

# Servicios públicos, malestar social e indignación.

## El curioso caso de organización y gestión en sanidad y educación <sup>1</sup>

Enrique LARAÑA RODRÍGUEZ-CABELLO (Universidad Complutense de Madrid) †

Rubén Díez GARCÍA (Universidad Carlos III de Madrid)

[ruben.diez@uc3m.es](mailto:ruben.diez@uc3m.es)

Este breve texto explora la gestión de importantes servicios públicos a la luz de la teoría sobre las organizaciones contemporáneas y los cambios que se están produciendo en las sociedades occidentales. Estos son servicios dispensados por funcionarios y personal laboral, –principalmente a cargo del sector público, pero también del privado–, de gran importancia para la ciudadanía. Y es un tema que cobró gran relevancia en España y otros países de la Unión Europea hace más de un lustro, a raíz de las decisiones de los Gobiernos de recortar los sueldos y el ‘gasto’ en estos sectores y de las subsiguientes medidas de austeridad impulsadas por estas instituciones políticas.

Estas medidas han dado lugar a importantes controversias públicas y movilizaciones sociales, cuyas causas centramos en el modelo de gestión y organización de servicios públicos como la Sanidad o la Educación que se viene aplicando en nuestro país, fruto de decisiones políticas que son enmarcadas como injustas por la ciudadanía. El punto de partida es el contraste entre dicho modelo y la teoría sociológica sobre las organizaciones formales. Y el argumento consiste en afirmar que ello interfiere con el funcionamiento de estas organizaciones y está relacionado con la imagen negativa que en ocasiones se vierte sobre los que en ellas trabajan.

El modelo de gestión y organización de estos servicios públicos debe tender en las sociedades contemporáneas hacia la promoción de programas educativos o sanitarios y reformas que mejoren la calidad de estos servicios, de modo que garanticen el acceso a *oportunidades de vida* (Weber) por parte de la ciudadanía. Sin embargo, estos programas y reformas se desarrollan bajo criterios de reducción de los costes para las organizaciones que los suministran, a pesar de que dichas reformas y programas, en muchas ocasiones, requieren más cualificación y más trabajo de sus empleados. En las sociedades occidentales, esta clase de cambios se articula en un sistema de incentivos que asegura el cumplimiento de las nuevas tareas y les atribuye sentido. Sin embargo, ese sistema brilla por su ausencia en el modelo de gestión que se viene aplicando desde hace tiempo en países como el nuestro, incluso en periodos de bonanza económica.

El modelo de reformas sin costes no responde el principio de optimizar resultados que rige en el orden económico de las sociedades occidentales, ya que interfiere con el

---

1. Esta reflexión se enmarca en la línea de investigación sobre organizaciones reflexivas y movimientos sociales que dirigida por el Catedrático de la UCM D. Enrique Laraña (1949-2014), venimos desarrollando desde 2005. Se trata de un texto inédito que incluimos en este número de la revista *Encrucijadas* como homenaje y recuerdo a su figura y a su contribución académica.

funcionamiento de servicios que han adquirido singular importancia en nuestra sociedad. Una de sus características es el aumento en la demanda de servicios de Educación y Sanidad, que se convierten en indicadores de la calidad de vida de las personas, como destacó una influyente teoría sobre el cambio social hace más de treinta años (Bell).

Esta peculiar forma de gestionar servicios públicos como la Educación o la Sanidad genera consecuencias no intencionadas porque afecta negativamente al desempeño de los roles profesionales y la entrega a su trabajo de los que trabajan, por ejemplo, en Universidades y Hospitales Públicos. Esto se manifiesta con más claridad en la sanidad pública por razones demográficas, como el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida de los españoles. Un ejemplo de dichas consecuencias son las campañas vacunación que promueven las autoridades sanitarias y en las que tienen que participar médicos que deben ausentarse de sus consultas, las cuales recaen sobre sus compañeros.

Muestra de esto, son los hechos que acaecieron en 2010 durante la campaña de prevención de la Gripe A o en 2014 durante la gestión de la crisis por el primer contagio por virus del *ébola* en España. La campaña de la Gripe A fue impulsada por el Ministerio de Sanidad en 2010, a toque de corneta, pese a que muchos médicos sólo la consideraban una enfermedad leve para la que no era precisa la campaña de vacunación masiva de la población que se puso en marcha. Un caso más reciente es el de la gestión de los casos de personas infectadas por el virus del *ébola* en 2014, en el que el recorte en los servicios especializados para el estudio y la coordinación de crisis relacionadas con enfermedades infecciosas y tropicales supuso graves errores de organización con efectos perversos y consecuencias imprevisibles.

En el primer caso, este modelo de gestión produjo grandes beneficios a las grandes empresas farmacéuticas, ya que la campaña pronosticó millones de muertos en el mundo y proyectó un dramático escenario que chocó de lleno con la realidad. Por ello, no se utilizó la mayor parte de las vacunas compradas por dicho Ministerio, y once millones de ellas constituyeron un gasto inútil en plena crisis económica. A ese coste hubo además que añadir el de los retrovirales, los kits para combatir la gripe, y las bajas laborales que produjo la psicosis de pandemia grave. El significado de este fiasco, del que se investigaron responsabilidades en la Organización Mundial de la Salud, consiste en que los ciudadanos pagamos los costes de la mala gestión de los servicios públicos. Y en lugar de reformas *a coste cero*, pagamos vacunas a precio de oro con nuestros impuestos.

En el segundo, el modelo aludido derivó en fallos organizativos y en los protocolos de actuación médica dando lugar al contagio por virus de *ébola* de una profesional de enfermería mientras trataba un paciente infectado por dicho virus en Sierra Leona y que fue repatriado hasta España. El Gobierno y el Ministerio de Salud tuvieron que poner en marcha un Gabinete de Crisis y la Comisión Europea pidió a España que aclarase las causas y los detalles de dicho contagio. Asimismo, el Consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid puso en tela de juicio la actuación de la auxiliar de enfermería contagiada, lo que fue percibido por el personal de la Sanidad Pública y la ciudadanía como

una estigmatización y un ataque al prestigio social de estos profesionales. Finalmente, la profesional contagiada fue curada tras días de tratamiento frente a la enfermedad en un Hospital Público de Madrid y parece que, dadas las graves consecuencias que se podían derivar de esta situación, la gestión de la misma no estuvo posteriormente fundamentada en un modelo de coste cero.

En otro ámbito, las reformas introducidas en las Universidades por el programa de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior, conocido como 'Plan Bolonia', empezaron a aplicarse también hace un lustro. Y si bien en este caso, los factores demográficos no actúan en el mismo sentido de aumentar la demanda que en la sanidad pública, debido a la reducción de la natalidad que comenzó a producirse en España hace más de tres décadas, el modelo de mejoras reduciendo costes también informa esta importante reforma de los planes de estudio en la Universidad pública.

Por ejemplo, en algunas Universidades se imparten grados bilingües, que equivalen a una licenciatura pero se supone que tendrán más valor en el mercado de trabajo. En algunos casos, los profesores tienen que impartir la docencia en inglés, o en francés, y traducir textos con los que trabajan sin ninguna previsión económica al respecto. A cambio de ello, el primer año obtienen un par de créditos (el sistema de cómputo de la docencia en horas lectivas) sobre una carga docente diez veces superior; el segundo, sólo consiguen la mitad de ese incentivo, que desaparece en el tercer año. Otros ejemplos similares en este sentido son los inexistentes incentivos por coordinar un master de los nuevos planes, o por la docencia en un curso de doctorado en extinción.

Asimismo, la falta de recursos en algunas Facultades madrileñas para gestionar los Programas de Doctorado está llevando a situaciones que poco o nada tienen que ver con una gestión eficaz y de calidad para una institución como la Universidad. En algunas Facultades este modelo está impidiendo al personal de las mismas cumplir con los plazos marcados desde otras instancias de la propia Universidad para gestionar las Tesis Doctorales que se prevé depositen los doctorandos pertenecientes a los Planes de Doctorado anteriores a la puesta en marcha del aludido programa de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior. Si el plazo límite para el depósito de las Tesis es noviembre de 2015 y la lectura improrrogable está prevista en febrero de 2016, – ambos, plazos marcados por la propia institución –, algunas Facultades se encuentran en la tesitura de no disponer de los recursos suficientes y adecuados para poder organizar y gestionar la lectura (en febrero de 2016) de aquellas Tesis que se depositen en plazo y forma en noviembre de 2015.

Así por ejemplo, se insta a los doctorandos a que adelanten en el tiempo el depósito de sus Tesis, de modo que las Facultades afectadas tengan tiempo de cumplir con el plazo improrrogable de lectura (febrero de 2016) que la propia Universidad marcó en su día. Dándose la anómala situación de que si un doctorando deposita su Tesis en fecha, plazo y forma no tiene garantizada su lectura en febrero y tendrá que volver a matricularse y pagar una matrícula, teniendo que esperar un año completo para poder leerla. Una situación que es inconcebible en otras Administraciones Públicas, y que podemos ejemplificar en el siguiente *aforismo del absurdo* para el caso del Ministerio de

Hacienda y de la Agencia Tributaria: “adelante usted la presentación de su declaración de la renta para que la Agencia Tributaria le pueda garantizar su tramitación en plazo”. Un modelo de organización y gestión que rompe con la lógica de la teoría sobre las organizaciones formales contemporáneas.

Este modelo de mejoras sin cambios contrasta con el sistema de control que permite el funcionamiento de las instituciones en general, sean públicas o privadas. El desempeño de los roles en ellas se funda en un sistema de recompensas y sanciones cuyo objetivo es que las personas adecuadas ocupen los puestos más importantes para la sociedad y cumplan las expectativas de los otros al desempeñar sus funciones. Los ‘otros’ en este caso son estudiantes y pacientes, ciudadanos, que esperan un comportamiento profesional de los empleados en Hospitales y Universidades públicas. Sin embargo, esa clase de conducta no puede considerarse asegurada más que siguiendo una vieja concepción de la *burocracia*, que se centra en el prestigio social de los funcionarios y su seguridad en el trabajo como incentivos básicos para su comportamiento profesional. Esa teoría de Weber, que ha sido muy útil para explicar el cambio organizacional al principio del siglo pasado, fue radicalmente revisada hace más de cincuenta años.

Si a los trabajadores en estas organizaciones se les aumentan sus tareas y las cualificaciones que requieren (y exigen de ellos mayores inversiones en educación), y no se les ofrecen contrapartidas por ello, lo más probable es que pierdan sus motivos para ejercer sus funciones con la entrega y dedicación que requiere el trabajo profesional cualificado. Esto es lo que ha venido sucediendo desde hace tiempo en España y estaba en la base del malestar existente entre muchos profesionales y ciudadanos. Una lógica de gestión que se ha intensificado y agravado por las medidas de austeridad económica llevadas a cabo en los últimos años, que han hecho que este malestar aumente y se convierta en *indignación*. Un hecho que se ha puesto de manifiesto en las mareas ciudadanas que se han movilizadado en defensa de la Educación y de la Sanidad públicas, dado que estas son percibidas por la ciudadanía como servicios públicos que i) permiten y facilitan el desarrollo y mantenimiento de las *oportunidades de vida* (Weber)<sup>2</sup>, y ii) porque presentan un alto potencial para proveer a los ciudadanos de un sentido de *dignidad y autonomía personal*, que en las sociedades contemporáneas deja de ser percibido como ‘un problema estrictamente individual y privado’ para pasar a ser enmarcado como una cuestión o demanda social (Turner 1994: 98). Una cuestión, la de la dignidad personal, que se ha convertido en el *tema*, en la terminología de Ralph Turner (1969, 1994), o en el *marco maestro*, en la terminología propia del análisis de marcos (Snow y Benford, 1992), clave para comprender muchos de los movimientos sociales de nuestra época.

2. La noción *oportunidades de vida* deriva de la obra *Economía y Sociedad* de Max Weber ([1922] 2002) y hace referencia a las oportunidades para obtener ingresos y recursos no materiales que comportan el mantenimiento de unas condiciones de vida digna. Estas condiciones estarán determinadas por la posición social del individuo en el sistema de estratificación social y su capacidad de acceso al mercado de trabajo. Si bien, el concepto de *oportunidades de vida*, introducido por Weber, va más allá de la simple obtención de recursos económicos. Implica oportunidades para acceder a recursos como el sustento, la vestimenta o una casa, que tienen un importante componente subjetivo, y también comporta el acceso a la educación y la salud, calidad de vida, igualdad de oportunidades y perspectivas para la movilidad social, todas ellas condiciones que permiten la autorrealización y afirmación del individuo y su desarrollo como persona de modo autónomo (Díez, 2014).

En países como España, el problema no radica simple y llanamente en las políticas de austeridad impulsadas por Gobiernos e instituciones europeas, sino en los modelos de gestión prevalecientes desde hace tiempo en el país. Así, por ejemplo, en otros países europeos, como Alemania o Dinamarca, sus Gobiernos hacen lo mismo. Sin embargo, ponemos en duda que los recortes en estos países se apliquen bajo la fórmula del modelo de mejoras a coste cero a lo largo del tiempo en servicios de gran importancia para los ciudadanos. El problema más grave es que en España la demanda por parte del Gobierno de que la ciudadanía realizara importantes esfuerzos económicos, se ha producido en un contexto de malestar previo por la forma en que ya se gestionaban los servicios que prestaba un Estado de Bienestar como el nuestro en años de bonanza económica. Un aspecto que debilitó fuertemente las apelaciones coyunturales del Gobierno al esfuerzo de los ciudadanos y al interés general. El problema no es que *llueva sobre mojado*, sino que el terreno estaba mal arado y peor abonado desde hace años. Un terreno, que bien podríamos decir que se ha convertido en un *lodazal* en ciertos ámbitos de la Administración Pública tras las medidas de austeridad y recortes llevadas a cabo durante estos años. Terrenos en los que si en su día se hubieran llevado a cabo las mejoras con costes (inversiones) necesarias para optimizar resultados, se podrían haber enfrentado de otro modo las medidas de austeridad impuestas y sus consecuencias, y no se habrían visto deteriorados aún más los servicios prestados a los ciudadanos, así como el trabajo realizado por quienes los prestan.

## Bibliografía

- Díez, R. 2014. "Prisión, estigma y oportunidades de vida en tiempos de crisis. Representaciones sociales en torno a la reinserción social y el Tercer Sector Social", *Revista Española del Tercer Sector*, 28: 17-54.
- Snow, D. A. y R. D. Benford. 1992. "Master Frames and Cycles of Protest", pp. 133-155 en *The Frontiers in Social Movement Theory* editado por A. Morris, y C. Mueller. Yale University Press: London
- Turner, R. 1969. "The Theme of Contemporary Social Movements", *British Journal of Sociology*, 20: 390-405.
- Turner, R. 1994. "Ideology and Utopia After Socialism", pp. 79-100 en *New Social Movements. From ideology to Identity*, E. Laraña, H. Johnston y J. Gusfield. Temple University Press: Philadelphia.
- Weber, M. [1922] 2002. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.