



**LAS BUROCRACIAS PROFESIONALES, ¿SON TODAS IGUALES?
COMPARACIÓN LEGAL NORMATIVA DE DOS CASOS REPRESENTATIVOS:
UNIVERSIDAD Y HOSPITAL**

**PROFESSIONAL BUREAUCRACIES, ARE ALL THE SAME?
LEGAL COMPARISON OF TWO REPRESENTATIVE CASES: UNIVERSITY AND
HOSPITAL**

IV CONLAD - VII Enc. Interc. de Adm. de la R. Jesuítica Guaraní. Posadas, 11 y 12 de
septiembre 2017

Mg. Nóbile, Cecilia Inés ¹ - Cecilia.nobile@econo.unlp.edu.ar

Lic. Bravo, María Eugenia ² - euge_br@hotmail.com

Pérez, Julian Ezequiel ² - julianperez267@gmail.com

¹ Instituto de Investigaciones Administrativas – Facultad de Ciencias Económicas - UNLP
La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Bs. As – CIC -

² Instituto de Investigaciones Administrativas – Facultad de Ciencias Económicas - UNLP
La Plata, Buenos Aires, Argentina

Resumen

Uno de los modelos estudiados por la Administración es el burocrático, sus características, funcionamiento y disfuncionalidades. Aunque estas ideas fueron tomadas por la administración hace muchos años, éste continúa bajo estudio, se siguen generando interrogantes y conceptos asociados como burocracia profesional, burocracia meritocrática, burocracia basada en estamentos.



Este trabajo presenta un avance del proyecto de investigación, en particular expone la comparación de ciertos aspectos relevantes de universidades y hospitales desde la estructura formal y la posible incidencia en la función directiva con el fin generar nuevos y específicos interrogantes de investigación que den continuidad a esta labor.

A partir de una revisión del marco legal y normativo de los cargos directivos que ocupan los altos mandos tanto en Facultades como en Hospitales pueden destacarse algunas de las conclusiones arribadas, la estructura que adoptan es la única que responde a dos de las necesidades más importantes de los seres humanos: es democrática y suministra extensa autonomía. Sin embargo, una diferencia sustancial es la forma de selección de sus directivos, los Decanos son electos por los miembros de los claustros que componen el cogobierno de las Facultades y, en cambio, los Directores Ejecutivos son determinados por el Poder Ejecutivo Provincial de turno, lo que impacta en la estabilidad del puesto y en la planificación y todas las tareas asociadas a la gestión.

Palabras clave: modelo burocrático, burocracia profesional, función directiva.

Abstract

One of the models studied by the Administration is the bureaucratic, its characteristics, functioning and dysfunctionalities. Although these ideas were taken by the administration many years ago, this continues to be studied, they continue to generate questions and associated concepts such as professional bureaucracy, meritocratic bureaucracy, bureaucracy based on estates.

This paper presents an advance of the framework research project, in particular it exposes the comparison of certain relevant aspects of universities and hospitals from the formal structure and the possible incidence in the directive function in order to generate new and specific research questions that give continuity to this work.

Based on a review of the legal and regulatory framework of senior management positions in both Faculties and Hospitals, some of the conclusions reached can be highlighted, the structure they adopt is the only one that responds to two of the most important needs of human beings: it is democratic and provides them with extensive autonomy. However, a substantial difference is the form of selection of its directors, the Deans are elected by the members of the cloisters that compose the co-government of the Faculties and, instead, the Executive Directors are determined by the Provincial Executive of the time, which could



impact on the stability of the position and, consequently, on the planning and all the tasks associated with the management.

(Weber, 1964)

Key words: bureaucratic model, professional bureaucracy, management role.

I. Introducción

Uno de los modelos estudiados por la Administración es el burocrático, sus características, funcionamiento y disfuncionalidades, el cual fue descrito por Weber (1964) y profundizado por otros autores como Merton (1964). Aunque estas ideas fueron tomadas por la administración hace muchos años, éste continúa bajo estudio, se siguen generando interrogantes y conceptos asociados como burocracia profesional, burocracia meritocrática, burocracia basada en estamentos.

Las organizaciones públicas responden a este modelo, pero no todas de la misma manera. En trabajos anteriores (Nóbile y Gauna Dominguez, 2015; Odriozola, Garganta y Gómez, 2015) se analizó el modelo burocrático y en especial el denominado “burocracia profesional”, destacándose sus particularidades y sus implicancias para la gestión, proponiéndose el debate de una serie de interrogantes que guiarían los pasos siguientes del equipo de investigación.

Continuando esa línea de trabajo y en el marco del proyecto PPID “Estudio de la función Directiva comparando universidades y hospitales” acreditado por la UNLP, se propone analizar dos organizaciones que se clasifican como burocracias profesionales para detectar puntos en común y diferencias e hipotetizar sobre su influencia en su gestión.

En particular, en este trabajo presentamos un avance del proyecto de investigación mencionado, una comparación de ciertos aspectos relevantes de universidades y hospitales desde la estructura formal y la posible incidencia en la función directiva con el fin generar nuevos y específicos interrogantes de investigación que den continuidad a esta labor.

Algunas de las preguntas que han motivado este trabajo son las siguientes: ¿La burocracia profesional delineada en este trabajo es el modelo apropiado para caracterizar a una Institución de Salud Pública? ¿Esto permitiría delinear un perfil diferente del estudiado hasta el momento? ¿Qué es lo que hace un directivo? ¿Cuáles son las características que definen su trabajo y lo diferencian de otros profesionales? ¿Qué es lo que hace



particularmente un decano y un director de Hospital? ¿Desarrollan actividades distintivas? ¿Puede abordarse el estudio de su función de manera similar a otros directivos? ¿Esto influye en el comportamiento de estos profesionales?

Una limitación del análisis que debe destacarse es la existencia de una diferencia formal de las organizaciones estudiadas, la Universidad Nacional de La Plata, como su nombre bien lo indica, depende directamente del Estado Nacional, pero los Hospitales con los que la contrastaremos para observar similitudes y diferencias propias de estos tipos de Burocracia Profesional, depende de la Provincia de Buenos Aires por determinación del decreto ley 135/2003. Si bien estas organizaciones pertenecen a diferentes niveles de la Administración Pública, presentan rasgos estructurales que permiten la comparación, sin perder de vista esta diferencia.

II. Marco teórico

a. La burocracia: breve reseña

Max Weber (Op. Cit.) presentó el primer “modelo de control social” denominado Burocracia en “Economía y Sociedad”, luego de sus estudios sobre el poder, la autoridad, las formas de legitimación, entre otros conceptos. Por esta razón, se lo considera el padre del enfoque, a través del cual trata de describir una forma de organización de la sociedad para lograr la “completa previsibilidad del comportamiento” de las personas. Proviene de “Buro”: oficina, escritorio y “Cracia”: gobierno; es decir, el gobierno de los que ocupan los escritorios, sean funcionarios en el Estado, gerentes en el ámbito privado, “burócratas” en general.

Autores como Merton (Op. Cit.) ha realizado aportes a este modelo introduciendo otras variables no contempladas en el original, como el conflicto, lo que ha enriquecido el análisis. Otros, como Echebarría (2005) remarcan su importancia como contribución a la democracia, porque la burocracia constituye un conjunto de reglas y pautas de funcionamiento que contribuye a dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado a asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. Para este autor, el modelo ideal desarrollado por Weber está conectado con la efectividad de la democracia, que requiere estabilidad y continuidad en la satisfacción de las necesidades colectivas y con la legitimidad del ejercicio del poder a través de la aplicación neutral y objetiva de la ley.



A partir del análisis de la capacidad y el grado de autonomía de los organismos públicos el mencionado autor describe 4 tipos de burocracias: la Administrativa clásica, la Clientelar, la Paralela y la Meritocrática. Esta última se caracteriza por la combinación de alta autonomía y alta capacidad. Están integradas por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos, a un desempeño profesional de su trabajo.

Otro autor que realiza distinciones dentro de la burocracia es Mintzberg (1992), quien propone que el modelo puede ser dividido en dos tipos de Burocracia: la mecánica y la profesional y realiza un análisis detallado de su estructura y funcionamiento.

b. Características básicas de las burocracias profesionales

En trabajos anteriormente desarrollados, se han realizado las primeras aproximaciones a las denominadas Burocracias Profesionales por Henry Mintzberg en su libro “Diseño de estructuras eficientes” como aquellas que cuentan con una gran cantidad de profesionales o especialistas que desarrollan las actividades básicas, que justifican su existencia, tienen un muchas normas establecidas que regulan su funcionamiento, el proceso de capacitación de sus profesionales se desarrolla, en su mayoría, fuera de la organización y poseen estamentos que eligen sus representantes como forma de participación en la toma de decisiones.

Este tipo de estructura confía su coordinación en la estandarización de destrezas y sus parámetros de diseño asociados, siendo estos la capacitación y la enseñanza. Contratan especialistas debidamente capacitados y enseñados - profesionales - para el núcleo operativo y luego les da considerable control sobre su trabajo, el cual es especializado en su dimensión horizontal, pero ampliado en la vertical.

Cuando se habla de control sobre su propio trabajo, significa que el profesional trabaja de forma relativamente independiente de sus colegas, pero estrechamente con los clientes/usuarios a los que atiende, es decir, los profesores trabajan dentro del aula, relativamente escondidos de colegas y superiores, así que tienen una amplia jurisdicción dentro de los límites del aula. De la misma forma, los médicos tratan con sus pacientes.

Como se mencionó anteriormente, la mayor parte de la coordinación necesaria entre los profesionales operativos es determinada por la estandarización de destrezas y conocimientos que han aprendido a esperar de sus colegas, *“mientras sea estándar, cada uno sabe más o menos lo que espera del otro”* (Mintzberg, Op. Cit.).



Ahora bien, por más estandarizado que se encuentre el conocimiento y las destrezas, su complejidad conlleva que quede considerable libertad en sus aplicaciones; nunca dos profesionales aplican el saber exactamente de la misma manera.

La capacitación y el adoctrinamiento constituyen un punto complicado, ya que la capacitación inicial tiene lugar durante un período de años en Universidades o institutos especiales, destrezas y conocimientos son programados formalmente dentro del futuro profesional. En muchos casos, es sólo el primer caso, luego continúa un largo período de capacitación en el cargo, durante el cual es aplicado el conocimiento formal y la práctica de destrezas perfeccionada, bajo la supervisión de miembros de la profesión.

Una vez completado el proceso de aprendizaje básico, la asociación profesional propia de la disciplina examina al estudiante para determinar si tiene el conocimientos, destrezas y las normas requeridas para entrar en su profesión, es decir, es declarado totalmente completo, pero no será la última instancia de evaluación de su vida. Sólo se ponen a prueba los conocimientos básicos en un momento del tiempo, la capacitación continua, con lo cual a medida que se genera nuevo conocimiento y se desarrollan nuevas destrezas, el profesional aumentará su grado de experiencia.

A estas alturas, ya todos los parámetros de diseño señalan que el núcleo operativo es la parte clave de la organización. En el caso del staff de apoyo, será una parte totalmente elaborada, pero concentrada solamente en servir al núcleo operativo, hacen cualquier otro trabajo de rutina que pueda ser formalizado. La tecnoestructura y línea media no están muy elaboradas. En otras configuraciones coordinan el trabajo operativo, pero en ésta pueden hacer muy poco para la mencionada tarea, ya que la formalización y el planeamiento del trabajo no son herramientas muy utilizadas.

Con respecto a la descentralización, podemos apreciar que es una estructura altamente descentralizada, tanto vertical como horizontalmente. El poder de los profesionales deriva de que su trabajo no solo es demasiado complejo para ser supervisado (por gerentes) o estandarizado (por analistas), sino que sus servicios tienen típicamente gran demanda, esto da movilidad al profesional y le permite insistir en tener considerable autonomía. Cuando no logra la mencionada autonomía, se verá tentado a recoger su cargamento de destrezas y seguir adelante. *“Frecuentemente, cada uno trabaja con sus propios clientes, sujeto sólo al control colectivo de sus colegas, que lo capacitaron y enseñaron en primer lugar y de allí en adelante se reserva el derecho de censurar por práctica impropia.”* (Mintzberg, Op. Cit.)

A este modelo presentado por Mintzberg, Castro e Ion (2010) le incorporan una estructuración basada en estamentos o claustros. Estos estamentos identifican al profesorado, al alumnado y al personal de administración y servicios, resultando una burocracia profesional con rasgos estamentales. Este sistema ha hecho que los propios



miembros de la academia elijan a sus directores-gestores entre el propio profesorado, lo que en general significa que la gestión es no profesional. Para los autores, existen ciertas consecuencias en la aplicación de este modelo en la universidad, las que se sintetizan a continuación:

- Crecimiento en el volumen total de trabajo administrativo y de gestión.
- Cambio en las tareas y el poder relativo de los académicos y administradores universitarios.
- Ampliación de las tareas de los administradores y una sistemática asunción por parte de los académicos de tareas administrativas: la denominada burocratización de la academia.

Castro y Tomás (2010) retoman el concepto de “corporación académica” señalando que se trata de un modelo que enfatiza el poder de decisión del profesorado. Esto significa que el poder lo ostenta el profesorado permanente a través de representantes o comisiones académicas de las distintas facultades y departamentos. También mencionan algunas debilidades, una de las más importantes es que los académicos no están interesados en gobernar la universidad puesto que su motivación se orienta fundamentalmente hacia las tareas relacionadas con la docencia y la investigación. Los autores, en su investigación, han encontrado que los propios académicos manifiestan falta de formación para el desempeño de la dirección universitaria, e incluso, los rectores muestran falta de formación para dirigir la gestión financiera de una universidad.

III. Métodos

El enfoque metodológico del proyecto que le da marco a este trabajo es de tipo cualitativo. En este enfoque, la acción indagatoria se mueve de manera dinámica en dos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien circular y no siempre la secuencia es la misma (como suele caracterizar al enfoque cuantitativo). Este mismo enfoque se aplica al trabajo aquí presentado.

A fin de profundizar el conocimiento sobre el tipo organizacional descripto anteriormente, se analizan y comparan dos Instituciones públicas que responden al modelo: las Universidades (en particular se ha tomado el caso de la UNLP) y los Hospitales públicos pertenecientes a la provincia de Buenos Aires.

Los puntos abordados son los siguientes:

1. Los cargos directivos.
2. El personal.



3. Los Organismos de Control.
4. El financiamiento.
5. Los “productos finales”

Todos estos aspectos fueron analizados para ambas Instituciones a partir de una revisión del marco legal y normativo de los cargos directivos que ocupan los altos mandos tanto en Facultades como en Hospitales.

Para las Facultades, se analizó la ley número 24.521 (Ley de Educación superior) y el Estatuto de la Universidad Nacional de la Plata. Ahora bien, para los Hospitales se utilizó la ley número 10.471 (Nuevo régimen para la carrera profesional hospitalaria), ley 10.430 (Estatuto y escalafón para el personal de la Administración Pública) y el decreto número 2368/97.

La técnica utilizada fue el análisis de documentos, a partir de la recopilación de leyes, decretos, y trabajos anteriores del mismo Proyecto Promocional de Investigación.

IV. Desarrollo

Como se detalló anteriormente, el presente trabajo tiene como foco principal dos Instituciones de carácter público: Facultades y Hospitales. A continuación, se esbozan los resultados que surgen de la comparación de las leyes y estatutos que regulan el accionar de cada una en particular, teniendo como eje principal las variables detalladas en la metodología.

1. Sobre los cargos directivos:

En el caso de las Facultades, los estatutos de las instituciones universitarias nacionales deben prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones. Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas.

Los cargos del rector (o presidente), el vicerrector (o vicepresidente) y los titulares de los demás órganos unipersonales de gobierno, durarán en sus funciones tres (3) años como mínimo, según lo determina el artículo 54 de la Ley de Educación Superior. Los decanos o autoridades docentes equivalentes serán miembros natos del Consejo Superior u órgano que cumpla similares funciones. Podrá extenderse la misma consideración a los directores de carrera de carácter electivo que integren los cuerpos académicos, en las instituciones



que por su estructura organizativa prevean dichos cargos. Los representantes de los docentes, que deberán haber accedido a sus cargos por concurso, serán elegidos por docentes que reúnan igual calidad. Los representantes estudiantiles serán elegidos por sus pares, siempre que estos tengan el rendimiento académico mínimo que establece el artículo 50 de la Ley de Educación Superior. (Artículos 53, 54 y 55 - Ley de Educación Superior).

En cuanto a los Hospitales, los cargos de Directores se dividen en dos tipos: Ejecutivo y Asociados Médicos. Serán regidos por la Ley 10.471, con excepción del Director Asociado Administrativo/Contable que puede tener un cargo perteneciente a la ley 10.430 o 10.471, indistintamente. Las funciones de Director Asociado y de Director Ejecutivo serán desempeñadas por profesionales universitarios de la salud, que serán designados sin concurso. Cabe aclarar que, en los casos de contar con un Director Asociado Administrativo/Contable el mismo será un profesional de las Ciencias Económicas.

Asimismo, las personas que desempeñen tales funciones carecerán de estabilidad y el Poder Ejecutivo Provincial queda facultado para reglamentar los requisitos y condiciones para acceso a las mismas. La función de Director es aquella de cuya actividad depende la organización y administración del establecimiento, constituye la máxima autoridad de éste último y depende del nivel central. El Director Asociado, tiene por función asistir al Director en las actividades que éste expresamente le delegue, revistiendo el carácter de reemplazante natural de aquél en los casos de ausencia transitoria. Las funciones del Director y Director Asociado, se cumplirán en jornadas diarias de ocho (8) horas y hasta cuarenta y ocho (48) horas semanales. (Artículos 8, 15, 25 de la Ley 10.471 y 107 de la Ley 10.430).

Vale destacar cuál es la situación de la matrícula para ambos profesionales, tanto los que son Decanos como los que son Directores de Hospitales. En cuanto a los Decanos el cargo de rector o presidente será de dedicación exclusiva (40 hs semanales) y para acceder a él se requerirá ser o haber sido profesor por concurso de una Universidad Nacional.

El Director Asociado Administrativo/Contable posee la matrícula bloqueada mientras dure en ese cargo, en cambio los médicos no. El Director Ejecutivo y los Asociados Médicos no tienen bloqueo de matrícula, por ende, no podrán realizar ninguna actividad propia de ser ejecutada por alguien de su profesión. Una vez que los Directores terminan el mando de sus funciones el beneficio con el que cuenta siendo de la Ley 10.430, por sobre los Directores que responden a la 10.471, es quedan en la categoría más alta de la Ley, mientras que los de la 10.471 vuelven a su cargo de revista (de planta).

2. Sobre el personal:



Cuando es creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designa por primera y única vez a un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo. Posteriormente, el rector-organizador será elegido por el Consejo Superior.

El cogobierno de la cada Facultad está compuesto por los representantes de los cinco claustros en que se dividen los constituyentes de la entidad, conformando el Consejo Directivo que seleccionará al Decano. Estos se dividen en los claustros de: profesores, jefe de trabajos prácticos, estudiantes, no docentes y graduados. A su vez, otros representantes de los mencionados claustros, integran el Consejo Superior de la Universidad, participando en la elección del rector.

Para integrar el claustro docente, se abre concurso público de oposición y antecedentes, en los que se expone ante un jurado de sus pares y un representante del claustro de estudiantes. En el cargo, el docente podrá tener dedicación exclusiva, semidedicación o dedicación simple. De manera similar, un cargo no docente se elige por concurso público de oposición y antecedentes, evaluado por un jurado integrado por miembros del claustro no docente. Una vez en el cargo, se encuentran bajo el régimen de la Ley 10.430.

En los Hospitales, los Directores son personal sin estabilidad y para ser designado deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para el personal de la Administración Pública. Asimismo, dicho personal quedará comprendido en el régimen de licencias, deberes y prohibiciones, y en el régimen disciplinario y de derechos, con excepción de aquéllos específicamente referidos a las situaciones de estabilidad.

En la legislación se denomina personal sin estabilidad a aquél que siendo designado por el Poder Ejecutivo puede cesar en sus funciones por disposición del mismo, sin que medie ninguna de las causales establecidas para el personal con estabilidad. Sucede en los cargos de Director General Provincial, Director o sus equivalentes.

Cuando un agente entra al hospital, se le asigna un escalafón, que representa el conjunto de Clases y Grados que integran la carrera del agente y que podrá alcanzar en el desarrollo de la misma. Las Clases constituyen niveles de complejidad establecidos en base a los distintos factores determinados para la evaluación de tareas y responsabilidades asociadas a su ejercicio, conducción de personal y manejo de técnicas. Los Grados constituyen subdivisiones de las Clases y definen las distintas instancias que conforman la complejidad de la clase a la que pertenecen. Finalmente, el Cargo constituye la definición de los requisitos, conocimientos, características especiales, tareas y responsabilidades asociados al ejercicio del mismo.

El personal incorporado al régimen escalafonario tendrá un escalafón horizontal de cargos, que constan de los siguientes grados: Asistente, Agregado, de Hospital C, de Hospital B, de Hospital A, Asistente Técnico de Administración Hospitalaria. El grado de Asistente se



adquiere al ingreso. Cada cinco (5) años y en forma automática los profesionales escalafonados serán encasillados en los grados superiores, hasta el del Hospital A inclusive. Asimismo, el personal tendrá un escalafón vertical con jerarquía creciente, en cuya denominación se encuentra en última instancia la figura de Director Asociado.

3. Sobre los Organismos de Control:

Ambas instituciones son reguladas, primeramente, por una autoridad ministerial. En el caso de las Facultades será el Ministerio de Educación y para los Hospitales el Ministerio de Salud.

En cuanto a las Facultades, el control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos.

Además, las Universidades del país se encuentran reguladas por la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). Es un organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación, creado con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la educación universitaria y su misión institucional es asegurar y mejorar la calidad de las carreras e instituciones universitarias que operan en el sistema universitario argentino por medio de actividades de evaluación y acreditación de la calidad de la educación.

Adicionalmente, la Secretaría de Políticas Universitarias distribuye el presupuesto nacional destinado a las instituciones universitarias estatales, otorga becas y coordina actividades de investigación, desarrollo tecnológico y de vinculación de las universidades con el sector público y privado.

Los estatutos preverán la constitución de un tribunal universitario, que tendrá por función sustanciar juicios académicos y entender en toda cuestión ético-disciplinaria en que estuviere involucrado personal docente. Estará integrado por profesores eméritos o consultos, o por profesores por concurso que tengan una antigüedad en la docencia universitaria de por lo menos diez (10) años.

Con respecto a los Hospitales, están bajo la supervisión de la Superintendencia de Servicios de Salud, ente de regulación y control de los actores del sector, cuyo objeto es: “asegurar el



cumplimiento de las políticas del área para la promoción, preservación y recuperación de la salud de la población y la efectiva realización del derecho a gozar las prestaciones de salud establecidas en la legislación vigente”.

4. Sobre el financiamiento:

Por último, referiremos sobre de dónde proviene el presupuesto con el que ambas Burocracias Profesionales funcionan y llevan a cabo todas sus actividades.

La Universidad Nacional de La Plata, como todas las instituciones universitarias nacionales, son personas jurídicas de derecho público que solo pueden crearse por ley del Estado Nacional con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa.

En contraposición, los Hospitales públicos financian su actividad con el porcentaje que se desprende de lo asignado del gasto a salud en la Ley de Presupuesto Provincial que se aprueba cada año. De allí, una parte es designada para cada uno de los Hospitales y luego estos financian los distintos tipos de partidas presupuestarias como son: descartables y medicamentos (Partida Presupuestaria N°2), servicios de alquileres y mantenimiento (Partida Presupuestaria N°3) y bienes de uso inventariables (Partida Presupuestaria N°4). La otra parte de lo designado, corresponde a sueldos del personal en general (Partida Presupuestaria N° 1), los que son abonados directamente por el Ministerio de Salud de la Provincia, es decir sin posibilidad de tomar alguna decisión acerca de su adjudicación.

5. Sobre los “productos finales”:

Las analizadas organizaciones trabajan directamente con personas que solicitan un servicio, tomando el nombre de alumno para las Facultades, quienes buscan un valor agregado académicamente hablando y paciente para los Hospitales, los que se aproximan para reestablecer un estado de buena salud. En cada caso, obtendrán atención directa de los profesionales y, de finalizar el proceso, pasarán a un estado superador del inicial, es decir, el alumno se convertirá en graduado (profesional de la disciplina) y el paciente encontrará su estado de buena salud restaurado.

Existen posibles “productos intermedios” en el caso de no finalizar los estudios o los tratamientos, según corresponda al referirnos a una casa de altos estudios o a una institución de salud. Estos serían aquellos alumnos que solo realizaron algunas materias y, por lo tanto, hicieron inversión en conocimiento, pero que los diferencia de quienes ni



siquiera lo hayan intentado, y los pacientes que solo hallaron un paliativo y no una solución definitiva para su malestar.

Otras posibles opciones finales que pueden brindar son con respecto a la generación de nuevos conocimientos (Investigación) y a la identificación, coordinación de acciones de transferencia e interacción con el contexto (Extensión), cada una emergente de la rama de actividad propia.

V. Conclusiones preliminares: algunas ideas finales e interrogantes

El abordaje teórico, basado en el recorrido por la bibliografía sobre Burocracia Profesional y las leyes que enmarcan a las Instituciones de Educación Superior y los Hospitales públicos provinciales, contribuyó a profundizar el conocimiento sobre las similitudes y diferencias existentes en las características, funcionamiento y gestión de dichas organizaciones, objeto de estudio del proyecto de investigación marco del presente trabajo.

Dentro de las similitudes, podemos apreciar que ambas son organizaciones de servicios, donde “los clientes” buscan mejorar su estado actual mediante la aplicación de conocimientos que posee un profesional acreditado, controladas tanto interna como externamente para lograr y mantener un funcionamiento de calidad.

Por otro lado, la forma denominada Burocracia Profesional es la estructura que adoptan las mencionadas entidades, siendo ésta la única de las cinco configuraciones que responde a dos de las necesidades más importantes de los seres humanos: es democrática (difunde su poder directamente a sus trabajadores) y les suministra extensa autonomía (liberándolos hasta de la necesidad de coordinar con sus pares, con las presiones y políticas que eso implica). Así obtiene lo mejor de ambos mundos: se encuentra ligado a una organización y es libre de prestar servicio a su manera, restringido solo por las normas de la profesión.

La autonomía mencionada, permite a los profesionales, es decir a docentes y profesionales de la salud, perfeccionar sus destrezas, libres de interferencia. Repetirán los programas y procedimientos hasta aquel momento en que la incertidumbre se reduce y se hacen casi perfectos. Así, quienes requieran los servicios, pueden estar satisfechos al saber que el profesional que lo atenderá se basará en vastas cantidades de experiencia y destreza, le aplicará un proceso perfeccionado, no experimental y estará probablemente muy motivado a desempeñar el mismo.

Sin embargo, el mayor de los problemas, también reside en esta instancia: no hay virtualmente control del trabajo aparte del de la profesión misma, ningún modo de corregir deficiencias que los profesionales puedan pasar por alto.



Con respecto a las diferencias que se observan en la comparación realizada, podemos advertir que los Decanos pueden continuar ejerciendo tanto como docente, investigadores y/o extensionistas mientras que los Directores de los Hospitales sólo deben abocarse al cargo de gestión con imposibilidad total de realizar prácticas propias de su profesión.

Al confrontar las formas de selección estos tipos de directivos, se deduce que los Decanos son electos de manera democrática por los miembros de los claustros que componen el cogobierno de las Facultades y, en cambio, los Directores Ejecutivos son determinados por el Poder Ejecutivo Provincial de turno. Aquí resalta el carácter de “estamental” de las universidades, a diferencia de los hospitales.

Además, la estabilidad mínima asegurada por la Ley de Educación Superior de 3 (tres) años, para los decanos en las distintas unidades académicas versus la inestabilidad inherente de la metodología de selección aplicada para los Directores en los establecimientos de salud, hará diferenciar completamente la puesta en práctica de cada una de las fases del proceso administrativo en su totalidad.

De lo anterior surgen algunos interrogantes que servirán como punto de partida para futuros trabajos: ¿influye en la gestión la continuidad en el cargo de ambos directores, teniendo en cuenta la variable estabilidad? ¿Cómo es el trabajo de planificación que cada uno lleva a cabo teniendo en cuenta esta condición? ¿Se refleja en la gestión directiva la incertidumbre de la continuidad? ¿Cómo se desarrollan los otros procesos administrativos? ¿Cómo es la coordinación, el control y la planificación?

Ambas organizaciones confían su gestión en profesionales que, generalmente, no tienen formación para ello, aunque los hospitales tienen una alternativa, si es que deciden incorporar la figura del Director Asociado/Administrativo. ¿Esto constituye una diferencia en el ejercicio de la Dirección? ¿Cómo coordinan ambos directores? Cuando no se incluye esta figura ¿La Dirección de un hospital y de una universidad se parecen más?

El hecho de que las universidades respondan a las llamadas “organizaciones estamentales” ¿Influyen en la mirada del Directivo? ¿Se vuelve más interna, focalizada en sus claustros?

En etapas posteriores del proyecto se buscará responder estos interrogantes, ya que contribuyen al punto de partida de un modelo de análisis de las funciones directivas de las Burocracias Profesionales, como es el caso de las organizaciones públicas bajo análisis. Asimismo, se buscarán respuestas en el trabajo de campo, replicando las entrevistas realizadas a los Decanos, en Directores.

VI. Referencias bibliográficas

1- WEBER, M (1964.), *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura económica.



- 2 - MERTON, R. (2015), *Teoría y estructuras sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- 3 - NÓBILE, C. y GAUNA DOMINGUEZ, C. (2015), *La función del directivo en una Institución de Educación Superior. Primer abordaje de su vínculo con el modelo de organización*, Congreso REDAPES, recuperado el 15 de septiembre de 2017 de <http://med.se-todo.com/himiya/23108/index.html>
- 4 - ODRIOZOLA, J., GARGANTA, J. y GOMEZ VALENTE, R. (2015), *La gestión de la universidad y su relación con la estructura. Interrogantes a partir de una revisión bibliográfica*, Acta de congreso Coloquio Internacional de Gestión Universitaria en América del Sur.
- 5 - ECHEBARRIA, K. (2005), *Analizando la burocracia: una mirada desde el BID*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- 6 - MINTZBERG, H. (1992), *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires: Ed. El Ateneo.
- 7 - CASTRO, D. y ION, G. (2011), “Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración” *Revista de Educación*, Mayo-agosto, pp. 161-183.
- 8 - CASTRO, D. y TOMÁS, M. (2010), “El desempeño de la dirección en la universidad: el caso de decanos y directores de departamento”, *Revista Educación XX1*, UNED, pp. 217-239.

VII. Documentos consultados

Ley de Educación Superior, N° 24.521. Disponible en:

http://www.me.gov.ar/consejo/cf_leysuperior.html

Estatuto de la UNLP año 2008. Disponible en

https://www.unlp.edu.ar/uploads/docs/estatuto_2008_final.pdf

Estructura escalafonaria del personal docente. Disponible en

http://www.presi.unlp.edu.ar/uploads/docs/estructura_escalafonaria_del_personal_no_docente.pdf



Ley de hospitales. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11072.html>

Ley de empleado público 10.430. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10430.html>

Decreto 2368/97. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/03-135.html>

Decreto/Ley 135/03. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/05-3666.html>