes líneas.

Antes de remitirnos a la cuestión en sí misma, siempre resulta de utilidad tornar explícitas algunas consideraciones que aluden a las perspectivas teóricas del asunto. Por ello, los siguientes párrafos proponen apuntar a algunas de ellas, y aunque advertimos que este artículo es una reflexión preliminar sobre la temática, lejos de pretender abordarlo en su exhaustividad, pretendemos en un primer acercamiento dar cuenta de un conjunto de fenómenos y problemáticas ligadas al ejercicio de las tareas de los funcionarios públicos¹ al interior de la arena institucional-estatal (y que consideramos deben ser incorporados a la agenda de debate académico y público).

¹ Nos referimos a las personas que han sido designadas o electas para el desempeño de actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del mismo, en todos sus niveles.

Entendiendo que cualquier *servicio* es consecuencia de un proceso y no puede ser reducido meramente a un producto final, se puede comprender la importancia que tiene para cualquier dependencia la relación *persona a persona* y, de allí, que atributos como el trato amable, la comunicación clara, las buenas relaciones interpersonales y la satisfacción de los usuarios resultan de alta estima al momento en que una institución pública cumple con sus funciones frente a la ciudadanía (Arrupe y Milito, 2015). Como contracara, en gran medida las críticas al desempeño de los agentes públicos y al Estado expresan el descontento de la ciudadanía ante diversas experiencias negativas puntuales en torno a alguna repartición estatal y/o a la ineficacia de las acciones emanadas de los propios organismos públicos. Así ocurre que diferentes medios y corrientes de opinión pública se llenan de anécdotas sobre holgazanería, incompetencia, despreocupación y corrupción de funcionarios en cargos públicos, dejando la sensación que los funcionarios más capaces serían absorbidos por el sector privado mientras que aquellos con menores aptitudes se mantendrán en el empleo público.

Ahora bien, cabe preguntarse en relación a ello, ¿cuál sería el baremo óptimo con el cual deben medirse los bienes y servicios públicos que se brindan desde las instituciones estatales? En torno a dicho interrogante han sido esbozados dos grandes tipos de respuesta anclados en diferentes perspectivas, no exentas ambas de problemas, algunos de los cuales se plantearán a continuación.

Una primera perspectiva parte de la premisa de que debido a que el Estado y el Mercado comparten un área común en relación de los servicios educativos, sanitarios, transporte, e incluso seguridad, resulta necesario realizar una comparación entre ambos subsectores, es decir, dar cuenta de los atributos efectividad y eficiencia en la gestión pública contrastándola con el sector privado.

Sin embargo, los dos ámbitos mencionados (estatal y privado) tienen enormes diferencias estructurales que ameritarían tener en cuenta las particularidades de cada sub-sector (Suárez e Isuani, 1998), siendo fundamental dar cuenta de la existencia de una distinción en cuanto a la motivación para la actividad entre ambos: mientras el lucro suele movilizar al sector privado, el sector público posee otro tipo de motorizadores, vinculados a proporcionar garantías y cubrir derechos sirviendo a la ciudadanía (López, 2007; Thwaites Rey, 2005). Además, la complejidad del panorama aumenta considerado que la significación de lo estatal, lo público y lo colectivo, y el compromiso con el cual se brinda un determinado servicio desde las dependencias públicas, es

variable no solo entre países, sino también entre instituciones (atendiendo especificidades jurisdiccionales y sectoriales).

Otra gran perspectiva en relación al interrogante planteado consiste en realizar una contrastación sobre el modelo óptimo presente en algunos de los Estados Europeos, cuyas dependencias públicas y los empleados que las conforman gozan de gran prestigio internacional. Aquí, al comparar a la Argentina con esos estándares, debemos reconocer –y hay un gran consenso académico sobre esto– que la gestión pública llevada a cabo por el modelo burocrático-legal en nuestro país nunca respondió estrictamente a la concepción weberiana europea debido a que no llegaron a consolidarse los principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización del relativo aislamiento de los agentes públicos respecto de las presiones políticas, en los niveles que se observa en los países desarrollados del viejo continente (Oszlak, 2004).

Este escenario así planteado atenta contra la profesionalización de los empleados estatales, contra la optimización de las tareas que los mismos realizan y contra la eficiencia de los procesos institucionales que proveen los bienes y servicios a nuestra población, es decir, repercute en la productividad burocrática brindada.

La productividad burocrática que se espera de los organismos públicos se encuentra estrechamente ligada al grado de éxito con el cual el aparato institucional logra sus objetivos y las políticas que justifican su existencia (Oszlak, 2006), es decir, a la capacidad de la burocracia para generar valor público, lo que se logra cuando existe un alineamiento entre los objetivos y metas institucionales con nivel de producción de la dependencia (Moore, 1998).

Este hecho desemboca en un interrogante que remite al propio funcionario, sujeto que encarna la atención y servicio en el seno de las instituciones públicas: ¿Qué hace que un empleado público se comprometa con los objetivos institucionales y pueda, en definitiva, estar orgulloso de pertenecer a la institución donde trabaja y sentirse responsable con la tarea que desempeña y con los resultados de los servicios que brinda?²

² Respecto al interrogante, es interesante rescatar un estudio realizado por Blutman (2009) en torno a los valores laborales en la administración pública, donde estos se encuentran divididos en cuatro grandes grupos: valores laborales, valores laborales sociales, valores laborales de reconocimiento y valores laborales de autorrealización. Entre los mismos, el autor identifica como los valores menos seleccionados: 1) el sentir que lo que hace va a dejar una huella, y 2) trabajar en una organización importante; resaltando las bajas cifras

En miras a este interrogante ha sido planteado un escenario problemático, de cuyas reflexiones ha surgido la hipótesis que plantea este artículo, a saber: que la falta de compromiso de los agentes públicos para con objetivos institucionales, relacionados con la eficacia y la atención a la ciudadanía, es consecuencia de lo que Weber (2004) llamó la dominación de la *impersonalidad formalista*, es decir a la dilución de responsabilidades en el *plural* de las propias instituciones. Los servicios que se brindan desde los organismos públicos pertenecen al colectivo institucional, y la tarea específica que realiza un empleado se impersonaliza, de tal manera que la responsabilidad se deposita en todos los miembros de la organización. Nos extenderemos en estos tópicos en los apartados que siguen, buscando respaldar las afirmaciones propuestas.

La responsabilidad del agente público

En principio, el concepto de la responsabilidad de los funcionarios para con las labores que desarrollan está ligado al concepto democrático. Cuando los gobiernos dependían de un monarca, los funcionarios solo respondían por sus actos ante él, y a su vez el soberano solo debía responder ante Dios. El Estado como entidad, en la que el gobierno es responsable por sus actos y aparece comprometido ante sus ciudadanos con los servicios que brinda fue instalándose paulatinamente a partir de la era moderna. Los agentes y funcionarios públicos comenzaron a partir de entonces a ser responsabilizados administrativa, civil, política o penalmente por su accionar en el marco de sus labores delimitadas por un marco legal (Weber, 2004). Pero el término *responsabilidad* admite tres acepciones que exceden lo jurídico: una que atiende a la capacidad de responder a ciertos actos en forma abstracta, otra que vincula a los sujetos con las consecuencias de los actos que realiza, y un concepto

obtenidas (para el primero 11,3% en 1999 y 8% en 2007, y para el segundo 5,2% en 1999 y 5% en 2007), lo que da cuenta de una problemática que denota cierto dejo de anomia y apatía entre los sujetos respecto de la organización de trabajo. Por otra parte, el trabajo etnográfico de Guimenez (2008) merece asimismo mención: a partir de su investigación en torno al funcionamiento de una dependencia nacional que implementa políticas sociales, la autora da cuenta de procesos cuyas modalidades de operación tienen una inercia propia, y que generalmente quedan librados al margen de discrecionalidad que cada agente tiene a su disposición. En dicho ámbito, argumenta, se produce una “combinación explosiva”: donde priman procedimientos poco claros, rígidos y discrecionales, escasos canales de comunicación y de involucramiento entre personal de distintas áreas. Es decir, la forma de resolución por excelencia aparece dada en forma discrecional.

popular que se asocia con el compromiso con el cual un agente o funcionario cumple con sus tareas, más allá de los aspectos legales que lo obligan. En definitiva, la responsabilidad implica tener que responder por algo que se hace o se deja de hacer y asumir consecuencias por ello (Pelekais y Aguirre, 2008).

Así, buscamos también enfatizar la idea de que las organizaciones públicas no son meras estructuras edilicias, sino que es el factor humano de las mismas el elemento que explica su funcionamiento y su desarrollo (Marin, 2017). Los empleados de la administración pública son cuadros técnicos dentro de la estructura estatal que constituyen piezas clave para la planificación y ejecución de las políticas públicas.

Dos corrientes se evidencian a partir de aquí, más bien, dos polos que exacerban ciertos rasgos del funcionario público diferenciales. La primera, tal vez con la que estamos más familiarizados, consiste en el funcionario-burócrata weberiano, con competencias y funciones estrictamente delimitadas (Sidicaro, 2012). La otra mirada podemos encontrarla tal vez bien expresada en pensamientos de Juan Domingo Perón, quien sostenía en 1952 que la función pública no debe ser considerada un mero trabajo más, sino más bien un *servicio a la patria*, por ello, para este, los empleados estatales deben ser dignificados, recibir poder para la iniciativa, y hacer uso del *bastón de mariscal* para tomar decisiones oportunas, y aun en caso de que se equivoque no debe ser merecedor de un castigo. El castigo debe aplicarse al que no hace nada por miedo a equivocarse (Perón, 2012). Este concepto de empleado público proactivo y con un margen de acción amplio, rescata su pertenencia a las instituciones públicas, su compromiso, su responsabilidad y las obligaciones compartidas para cuidar no solo el prestigio de la administración, sino también el prestigio de cada uno de los trabajadores que conforman la administración pública.

Pero los valores de un empleado público son definidos por los principios que guían su propia vida (Schwartz, 1992), y por esta razón estarán siempre presentes en los individuos y orientarán la conducta de las personas en todas sus actividades, incluidas las asociadas con el trabajo (Schwartz, 1999). Esa conducta entonces no es aleatoria, ya que se encuentra condicionada por sus características personales, sus objetivos individuales, su compatibilidad con los objetivos institucionales (Thompson, 1967; Lane, 1999), por las relaciones existentes entre agentes y el personal jerárquico del cual dependen (O'Dwyer, 2002), por los recursos materiales disponibles para realizar las tareas inherentes a su función, por las normas institucionales y por las demandas externas,

amenazas y oportunidades del entorno en el cual se desempeñan los empleados públicos del organismo y otros contingentes significativos para el sujeto. Sin embargo, si bien el cúmulo de valores y la ética que moviliza a estos sujetos se constituye a partir de la complejidad contingente aludida, existen e intentan establecerse (desde organizaciones estatales) un conjunto de pautas de comportamiento ético requeridas a los empleados públicos, a razón de normalizar ciertos aspectos contenidos en el ejercicio de sus funciones.³

El agente público como integrante del organismo estatal

El *sentido de pertenencia* de los empleados se traduce de alguna manera en que los mismos sientan a la institución como propia y por ende procuren defenderla y comprometerse con los procesos, los objetivos, las funciones, servicios, productos y la imagen que la misma posee. Este compromiso es concebido como un estado psicológico que caracteriza la relación del empleado con su organización y que tiene implicaciones en su decisión de mantener o no su condición de miembro de esa organización (Allen y Meyer, 1996). Este, *estado psicológico* que modula el compromiso de los individuos con la organización está constituido por factores asociados a la vinculación afectiva (compromiso afectivo), a la percepción de los costos asociados a dejar el empleo (compromiso calculativo) y a la obligación de permanecer en ella (compromiso normativo). Mientras que las facetas afectiva y normativa se correlacionan positivamente y ambas aparecen como predictores de un comportamiento organizacional positivo relacionado con el aumento en la calidad del trabajo y la satisfacción laboral (Meyer y cols., 2002), el compromiso calculativo puede vincularse negativamente con las conductas organizacionales.

Un aspecto que desmotiva a los empleados públicos es que más allá de la conducta o la eficacia con la cual desarrollen sus tareas, en el empleo estatal resulta sumamente difícil otorgar recompensas, reconocimientos, bonos, premios o incrementar su salario por buen desempeño, ya que las normas

³ Traemos aquí el ejemplo reciente del Consejo Federal de la Función Pública (2006, p. 9) que estipula un listado de mandatos valores generales para el ejercicio de las funciones públicas, cada uno con su respectiva aclaración y que por cuestiones de espacio no detallaremos aquí: a) Construcción del bien común; b) Defensa de los derechos humanos y los valores e instituciones de la democracia; c) Inclusión; d) Solidaridad; e) Justicia social y equidad; f) Igualdad de oportunidades y trato; g) Idoneidad; h) Responsabilidad social; i) Probidad y honradez; j) Prudencia; k) Legalidad, legitimidad y razonabilidad; l) Templanza.

institucionales y leyes laborales suelen limitar estos beneficios y equiparar a todos los individuos que cumplan con una determinada tarea y desempeñen una función. Asimismo, resulta casi imposible *castigar* a aquellos empleados que no cumplen adecuadamente con sus labores, que en el peor de los casos serán trasladados, reubicados, limitados en sus tareas u olvidados. Aun cuando los funcionarios jerárquicos deseen valorar la participación de alguno de los empleados que integran su dependencia, rara vez podrán romper con los esquemas tradicionales de *premios y castigos* ligados al esquema de los correspondientes *derechos y obligaciones* que se encuentran establecidos y delimitados en la parte jurídica de los estatutos contenidos en el ordenamiento legal del personal público.

Sobre el presente, es interesante puntualizar, por ejemplo, que el principal recurso que posee la provincia de Buenos Aires para el seguimiento y evaluación del rendimiento, la evaluación de desempeño,⁴ ha sido vagamente utilizada desde su aprobación, resultando una herramienta pobremente instrumentalizada –tal como las disposiciones legales del sistema de calificaciones que acompaña la ley (García y Quintans, 2015).

Para aportar otro ejemplo del fracaso en la implementación de este tipo de herramientas, recurrimos al ámbito del Sistema Nacional de Profesión Administrativa. Un informe de Iacoviello, Tommasi y Zuvanic (2002), que focaliza en la temática, lo califica como el último gran intento de establecer un sistema de mérito en el gobierno nacional en Argentina. Aquel estableció una grilla de remuneraciones de pago en relación a las exigencias de determinadas funciones y a la excelencia del desempeño. Sin embargo, remarcan los autores que su implementación plena no pudo darse por las dificultades que se presentaron para la consolidación de un sistema de evaluación de desempeño y de desarrollo del personal, a las que se sumaron las restricciones presupuestarias.

Esta característica de la relación de dependencia estatal no impulsa a que la burocracia se comprometa, se responsabilice, innove, tome riesgos

⁴ Aquella aparece establecida en la Ley N° 10.430 y ha sido reglamentada por Decreto N°4.608/93. La evaluación de desempeño se proyecta con la intención de determinar la eficiencia individual y colectiva, y tomar decisiones acerca del mejor aprovechamiento de los recursos humanos, así como para definir sistemas de incentivos y retribuciones para conseguir la mejora sostenida de la contribución de los agentes al logro de los objetivos de la organización. La intención de contar con una herramienta de este tipo acompañaba el sistema de calificaciones contemplado en la Ley (García y Quintans, 2015).

y decisiones respecto a la tarea que debe cumplir. Algunos autores (Osborne, 1993; Osborne y Gaebler, 1994) apoyan esta teoría sosteniendo que los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes atrapan e inhiben la capacidad creativa de cualquier servidor público. Consideran que el sistema tan estricto de manejo del presupuesto, compra y suministros atenta contra la innovación y finalmente contra la eficacia del Estado. Sugieren *reinventar* el sector cuestionando la forma tradicional de funcionamiento de la burocracia, la cual consideran perezosa y centralizada, con excesiva preocupación por las reglas, las regulaciones y las cadenas jerárquicas de mando. Si bien la propuesta global de reinventar el Estado que proponen estos autores resulta cuestionable en varios aspectos⁵ –sobre todo en su postulado de que este debería copiar la lógica empresarial–, la visión normativa que brindan sobre los servidores públicos es interesante de mencionar aquí por pretender inculcarse la identificación con los valores fundamentales de la responsabilidad pública (a la que denominan *accountability*) fomentando su carácter ético congruente con sus obligaciones cívicas.

Ahora bien, existe en la Administración Pública un conjunto de comportamientos que no están contemplados en el sistema formal normativo, pero que influyen de manera decisiva en la forma de concebir y actuar de los servidores públicos: códigos no escritos, reglas invisibles al interior de las Instituciones (Catoira, 2009). Estas conductas operan en algunos casos incidiendo en la baja orientación a la búsqueda del bienestar general por parte de las organizaciones encargadas de ejecutar y gestionar las políticas públicas, mientras que en otras situaciones son estas estrategias informales (Guimeñez, 2008) o iniciativas no regladas (Crojetovich, 2010) las que le dan movimiento y dinamismo al funcionamiento estatal.

El ciudadano, por su parte, busca (más o menos activamente) que sus demandas sean atendidas, que las administraciones se adapten a las necesidades que le plantee, que se incorporen nuevos sistemas innovadores, que sea proactiva y que sean protegidos sus datos y transacciones (Pardo, 2011). De este modo, por ejemplo, emergen formas innovadoras de buscar eficacia en respuesta a estas diversas demandas, tal es el caso del fenómeno de la Función Pública 2.0, que ha venido emergiendo lentamente en Argentina en paralelo a

⁵ Recomendamos profundizar la crítica a dicha perspectiva con la lectura de Thwaites Rey (2005) y López (2007).

la inclusión de nuevas tecnologías en las administraciones públicas, lo cual significó un enorme avance en términos de optimización de tiempos, eficacia y transparencia. No obstante, paradójicamente, esta adaptación ha llevado en ocasiones a limitaciones de responsabilidad de las personas que desempeñan un servicio de la actividad pública (Pardo, 2011). Algunas frases como *se cayó el sistema, usted no figura en nuestra base*, así como falta de precisiones o respuestas desde diferentes plataformas tecnológicas de servicio, irritan a los ciudadanos, quienes, a pesar de adherir haciendo uso de las nuevas propuestas, en el momento en que surge algún problema con su trámite, necesitan que la Administración Pública le atienda con un ser humano concreto. Por ello, a pesar de los avances tecnológicos, las iniciativas de transparencia y acceso a la información impulsadas, la automatización y la comunicación fluida con los usuarios de los servicios públicos, siempre será un valor agregado destacable la calidad y calidez con la que se brinde la atención y lo exitosa que resulte la resolución de la situación que llevó a los usuarios hasta la dependencia en cuestión. Esa ventaja distintiva que tiene cada institución está indefectiblemente personificada por la labor individual de los trabajadores que se desempeñen en la misma, el grado de compromiso y pertenencia que tengan y el profesionalismo con el que cumplan sus tareas. Un organismo público en el cual sus empleados no se identifiquen con el trabajo que realizan, ni con los objetivos de la dependencia, y no ponderen el servicio o producto que se genere en su propia institución, no solo convertirán a sus agentes en trabajadores desmotivados, promotores de una mala imagen institucional, sino que además serán corresponsables de un resultado sub-óptimo al esperado para la misma. Asimismo, es fundamental tener en cuenta que este es considerado un factor de riesgo psicosocial en el trabajo (Neffa, 2015).⁶

La representación de identidad con lo público por parte del empleado público suele asociarse con el otorgamiento automático de amplios beneficios sociales y la estabilidad laboral (Blutman, 2009), siendo que esta estabilidad de la

⁶ El autor identifica siete factores de riesgo psicosocial entre los que se encuentran aquellos relacionados con 1) la intensidad y tiempos de trabajo; 2) las exigencias emocionales; 3) el grado de autonomía y el margen de maniobra; 4) las relaciones sociales en el ámbito de trabajo; 5) los conflictos éticos y de valores respecto al trabajo; 6) la inseguridad e inestabilidad en la relación salarial; 7) las situaciones de estrés y sufrimiento generales. En este marco, el autor deja planteada la problemática que acarrea el fenómeno de desmotivación y desinterés por el trabajo realizado como generador de riesgos laborales de tipo psicosocial.

que goza la llamada burocracia estatal se asocia en forma teórica al concepto del cumplimiento de las respectivas tareas de los servidores públicos con independencia de los avatares políticos de turno. Pero asimismo, trae aparejado admitir su condición de burócrata en el sentido peyorativo de esa palabra. La aceptación de la existencia de un llamado *pensamiento estatal* conlleva a sus miembros a tomar un tipo de responsabilidad socializada, que facilita el ejercicio de una desvinculación de índole personal, y por ende, a una cierta despreocupación asociada a una falta de involucramiento, propia y sentida, con los resultados que produce la institución pública. Lamentablemente, esta actitud no solo suele instalarse en los empleados públicos sino también en los funcionarios y responsables de conducir y administrar temporalmente los organismos públicos, lo que tiene su correlato en imaginarios y sentidos sociales.

El pacto social simbólico que llevó a la ciudadanía a aceptar el monopolio de la violencia, el pago de un canon impositivo para garantizar seguridad social, educación, salud, a favor de un ente colectivo como es el Estado, se resquebraja cada vez que ese propio Estado se muestra incapaz de garantizar la paz social o de brindar servicios de calidad –educativos, sanitarios, u otros de alta estima social– a sus ciudadanos. Es así que la legitimidad misma del Estado –esta nueva forma de legitimación estado-gobierno que reside en las políticas públicas–, de sus decisiones y de los propios agentes que lo integran se ve desdibujada y/o cuestionada ante la falta de efectividad institucional (Blau, 1962).

Con frecuencia, puede verse cómo la asociación peyorativa que la ciudadanía construye respecto a la imagen del Estado y de los servidores públicos que en él se desempeñan responde a que en esa imagen ven reflejadas vivencias personales negativas asociadas a alguna dependencia estatal, que a modo ilustrativo constituyen la cantidad de carpetas médicas prolongadas entre los profesionales de la salud que determina que deban hacer largas colas para atenderse en un hospital, el elevado ausentismo docente que hace que sus hijos frecuentemente no tengan clases, la corrupción policial que pone en riesgo la seguridad de su familia, el maltrato de los empleados de su obra social cuando van a efectuar un trámite en una penosa situación de enfermedad, el uso privado de herramientas públicas como papel, fotocopias, teléfonos, vehículos de manera discrecional, entre otras posibilidades.

El sub-sector público estatal se encuentra históricamente desacreditado ante los ojos de la población bonaerense y argentina, imagen negativa⁷ que acontece a pesar de la existencia de un gran número de empleados públicos altamente comprometidos y responsables con sus tareas. Para ilustrar tal como se ha hecho más arriba: docentes que se involucran profundamente con su tarea, enfermeras y médicos que cumplen con sus labores a pesar de no contar con los insumos necesarios, policías honestos que arriesgan día a día su vida por los demás o empleados de la administración pública que se solidarizan con los trámites que deben realizar los usuarios.

Está claro que este descrédito sería reversible si desde el ámbito Estatal se lograra brindar servicios y bienes en forma oportuna y eficaz. ¿Pero cómo lograr este cambio? ¿Cómo lograr que los agentes estatales se comprometan con sus tareas y con los resultados producto de las mismas? Sin ánimos de dar una respuesta acabada, se propone indagar en una dimensión de la multiplicidad de aristas que pueden llegar a desembocar de la pregunta planteada más arriba.

Las experiencias

Las siguientes experiencias se corresponden con casos de estudio ilustrativos, en tanto tienen un carácter descriptivo y el propósito de añadir realismo y ejemplos referidos a la información, buscando mostrar el perfil de una situación (Murillo, et al., 2002). Nos permitiremos recurrir, para ejemplificar, a investigaciones que involucran temas de salud, por resultarnos estos afines a nuestras disciplinas. La selección de casos responde a nuestro conocimiento cercano respecto a los mismos, habiéndonos relacionado directa o indirectamente con algunos de los pasos de su diseño, planificación, ejecución o evaluación, aspectos que nos permiten brindar precisiones en torno a dichas experiencias.

En la atención brindada desde un Centro de Atención Primaria o desde un Hospital Público, la responsabilidad del cuidado de la salud de los pacientes es compartida entre diversos actores, siendo, por un lado, transferida inclusive a los enfermos (suelen replicarse diferentes declaraciones que dan cuenta del fenómeno, tales como: “y... no consultó a tiempo!”, “abandonó el tratamiento”, “no siguió las indicaciones!”. Asimismo, en el discurso de desvinculación de responsabilidades personales, los actores no suelen preguntar,

⁷ Ver los resultados de Ramírez y Kernecker (2011) sobre la imagen de la justicia, el parlamento y la presidencia en Argentina, que se destacan por sus bajos valores respecto a otros países de Latinoamérica.

por ejemplo, si fue difícil obtener los turnos, comprar la medicación o tener la percepción de enfermedad para consultar a tiempo). Hemos notado también que suele transferirse la responsabilidad de trabajo a otros colegas (Mejía, Alemán, Andrea, Maliandi, y Lasala, 2005; Belziti et al., 2014; Pérez, 1999).

En efecto, el carácter impersonal se evidencia claramente en el proceso de atención de una embarazada en una institución pública, a pesar de poder atenderse con diversos profesional de la salud en forma ambulatoria en un Centro de Atención Primaria de la Salud (CAPS) de su barrio, es seguro que, a la hora de iniciarse el trabajo de parto, será asistida por profesionales totalmente desconocidos de la guardia de turno. Por otro lado, ese mismo médico obstetra, si atiende a la gestante en el sub-sector privado, en el momento del parto acudirá raudo a efectuar la atención de su paciente, más allá de que la institución cuente con una guardia. Uno puede pensar entonces que este cambio de actitud observado según el sector en el cual se desempeñe, dependerá de cuestiones relacionadas con los beneficios económicos, sin embargo, quien conozca el sector reconocerá que esta atención personalizada en el sub-sector privado se da aun en pacientes cuyas obras sociales pagan muy poco esa práctica profesionales (*Nación y salud*, 2010).

Cabe preguntarse por ende, si no remitimos la cuestión a motivaciones de índole meramente económica, ¿qué hace entonces que el mismo agente acepte una responsabilidad personal en la atención privada y socialice dicha responsabilidad en el sub-sector público? Sin la pretensión de dar una respuesta acabadada en el presente artículo, proponemos sin embargo abrir la pregunta rescatando el caso de una experiencia piloto realizada en el Municipio de La Plata en el año 2009, donde, creemos, pueden ser analizados algunos de estos aspectos.

Desde comienzos del siglo XXI La Plata mostró elevadas cifras de mortalidad materna (6,8 cada 10.000 gestantes; es decir entre 7 y 9 jóvenes sanas fallecidas anualmente por el simple hecho de estar embarazadas) y pobres índices de calidad de atención materno-infantil (2,7 controles en promedio durante toda la gesta para un óptimo de 5 controles); características que también se observaron en toda la provincia de Buenos Aires y también en Argentina, donde la mortalidad materna es desde hace décadas alrededor de 4/10.000. (Czubaj, 2016).

En un intento de modificar el modelo de atención basado en la consulta espontánea de las gestantes a alguno de los más de 40 CAPS o a los 8 hospitales provinciales en la Región Capital de la provincia de Buenos Aires, y donde

son atendidas por quien se encuentra de turno ese día, se inició un programa denominado MABES: Mamás y Bebés Sanos, en el cual se incorporaron 44 Licenciadas en Obstetricia de reciente graduación a la plantilla de profesionales de salud del Municipio de La Plata, cada una de ellas instalada en un CAPS y con un área geográfica determinada bajo responsabilidad. Se promovió desde este programa la detección temprana de cada gestante (antes de la semana 12) mediante referentes comunitarios y promotores de salud que salían diariamente en cada área a identificar nuevas embarazadas. Una vez detectada, cada gestante era asignada a una Licenciada en Obstetricia, a quien a partir de ese momento le era otorgada una *Responsabilidad Nominal* sobre la paciente. Esto significó que la profesional de la salud tuviera la responsabilidad de contactar a la embarazada periódicamente (en un período no mayor a dos semanas) ya sea en forma telefónica o personalmente. Asimismo, ameritó que la paciente beneficiaria de cualquier programa nacional, provincial y municipal pudiera recibir dichos productos y servicios vehiculizados por una sola agente pública (la Licenciada en Obstetricia), quien le gestionaba la Asignación Universal por Hijo, los turnos con fechas programadas para realizar los controles obstétricos, la medicación personalizada con el nombre y apellido de cada paciente en el envase –hierro, ácido fólico–, turnos para los controles ecográficos que se realizaban desde el propio CAPS cercano al domicilio de cada paciente, y un acompañamiento con turno y cama hospitalaria para tener en forma programada su parto. Finalmente, en caso de urgencia, la gestante tenía un contacto directo (teléfono móvil) con su responsable obstétrica.

Los resultados obtenidos luego de 12 meses de implementación del programa (01/01/2009-31/12/2009) con este modelo de responsabilidad nominal mostraron importantes progresos comparados con la medición basal tomada previa al inicio del mismo: un incremento en 5 veces la cantidad de pacientes atendidas (6.898 gestantes incorporadas al programa), el seguimiento y los controles programados se cumplieron en niveles superiores al 98%, se redujeron significativamente los partos prematuros ($p < 0.001$), el peso de los recién nacidos se incrementó en promedio 253 gramos ($p 0.003$), la tasa de muertes infantiles disminuyó (de 13,7/1000 a 11,8/1000 $p 0.039$) y no existieron fallecimientos en gestantes en dicho período (mortalidad materna cero -0/10.000) (Marín, Uriarte, Sarijulis y Ozaeta, 2011).

Otros 2 programas destinados a adultos mayores e implementados en forma conjunta durante el período 2006-2007 denominados *Agrega salud*

a tus Años y *Un nieto para cada Abuelo*, recibieron la incorporación de 700 individuos mayores de 65 años pertenecientes al municipio de Berisso. A todos ellos se les realizaron mediciones de peso, talla, tensión arterial, colesterol, triglicéridos, glucemia y detección de problemas cardiovasculares (infarto, accidente vascular cerebral), osteoarticulares (fracturas), registro de ingresos hospitalarios y un cuestionario de calidad de vida evaluada con la Encuesta-SF12 al inicio del programa y al año de dicha fecha. Luego del primer control basal, se efectuó una división aleatoria de los pacientes en dos grupos: 350 pacientes fueron incorporados al grupo intervención y 350 continuaron con sus actividades y controles habituales. El grupo intervención realizó actividad física periódica (bisemanal) monitoreada por profesionales de actividad física (asignando responsabilidad nominal a 1 profesional cada 10 abuelos) destinada a fortalecer grupos musculares que otorgan autonomía de movimientos (Psoas, Cuádriceps, Tronco superior, entre otros), así como actividades recreativas (1 docente cada 10 abuelos), talleres de nutrición y manipulación de alimentos (1 nutricionista cada 35 abuelos) y controles personalizados de las patologías que presentaba cada uno de los mismos (1 médico cada 50 abuelos). En todas estas actividades y controles participaron el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaria de Salud del Municipio de Berisso, y los distintos Centros de Jubilados de ese Distrito.

A su vez, a esos mismos individuos del grupo *Intervención* se les asignó el programa universitario *Un nieto para cada Abuelo* llevado adelante por la Cátedra de Salud Comunitaria de la Facultad de Ciencias Médicas de La Plata de la UNLP, que consistía en asignar un estudiante de 3er año capacitado en elementos de Promoción de la Salud, para que en forma semanal realizara un contacto con uno de los adultos mayores y lo acompañara a realizar sus actividades, le propusiera otras o lo visitase en su domicilio. Finalizado el año de ejecución de este último programa, el propio *Abuelo* calificaba con nota a su *Nieto* según las características cuali-cuantitativas de las tareas cumplidas por ellos.

Como resultado de la implementación de ambos programas, el grupo de intervención en relación al grupo control mostró una reducción significativa en valores de tensión arterial, triglicéridos y colesterol respecto al control, redujo un 31% los eventos cardiovasculares, 18,2% las fracturas de cadera, 21,1% los ingresos hospitalarios por problemas cardiovasculares, osteoarticulares y de salud mental respecto al control. La encuesta de calidad de vida post-intervención mostró un incremento del 28,7% de las respuestas favorables respecto su

propio registro basal y 33,4% respecto a aquel realizado por el grupo control. La satisfacción del acompañamiento de los abuelos por parte de los estudiantes fue altamente satisfactoria (97,4%) (Marin, Homar, Niedfeld, Matcovick y Mamonde, 2009).

Este ejemplo, en el cual los abuelos integrantes del grupo intervención fueron asignados nominalmente a distintos profesionales del Ministerio de Salud Provincial de Educación Física, nutricionistas, médicos, y estudiante de Medicina de la Universidad de La Plata que oficiaron de *nietos*, junto a otro grupo similar que siguió realizando sus actividades y controles en forma tradicional, demuestra la superioridad en términos de resultados de la experiencia del grupo de intervención, mejoría atribuida a una mayor cuota de responsabilidad nominal de quienes deben desempeñar sus tareas desde el sub-sector público. Ahora bien, en el caso de los estudiantes, resulta interesante apuntar que los mismos sabían que en su nota final de la cursada tendría incidencia la opinión de *su* abuelo bajo acompañamiento, razón por la cual en su gran mayoría cumplieron con creces su labor, estableciendo una relación cercana, realizando visitas domiciliarias y salidas recreativas frecuentes, lo cual ayudó a mitigar en gran medida la soledad detectada en el diagnóstico basal efectuado en algunos abuelos. Cabe destacar además que, en algunos casos, esta relación nieto-abuelo se extendió más allá de la cursada y de la aprobación de la asignatura por parte del estudiante (Marín et al., 2009).

Otras experiencias, a nuestro juicio de gran significancia en el campo de la salud pública, también relacionadas con la cuestión de la personalización-impersonalización de la atención y provisión de bienes y servicios en las instituciones públicas que nos ha preocupado aquí, pueden traerse a modo ilustrador, aunque expuestas brevemente.

Una de ellas es un Programa denominado PAIS (Proyecto interdisciplinario de la atención de la salud centrado en los hogares), el cual propuso modificar el modelo de atención clásico basado en la atención de la consulta espontánea de los pacientes que acuden a una institución de Salud, por uno alternativo en el que a un grupo de profesionales, docentes y estudiantes les fue asignada una determinada cantidad de hogares para controlar y cuidar de la salud de las familias que allí habitaban. Luego de 3 años de seguimiento, los resultados no solo mostraron una mayor eficacia en la detección de enfermedades (ya que el 84% de los individuos con alguna patología no se había percibido enfermo como para consultar), sino que además el seguimiento de

enfermedades se cumplió en un 98% en comparación con el 31% logrado por el sistema sanitario tradicional, evitándose así severas complicaciones asociadas a enfermedades crónicas (Marin, Rivadulla, Vázquez y Juárez, 2006).

Otra de las experiencias ilustradoras de la hipótesis de este escrito es la diferencia en la responsabilidad nominal y liderazgo observada en dos modelos de gestión del Plan de Salud denominado Nacer/Sumar, destinado al cuidado de la Salud de menores de 19 años y a pagar por las prestaciones que se brindan a dicha población. Dos grupos de instituciones exactamente iguales y en las que se desempeñan igual cantidad de profesionales de la salud, demostraron tener enormes diferencias en términos de la eficacia en la atención ambulatoria de los pacientes bajo programa (entre 592% y 1.023% más de eficacia en brindar controles de salud y efectuar las prácticas recomendadas al grupo designado. $p < 0.001$) cuando un grupo asumió el modelo de la responsabilidad nominal en la atención y el compromiso de atender a un listado específicos de un grupo de personas mientras el otro grupo no asumió la misma responsabilidad (Marin, Silberman, Colombo, Ozaeta y Henen, 2015).

Discusión

Lo expuesto en el desarrollo teórico de este texto y los ejemplos planteados en los últimos párrafos fortalecen la hipótesis de este artículo, referida a la relación entre mayores cuotas de ineficiencia e ineficacia por parte del funcionario público y la socialización del compromiso y responsabilidad de las tareas, servicios y productos que debe brindar, con la totalidad de los integrantes que componen la estructura de su organización.⁸

La estabilidad del empleado público, destinada inicialmente a garantizarle independencia de los vaivenes políticos, deviene coaligado en un derecho adquirido desacoplado de los compromisos que el sector tiene con la ciudadanía, al ser la naturaleza de sus funciones altamente impersonales. La pobreza de motivación, las rígidas normativas de la administración, la ausencia de premios y castigos a la labor desempeñada y la falta de identificación con los objetivos institucionales han llevado a los agentes estatales a brindar

⁸ Cabe aclarar, para no despojar de complejidad el panorama planteado, que las variables de eficiencia y eficacia dependen asimismo de otro tipo de factores que han sido considerados en la bibliografía sobre la cuestión, tales como la estabilidad de la política, el sueldo, las posibilidades de carrera, etc. En el presente artículo, si bien se ha buscado resaltar la importancia del fenómeno abordado, no por ello se desconoce la relevancia de aquellos.

servicios sub-óptimos a la ciudadanía, que construyó por esta razón y a lo largo de los años una imagen negativa del Estado como gestor y garante de derechos, bienes y servicios.

Es necesario recuperar el Estado y este hecho se asociará a una administración pública eficaz, eficiente y comprometida con el ciudadano que sea brindada ininterrumpidamente por décadas. La incorporación de tecnología a los procesos de la administración es muy importante para cumplir con este fin, sin embargo, el éxito para lograr este objetivo todavía reposa en contar con funcionarios y empleados públicos que cumplan sus tareas con compromiso y responsabilidad, orgullosos de su pertenencia al Estado, para dignificarlo entre propios y ajenos.

Ello implica el desafío de cambiar el modelo de gestión y organización de las tareas que debe cumplir cada institución pública. Vale la pena intentarlo.

Bibliografía

- Allen, N. & Meyer, J. (1996). Affective, continuance and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behavior*, 49, 252–276.
- Arrupe, G. y Milito, E. (2015). Atención al ciudadano en el ámbito municipal. En M. L. Pagani, M. Payo y B. Galinelli (Comps.), *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 167-191). Recuperado de <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20-%20ISBN%20online.pdf>
- Belziti, C. A., Eymann, A., Durante, E., Pizarro, R., Carrió, S. y Figari, M. (2014). Comunicación en el pase de guardia en las áreas de cuidados intensivos en un hospital universitario. *Archivos argentinos de pediatría*, 112(2), 119-123. DOI 10.5546/aap.2014.119
- Blau, P. M. (1962). *La burocracia en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Blutman, G. (2009). *La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Catoira, P. (2009). Burocracia y Anomia. Un análisis de la informalidad en el comportamiento de los empleados estatales. *V Congreso de Administración Pública*, San Juan. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/congreso-de-administracion-publica/5to-congreso/>

- Consejo Federal de la Función Pública. (2006) Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina. *Reunión de la Comisión de Empleo Público y Carrera*, 3ª Asamblea Ordinaria Anual de Carrera, La Plata. Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios_y_recomendaciones.pdf
- Crojetovich, M. (2010). El efecto de la informalidad en la dinámica organizacional. El análisis de los hospitales públicos de la Provincia Buenos Aires. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata, Argentina.
- Crozier, M. (1974). *El Fenómeno Burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Czubaj, F. (13 de Abril de 2016). Preocupa el aumento de los casos de mortalidad materna. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1888788-preocupa-el-aumento-de-los-casos-de-mortalidad-materna>
- García, M. E. y Quintans, N. B., (2015). El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial. En M. L. Pagani, M. A. Payo y B. Galinelli (Eds.), *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. La Plata: Aurelio Impresiones.
- Guimenez, S. (2008). Del Estado y sus procedimientos. Cuando la lógica burocrática sí altera el producto. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata, Argentina.
- Iacoviello, M., Tommasi, M. y Zuvanic, L. (2002). Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina. *Informe para Diálogo Regional de Políticas, BID*. Recuperado de <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/transparenciadoc4.htm>
- Lane, J. (1999). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. New Delhi: Sage.
- López, A. (2007). Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual. En G. Chaves (Comp), *La nueva política del pensamiento a la acción*. La Plata: EDULP-Ministerio de Gobierno.
- Marin, G. H. (2017). La Extensión Universitaria: un enfoque desde el campo de la salud. *Masquedós*, 2(1), 43-54.
- Marín, G. H., Homar, C., Niedfeld, G., Matcovick, G., y Mamonde, M. (2009). Evaluación del proyecto estatal de intervención para la mejora

- de la calidad de vida y la reducción de complicaciones asociadas al envejecimiento: "Agrega salud a tus años". *Gaceta Sanitaria*, 23(4), 272-277.
- Marin, G. H., Rivadulla, P., Vázquez, A., y Juárez, D. (2006). Proyecto de acción interdisciplinaria en salud (PAIS): un modelo de atención centrado en el hogar hace la diferencia. *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 29(1), 107-116.
- Marin, G. H., Silberman, M., Colombo, M. V., Ozaeta, B. & Henen, J. (2015). Manager's Leadership Is the Main Skill for Ambulatory Health Care Plan Success. *Journal of Ambulatory Care Management*, 38(1), 59-68.
- Marin, G. H., Uriarte, A., Sarijulius, M. & Ozaeta, B. (2011). Healthcare model based on personalized attention: impact on maternal mortality and health system quality. *Quality in primary care*, 19(5), 311-6.
- Mejía, R., Alemán, M, Andrea D., Maliandi, M. y Lasala, F. (2005). Percepción de maltrato durante la capacitación de médicos residentes. *Medicina (Buenos Aires)*, 65(4), 366-368. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0025-76802005000400002&lng=es&tlng=es.
- Meyer J.P., Stanley, D. J., Herscovitch, L. & Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61, 20-52.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós.
- Murillo, J., Payeta, A. M., Martín, I. M., Lara, A. J., Gutiérrez, R. C., Sánchez, J. C. S. y Moreno, R. V. (2002). *Estudio de casos*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Nacer cuesta mucho menos que morir. (13 de Octubre de 2010). *Nación y salud. El periódico online de la red argentina de salud*. Recuperado de <http://www.nacionysalud.com.ar/node/1519>
- Neffa, J. C. (2015). *Los riesgos psicosociales en el trabajo: contribución a su estudio*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo- Centro de Innovación para los Trabajadores.
- O' Dwyer, C. (2002). *Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia, and the Czech Republic (1990- 2000)*. Working Paper. California: Institute of Slavic, East European, and Eurasian Studies - University of California Press.

- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity and Management Review*, 16(4), 349-356.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Oszlak, O. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico*, 19(74), 211-250.
- Oszlak, O. (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teoricometodológica. En L.C. Bresser-Pereira (Comp.), *Política y gestión pública* (pp. 139-193). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica- Clad.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 1-30.
- Pardo, L. (2011). Aplicación de las nuevas tecnologías en la Administración Pública. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 13,105-126.
- Patterson, M. G., West, M. A., Shackleton, V. J., Dawson, J. F., Lawthom, R., Maitlis, S. et al. (2005). Validating the organizational climate measure: Links to managerial practices, productivity and innovation. *Journal of Organizational Behavior*, 26, 379-408.
- Pelekais, C. y Aguirre, R. (2008). *Hacia una cultura de responsabilidad social*. México: Pearson Educación.
- Pérez, M. A. (1999). Problemas éticos en la atención de urgencias. Descripción de experiencias. *Rev Cubana Enfermer*, 15(2),133-140.
- Perón, J. D. (2012). Discursos de Perón sobre la Administración Pública Nacional. *UPCN Formación Político-Sindical. Aportes a la Militancia*, 3-21.
- Ramírez, A. y Kernecker, T. (2011). Las reformas estatales y políticas en América Latina. Una comparación entre las opiniones de los políticos y los ciudadanos. *Boletín pnud & Instituto de Iberoamérica*, 5.
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 1-65.
- Schwartz, S. H. (1999). A theory of cultural values and some implications for work. *Applied Psychology: An International Review*, 48(1), 23-47.
- Sidicaro, R. (2012). *29 años de democracia argentina, en las claves conceptuales de Max Weber y Pierre Bourdieu*. Trabajo presentado en el I Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

- Suárez, F. e Isuani, F. (1998). Innovación en las Organizaciones: una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas. *Revista de Investigaciones del INAP, Nueva Época, 0*, 21-22..
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Thwaites Rey, M. (2005). Repensando la estatidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Weber, M. (2004). *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.