

La administración sanitaria. Modelos organizativos y perspectivas de la gestión

PEDRO SAN JOSÉ GARCÉS

LA ADMINISTRACIÓN. GENERALIDADES

¿Qué es administrar?

Sigamos un análisis de la vida corriente. Cuando un ama de casa distribuye el dinero del mes, está administrando los recursos financieros de la familia; cuando nos organizamos para decidir qué hacer en un fin de semana, estamos administrando nuestro tiempo libre; cuando un empresario distribuye las tareas en la oficina, y asigna funciones y salarios de acuerdo con ello, está administrando los recursos humanos de su empresa. En los tres casos hemos dejado implícito el fin o fines existentes detrás del acto de administrar, ya sea la obtención de bienes para la familia, los contenidos del fin de semana o la productividad de los trabajadores. A estos fines los llamaremos fines inmediatos. Existen también los llamados fines últimos, como son el bienestar familiar, el pasarlo bien y disfrutar del fin de semana, y la obtención de productos de calidad en la empresa o la satisfacción de los clientes, respectivamente. Así pues, convendremos que administrar es organizar recursos para la obtención de fines. La administración es la estructura o función cuya especificidad es la organización de recursos para la obtención de fines. En este contexto, administración se utiliza como sinónimo de gestión o del término anglosajón *management*, si bien históricamente, como veremos, ambos términos se han diferenciado, atribuyendo al concepto de «administración» la *organización o asignación de los recursos, y al término «gestión» la acción o acciones de obtener productividad de los recursos en función de los fines*, en condiciones de eficiencia. Observemos que esta definición plantea diversas cuestiones: ¿quién define los fines?, ¿cuál es la relación entre los fines inmediatos y los fines últimos?, ¿de qué recursos hablamos?, ¿quiénes son los agentes de la administración y cuáles son sus relaciones?

Los problemas de la Administración

Cuando, en el ámbito de la reforma conservadora del *National Health Service*, alguien lanzó el lema de *pasar de un servicio administrado a un servicio gestionado*¹, estaba aludiendo a estas preguntas. Al parecer, existen problemas para definir los fines y objetivos de una organización, relacionarlos con los recursos, y hacer que éstos respondan a fines legítimos o aceptables para la mayoría; asimismo, existen problemas para hacer que quien *administra* los recursos sea también responsable de los fines, o *administre los fines*, y, por último, para que la utilización de los recursos y los fines que se obtienen con ellos sean aceptables para los *agentes* de la acción, ya sean éstos los propios administradores, los propietarios de los recursos o los clientes, consumidores o usuarios de los fines o productos. En síntesis, los problemas que se han presentado en la administración, ya sea ésta de carácter público o privado, son: la indefinición; la definición ambigua o la definición no adecuada de los fines a conseguir (p. ej. la administración anárquica o afuncional); la separación entre la acción de administrar y la consecución de fines, lo que convierte la administración en administración de recursos sin fines, o administración por sí misma (p. ej. la *degeneración burocrática* de la administración); la *no especificidad* entre la responsabilidad de definición de los fines y la acción administrativa, asignando a los mismos agentes las dos funciones (p. ej. *el gerencialismo* de la administración). Todos estos conceptos son de naturaleza compleja y constituyen el resultado de un proceso histórico. Tampoco son neutrales, sino que están influidos por la ideología. Responden a modelos de administración que han pretendido dar soluciones más adecuadas para la eficacia de las acciones humanas (ya sean productivas o sociales), y han creado con su aplicación otros problemas nuevos. Para entender la evolución de la administración sanitaria y poder res-

ponder a sus retos futuros es necesario, por tanto, entender los diferentes modelos de administración desde el punto de vista histórico. Si, como hemos indicado, la administración es la acción de organizar los recursos de acuerdo a los fines, la revisión de los modelos de administración parte de la revisión de los modelos de organización.

Los modelos de organización desde un punto de vista histórico

La evolución histórica de la teoría de la organización podría representarse por la Figura 22.1.

Los orígenes de la moderna teoría de la organización en este siglo recibieron una marcada influencia de las teorías de Hobbes, Saint Simon y Comte, que defendían la posibilidad de aplicar a las ciencias sociales los mismos criterios de objetividad, técnica, ciencia y positivismo que habían revolucionado las ciencias naturales en el siglo XIX. Fueron sobre todo Taylor, Fayol y Weber quienes desarrollaron originalmente este principio, concibiendo un modelo racional aplicable a las organizaciones sociales y productivas.

Modelo clásico de organización

El origen del modelo clásico de organización, o de gestión o administración científica, se remonta al desarrollo de la Revolución Industrial, que requirió modelos de producción que hicieran eficaces las nuevas organizaciones productivas. Sus principales autores son Taylor, Fayol, Mooney y Reiley, y Gulick y Urwick, cuyas ideas principales pueden resumirse así: 1. Existen principios generales de organización que pueden ser universalmente aplicados. 2. La organización debe ser una estructura ordenada y dirigida a la obtención de bienes de forma eficiente. 3. Se pone el énfasis en el control organizativo. Tay-

lor, a su vez, añade que el modelo de gestión debe ser autoritario, basado en reglas organizativas, estándares, métodos de trabajo impuesto, etc., ya que el operario, a diferencia del gestor, no tiene capacidad para organizar su trabajo. La organización del trabajo, de su división y de los sistemas de incentiva- ción, debe basarse en la unidad de trabajo, unidad de la cadena productiva. El conocimiento del proceso de trabajo debe ser monopolizado por el administra- dor para controlar cada paso del mismo y su modo de ejecución. Fayol, por su parte, sistematizó estas ideas con sus célebres *principios generales*. Weber, si bien procedente de diferentes latitudes culturales y con principios filosóficos distanciados de los autores anteriores, puede ser considerado un precursor del modelo clásico al desarrollar el *Modelo Ideal de Burocracia*, de aplicación en las organizaciones amplias, pensado para la Administración del Estado y basado en el racionalismo como corriente filosófica. Sus principios básicos son la especialización y división del trabajo; la organización jerarquizada; la constitución de un sistema organizativo estable, basado en reglas y normativas abstractas; el carácter impersonal de las relaciones laborales; la utiliza- ción exclusiva de la competencia técnica como base de la promoción; la formalización y estandarización de los procedimientos; la descentralización de las decisiones de rutina; la limitación de los niveles de control y de organización; y la separación de la función ejecutiva y asesora (estos últimos principios, que completaron el modelo, fueron desarrollados por Gulick, Urwick, Mooney y Reiley).

La crítica que se puede hacer al modelo clásico es que tiene una concepción mecanicista de la organi- zación, produce una fragmentación del proceso de producción al originar una superespecialización del trabajo, y parte de una visión microscópica del hom- bre, que es aislado de su entorno y contexto. Supone un estudio parcial y dicotómico de la organización al no considerar la cultura ni los aspectos de relación,

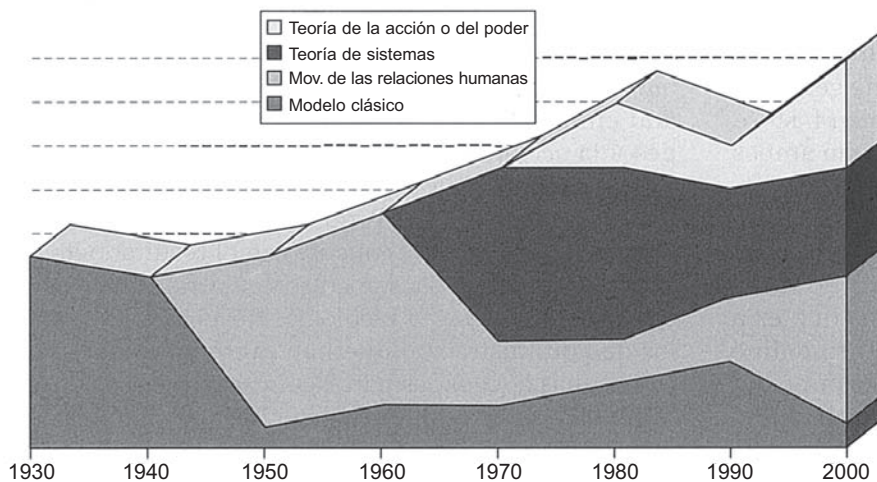


Figura 22.1. Desarrollo teórico de los modelos de organización

lo que limita su campo de aplicación. Sus principios generales no han resistido la comprobación científica que propugnan, en la realidad industrial. Este modelo clásico puede ser considerado desde el punto de vista político como una respuesta, en términos de control, del modo de producción capitalista a los fenómenos productivos que supusieron la Revolución Industrial. Identifica, por tanto, los intereses y objetivos de la organización con los de los propietarios y gerentes.

El modelo weberiano establece el paradigma del estructuralismo funcionalista y mecanicista como instrumento organizativo ideal; constituye el aparato administrativo más adecuado para el ejercicio de la autoridad y el poder del Estado. Sus conceptos y aplicación no someten a discusión la distribución vertical de la autoridad y el poder. Los conceptos de subordinación y control burocrático eliminan la motivación, no introducen mecanismos de legitimación, y generan una estructura coercitiva. La burocratización frena el proceso de racionalización y causa lentitud, ineficiencia, bloqueos decisionales, rigidez de comportamientos y escasa o nula adaptación a los cambios del ambiente externo (*Crozier*). En un modelo burocrático ideal, en el que las relaciones son impersonales y los actos predecibles por la norma, las relaciones de poder no son necesarias; sin embargo, estamos en un mundo humano en el que los funcionarios no son autómatas, y el poder y la autoridad política son ejercidas a través del conflicto, responden a intereses de grupo, y son personales. Por tanto, la racionalización completa de las actividades burocráticas es imposible, porque se mantienen zonas de incertidumbre en las que las decisiones se ejercen a través de relaciones de poder y conflicto.

El movimiento de las relaciones humanas

Tiene su origen en la crítica al modelo taylorista y los cambios en los sistemas de producción industrial. Sus autores principales son Likert, McGregor, Maslow y Argyris, y ha sido lanzado principalmente a partir de las conclusiones de los experimentos Hawthorne, diseñados por Elton Mayo. Sus principales postulados son que la organización es sobre todo un medio psicológico y social, que el grupo social es, por tanto, la unidad fundamental de la organización, y que la organización informal es más importante que la organización formal en términos de rendimiento laboral. Su estrategia organizativa implica la gestión del grupo humano como elemento básico para el rendimiento, mediante el relanzamiento del liderazgo como su factor principal (Perrow y Tennenbaum). La tarea esencial de la organización es crear las condiciones y métodos para que las personas ejerzan sus capacidades, motiva-

das hacia la obtención de los objetivos organizativos (teoría Y de McGregor). La supervisión laboral debe estar orientada hacia los miembros de la organización y no hacia el contenido del trabajo.

El movimiento de las relaciones humanas supuso una muy interesante llamada de atención sobre la organización informal, pero, al igual que el modelo clásico, concebía las organizaciones como estructuras sociales internalizadas, como sistemas cerrados, limitándose además al estudio de las relaciones fabriles. Describía las organizaciones como conjuntos armoniosos donde el conflicto no existe o es controlable a través de la mejora de las relaciones humanas. Esta teoría, basada en el conductismo, que como método supuso una transformación radical de las disciplinas psicológicas, se centra aquí en los aspectos superficiales de las relaciones sociales en el medio de trabajo, en vez de introducirse en las dinámicas básicas de las relaciones de producción. Representa, por último, un giro radical en relación con el modelo clásico, despreciando los aspectos formales o estructurales de la administración. Puede propiciar una manipulación de los mecanismos de liderazgo y una explotación de las necesidades afectivas y de solidaridad de los trabajadores en beneficio de los intereses de la élite de la organización, que no son puestos en entredicho. En este sentido, mantiene, como el modelo clásico, la separación y dicotomía entre los que dictan los fines y los que administran los recursos, entre la política y la técnica.

La teoría de sistemas

El origen de la teoría de sistemas es la crítica al modelo mecanicista de la teoría clásica y la asunción de la analogía *orgánica*. Las organizaciones no son mecanismos. Sus partes son internamente interdependientes y adaptables a su medio ambiente. Los principales autores de esta teoría, además de Talcot Parsons, son Katz y Khan. Se basa en el estructuralismo funcionalista como teoría social, siendo sus conceptos principales los siguientes: 1. La organización es un sistema abierto, formado por un conjunto de partes interrelacionadas entre sí y con el medio. 2. Es un sistema dinámico, con capacidad de adaptación y flexibilidad en función de las influencias que recibe, de acuerdo con las cuales cambia. 3. La organización se orienta por un sistema central de valores que determina las funciones organizativas. 4. Es posible analizar las organizaciones de una forma *sistemática*. 5. Por fin, las organizaciones son sistemas finalistas, es decir, están orientadas a la consecución de objetivos.

La teoría de sistemas, como modelo organizativo o como metodología de análisis, supuso un avance importante de la teoría organizativa. En su vertiente metodológica ha sido de uso general hasta la

actualidad. Sin embargo, como modelo social no contempla las relaciones de cambio y conflicto, ya que, según Parsons, es necesario alcanzar un consenso de valores en la sociedad, de acuerdo con un modelo homeostático que por definición ha de funcionar en armonía. La realidad, no obstante, contradice esta interpretación, ya que la reacción a los cambios ambientales, particularmente en el ámbito social, no son siempre de adaptación. El cambio puede ser revolucionario o, en cualquier caso, contradictorio y conflictivo. Esta teoría parte del funcionalismo como teoría social, que concibe la sociedad como un sistema armónico, sometido a sus propias leyes, que por sí mismo favorece la evolución, el progreso y la adaptación. En este sentido, supone la legitimación ideológica de los programas conservadores que fueron dominantes en la década de los ochenta. Como tal, la teoría de sistemas niega casi totalmente la historia y el cambio social. Se encuentra en contradicción con la dialéctica hegeliana.

Aportaciones neoweberianas y aportaciones neoestructuralistas

Más recientemente se han realizado nuevas aportaciones que han revisado el modelo de burocracia ideal de Weber. Merton, Selznick y Gouldner aportan la teoría del comportamiento como corrección del modelo weberiano. Etzioni *revisa* a Weber proponiendo un modelo estructuralista que enlaza con los modelos contingentes. Blau introduce el concepto de flexibilidad de las burocracias para adaptarse al medio. Albrow defiende los presupuestos weberianos sobre la base de relativizar el concepto de racionalidad. March y Simon construyen una teoría neorracionalista de la organización que incluye tanto los aspectos estructurales como los informales, resaltando en ella el proceso de toma de decisiones.

Todos estos autores intentan establecer un cuadro conceptual unitario que tenga en cuenta tanto los aspectos formales de la organización como los informales, las relaciones de colaboración y las de consenso, las de poder y las de conflicto. Tienden a considerar la organización como estructuras racionales abiertas al medio y dirigidas a la consecución de fines. Se trata de un intento de integrar las diferentes corrientes organizativas con un espíritu ecléctico basado en el empirismo, y desde la aceptación del positivismo como filosofía social y el racionalismo como método de análisis. El resultado es una concepción tipológica de las organizaciones.

En este sentido, el neoestructuralismo puede ser considerado el cuerpo de doctrina aplicable a la organización desde los años setenta. Utiliza un punto de partida supuestamente *neutral*, es decir, objetivo, lo cual no es posible, y justifica la gestión como un quehacer técnico que se mantiene alejado

de la acción social y política. Representan, como las teorías de las que proceden, aportaciones teóricas no dialécticas.

El modelo contingente

La teoría que define la organización como estructura contingente, si bien en cuanto a sus conclusiones podría inscribirse en el modelo neoestructuralista, supone un esfuerzo por renunciar a la teorización apriorística de las organizaciones, intentando concebirlas desde una perspectiva epistemológica. Parte, pues, de una crítica de las demás teorías como conceptualizaciones sin refrendo experimental. Su objetivo principal es conceptualizar los diferentes elementos que componen la estructura organizativa desde un punto de vista experimental, partiendo de las circunstancias ambientales que la rodean. Tiene su centro en la Escuela de Aston, y sus principales representantes son Pugh, Hickson, Lupton y otros. En su análisis parten de las llamadas variables independientes o factores del contexto de la organización (la propiedad, la tecnología, la localización), que condicionan las variables dependientes o dimensiones de la estructura organizativa (como son la especialización y la centralización). Ambas dan lugar a la actuación organizativa (productividad, situación en el mercado, etc.). Este esquema fue aplicado al estudio de múltiples unidades industriales. Desde nuestro punto de vista, este intento no pasa de ser una taxonomía descriptiva.

La teoría de acción

Supone una crítica a los modelos y tipologías anteriores, que son considerados *estáticos*, al excluir los factores no racionales como elementos principales del análisis organizativo. Esta teoría recibe la influencia del estructuralismo dialéctico procedente de corrientes marxistas. Su influencia en el análisis de las organizaciones públicas se dejó notar sobre todo a partir del auge socialdemócrata de los años setenta. Sus principales representantes en el mundo anglosajón son Silverman, Salaman, Crozier y Clegg. Defienden que las organizaciones como tales no se relacionan con su medio; lo hacen sus miembros. Por ello, los conceptos de poder, valor, interés, juicio subjetivo, negociación y conflicto, propios de agrupaciones humanas, han de ser caracteres analíticos principales en las organizaciones. Sus tres ideas claves son: 1) la organización está formada por individuos que con su acción determinan la vida organizativa; 2) la organización es un campo social en el que la gente actúa y reacciona a través de reglas y procedimientos, dominación y reacción, reproduciendo diariamente el drama social a través de sus objetivos, valores e intereses particulares o

personales; 3) la dinámica de poder, dominación y negociación de los miembros y agentes intraorganizacionales y extraorganizacionales determinan no sólo la cultura de la organización, sino también su propia estructura, sus objetivos, valores y funcionamiento.

El modelo político

Asumiendo diversos aspectos de diferentes escuelas, este modelo presenta las relaciones políticas o de poder como determinantes de la estructura y la cultura organizativas. Los autores e influencias principales son el estructuralismo dialéctico de Marx y sus seguidores, entre los que destacan las experiencias y doctrina gramscianas, la teoría del poder de Lukes, el análisis organizativo de Child, algunas influencias neoestructuralistas, la crítica a la burocracia de Crozier, y las teorías de la Escuela de Frankfurt, cuyos autores principales son Marcuse y Habermas. También se ha de incluir en este modelo, si bien de forma dialéctica, la aplicación a la organización de las teorías del socialismo democrático de Bernstein y Palme. La idea principal es que la organización, como otra área social, es un escenario de las relaciones de dominación y hegemonía, de explotación y liberación, producto de las cuales son la cultura y estructura organizativas, que determinan sus fines, sus relaciones externas, sus resultados y sus mecanismos de control. Los caracteres principales del modelo son, en primer lugar, la conexión entre la conceptualización organizativa y el análisis social, considerando la organización como un campo de análisis dialéctico. En segundo lugar, la visión de la organización como un entramado abierto de coaliciones o grupos de intereses (políticos, burocráticos, profesionales), que es el que establece las reglas del juego organizativo. Por último, el reconocimiento de la cultura de la organización como el balance del ejercicio de dominación ejercido por el sector hegemónico (los gestores o administradores, los propietarios, los profesionales, etc.), siendo la estructura organizativa el instrumento para ejercer la dominación y el control dirigidos a obtener los fines que satisfacen los intereses de la coalición dominante.

Como conclusión de esta revisión histórica es necesario reseñar que nos movemos en un campo social en el que los análisis no son ni pueden ser neutrales, ni tan siquiera en un intento pedagógico como el que corresponde a este capítulo. Esta revisión pretende estimular el pensamiento crítico. Se proponen, por lo tanto, algunas ideas desde la perspectiva del autor, como contribución a esta reflexión y a la toma de posiciones personales a que se invita al lector:

- Las organizaciones son complejos sociales con una orientación finalista cuyos objetivos vienen determinados por el equilibrio de intereses y

valores de los grupos e individuos que son agentes o protagonistas organizativos. Éstos dan lugar a la cultura dominante, que determina los aspectos formales del proceso de trabajo.

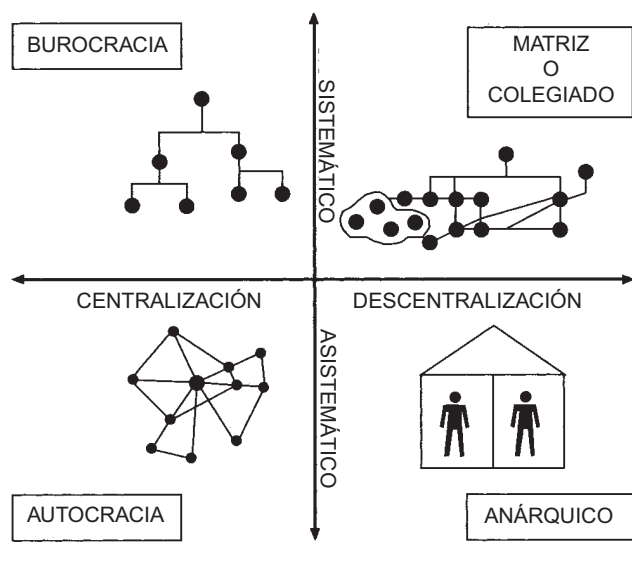
- Las relaciones organizativas se expresan como relaciones de poder, entendido éste en primer lugar como la expresión del control y de dominación social en el ámbito organizativo y, en segundo lugar, como la capacidad de tomar decisiones, basada en el control sobre los recursos.
- Los valores e intereses organizativos se expresan a través de relaciones conflictivas, pero también a través de conflictos latentes, negociación, equilibrio y estabilidad en las relaciones de dominación y explotación. También es posible en ocasiones el consenso organizativo, resultado de la eventual confluencia de objetivos de los grupos agentes en la organización.
- La expresión del poder, la autoridad y la hegemonía en las organizaciones siguen caminos informales más que formales, siendo el proceso de toma de decisiones en ocasiones irracional, conflictivo, y aun caótico, resultado del equilibrio en las relaciones de hegemonía, autoridad, conflicto y legitimación existente. En la estructura informal es donde se desarrollan los procesos de liderazgo, autoridad y control.
- Las organizaciones productoras de servicios de interés general (agencias estatales, escuelas, centros sanitarios), aun cuando son incluíbles en el mismo tipo de conceptualización, tienen añadida una legitimación ética (producción de bienes de interés general o común) en el uso de mecanismos de dominación y control.

A efectos de clasificación tipológica, y teniendo en cuenta lo anterior, entenderemos los siguientes tipos de organización, de acuerdo con la sistematización y grado de descentralización de su administración (Tabla 22.1):

La administración sanitaria

La organización o sistema sanitario es un conjunto organizativo complejo sobre el que de forma particular han tenido influencia las corrientes e ideas antes resumidas. Siguiendo nuestro análisis, hemos de preguntarnos por el carácter específico de la administración sanitaria, como *la parte distintiva del sistema sanitario encargada de la organización de los recursos materiales, humanos y profesionales, para la prestación de servicios de atención a la salud de la población*. Para comprender esta definición conviene añadir algunas ideas sobre el sector sanitario como organización, ya que de este modo entenderemos la función administrativa en sanidad. Par-

Tabla 22.1. TIPO DE ORGANIZACIÓN. BASADO EN TONY TURREL²



tiremos de la respuesta a la pregunta *¿quién debe administrar y dónde se ha de realizar el acto administrativo antes definido?* Para ello se realizará un estudio de la administración sanitaria española, desde la perspectiva de la descentralización de competencias y decisiones en el período democrático que, como hemos visto, es un parámetro principal de la administración. Este análisis, realizado en la sección siguiente, concretará el caso de la administración sanitaria en España y su evolución en los últimos años. Por último, se abordarán la crisis de la administración sanitaria y las claves para su futura evolución.

Decíamos que la organización sanitaria es un sistema complejo de organizaciones de carácter profesional, con una estructura desconcentrada, dirigida a la producción de servicios de atención a la salud, con una alta concentración de recursos, en la que las decisiones son tomadas en todos los servicios. Como conjunto de servicios de impacto directo y masivo sobre la población, tiene una orientación finalista. La cultura del servicio está informada por su fin básico, atender a la salud, definida ésta desde una perspectiva biomédica. Como servicio público tiene una alta penetración, relación e intercambio con el medio social. En él coexisten dos subsistemas: el hospitalario, con alta concentración de recursos, alto nivel de especialización y extensa división del trabajo; y los servicios de atención primaria, muy extendidos en el territorio, formados por unidades pequeñas de grupos profesionales, que tienen un impacto extensivo en la población.

La administración sanitaria en España se organizó históricamente como una extensa burocracia

altamente centralizada (el SOE primero, el INP después, y el INSALUD a partir de 1978), que tradicionalmente ha quedado separada de las metas sanitarias sustantivas y que, por el carácter específico profesional de la sanidad, se ha visto limitada a actividades de control y de distribución de recursos en función más de los intereses de los diferentes grupos profesionales que de los objetivos a conseguir. Esto ha hecho de la administración sanitaria una estructura burocrática sumamente imperfecta. La Administración pública, y dentro de ella la sanitaria, está organizada como una estructura feudal³.

Sin embargo, y a pesar del tremendo peso de los profesionales en la administración sanitaria; hasta los años ochenta la burocracia es algo más que una estructura lenta, pesada y, en un sentido amplio, ineficiente. Cuarenta años de dictadura permitieron que los cuerpos burocráticos se convirtieran en el principal instrumento para el ejercicio del poder sanitario. Si bien éste no tocaba directamente la definición del producto sanitario, que quedaba en manos de los médicos, sí incluía la definición de prioridades estratégicas, lo que determinó en gran medida que el modelo asistencial fuera un modelo único y central, basado en las actuaciones reparativas y organizado en torno a los grandes hospitales, concentrados en las zonas urbanas. La asistencia primaria era de baja calidad. Las actuaciones preventivas eran mínimas. A pesar de ello, los niveles de salud de los españoles eran y siguen siendo aceptables para los estándares europeos, gracias al desarrollo social y a lo que ha venido a llamarse *factor mediterráneo*. La democratización política en España tenía que hacer frente a dos tareas: la devolución política de capacidades administrativas a la periferia, y la drástica transformación del modelo burocrático. En este proceso de cambio, todavía inacabado, la Administración sanitaria estará influida por las corrientes teóricas aquí resumidas, que adquirirán los nombres de gerencialismo a principios de los ochenta, y de consumerismo, o de mercado, en los últimos años.

LA ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA DURANTE LA DEMOCRACIA. LA DESCENTRALIZACIÓN SANITARIA

No es posible hablar de la Administración sanitaria, ni de la Administración pública, fuera de contexto. En España, esto es inmediatamente constatable. Si un observador externo que no conociera lo que ha pasado en este país durante los últimos quince años visitara nuestros centros de salud, los servicios de urgencia, los hospitales comarcales o de especialidades, los servicios administrativos en

Cataluña, el País Vasco, Madrid o Andalucía, y pretendiera ahondar en el porqué de los procesos administrativos, necesitaría previamente una lección de historia, incluyendo lo peculiar del ser europeo y del ser español que se percibe en nuestros pueblos y ciudades. Esto es lo que abordaremos a continuación, para comprender por qué la organización sanitaria es como es en nuestro país, y cómo se aplican los modelos y valores organizativos anteriormente enunciados.

Las posibilidades para la eficacia y para la gestión real del producto sanitario dependen mucho del grado de descentralización de los servicios y de los procesos administrativos que se creen. Es éste un debate apasionante cuyos perfiles han sido cruciales en nuestro pasado reciente y lo seguirán siendo en un futuro inmediato. A él dedicaremos los siguientes párrafos.

Descentralización frente a centralización de la Administración pública. Las claves políticas

El primer objetivo de la cultura que llegó a ser dominante a través de la Revolución Industrial y las décadas sacudidas por las dos guerras mundiales fue la creación de una sociedad de masas. Ésta es relativamente uniforme en sus estilos de vida, basados en la producción en masa, el predominio de las leyes de mercado y el consumo masivo. Es, al tiempo, una sociedad sometida a complejos métodos de control político, social y económico, surgidos para mantener, en un marco de democracia formal, el poder en pocas manos. Para ello era necesario establecer aparatos políticos centrales e instituciones para la salvaguardia de la ley y el mantenimiento del orden, para la defensa externa, y para la regulación de las relaciones económicas. La demanda realizada por los grupos periféricos de los Estados en los países centrales europeos, para la devolución del poder político, fue rechazada durante décadas por las administraciones centrales, incluso a través de la violencia y la represión. Tal demanda podía, no obstante, ser frenada también a través de sistemas de interés mutuo, esto es, la colaboración entre las élites políticas a diferentes niveles del Estado con fórmulas de descentralización aparente, a fin de obtener mejores resultados para los intereses de éstas y aquéllas. Es el resultado de la acomodación de las élites periféricas en el centro del Estado⁴. Esto, sin duda, está hoy vigente en muchos Estados y determina por qué y cómo se producen procesos de cambio estratégico de la Administración en diferentes momentos políticos (p. ej., la reactivación presente y futura de las transferencias en el Estado español).

La concepción del Estado sobre la base de un fin unitario, un territorio único, un único centro, fue la esencia de las teorías unificacionistas que inspiraron la constitución de los centros políticos y los Estados unificados de Europa Occidental, dirigidos a conseguir la integración política, en el sentido definido por Deutsch como la *consecución dentro de un territorio de un sentido de comunidad de su población, que es capaz de producir un cambio pacífico hacia estructuras más eficientes*⁵. La integración nacional es uno de los procesos esenciales en el proceso de la formación del Estado y, por tanto, de la Administración pública en Europa. La consolidación de la OTAN y de la Unión Europea son ejemplos internacionales de integración.

La polémica sobre centralización o descentralización se encuentra influida por las actitudes políticas. En efecto, la mayor parte de los argumentos a favor de la centralización han sido utilizados por autores conservadores para sostener que ésta permite obtener mayores cotas de eficiencia, democracia e igualdad. Eficiencia porque la planificación centralizada reduce la burocracia ineficaz, permite la automatización de las tareas rutinarias y evita la duplicación y el derroche de servicios; democracia porque el Estado central garantiza más adecuadamente la igualdad de oportunidades y la defensa de los derechos humanos, ya que permite superar las diferencias provocadas por los localismos; igualdad, ya que la lucha contra la deprivación cultural o económica puede ser mejor asumida desde el centro. Es obvio que esta línea argumental es más programática que real, y de difícil constatación en la historia europea de este siglo.

Desde el punto de vista radical de izquierdas también se han presentado algunos argumentos a favor de la centralización. Se indica que el interés principal del nacionalismo étnico es responder a los intereses del capital local y, por tanto, debe ser rechazado. En el pensamiento marxista clásico la lucha de clases no tiene fronteras ni peculiaridades, siendo su característica básica el internacionalismo, que es también distintivo de la acumulación del capital en manos de grandes corporaciones transnacionales que no conocen fronteras. Este argumento sería corregido por algunos autores a través de la teoría del colonialismo centralista, que permite definir los movimientos etnonacionalistas como una expresión de la lucha de clases contra la explotación producida por el centro del poder político y económico⁶. Consecuentemente, esta expresión peculiar del conflicto social se utiliza para explicar la relación existente entre el Estado central y el local, si bien esta consideración de las relaciones entre el centro y la periferia como un conflicto de clases fue duramente criticada por Dunleavy y Saunders. Otro argumento utilizado es la simplificación de la actividad sindi-

cal, al tener enfrente a menor número de interlocutores y permitir una mayor cohesión de los trabajadores.

La postura clásica ha sido ampliamente combatida desde otras posiciones de izquierda más recientes. En resumen, la descentralización en su versión de devolución del poder político se considera un aspecto más de la lucha social y una oportunidad para el avance democrático. Esta perspectiva influyó en la incorporación de amplias capas de la población a los movimientos nacionalistas de base cultural o económica, equiparando en nuestro caso los movimientos nacionalistas a la lucha democrática contra las dictaduras que se mantuvieron en algunos países mediterráneos durante los años sesenta y setenta.

Existen diversos argumentos a favor de la descentralización. Uno de ellos es el planteado por Guellner, también seguido por Mugham, sobre el *colonialismo interno*. Esta teoría permite diferenciar dos tipos de nacionalismo, el *étnico-cultural*, al que pertenecen, entre otros, los del sur del Tirol, Cataluña, País Vasco, Alsacia, Normandía y Córcega, el de los flamencos en Bélgica, el de los países de la ex-Yugoslavia, etc., y el *nacionalismo de origen económico*, al que pertenecen ciertos nacionalismos de Bélgica, Quebec, y de muchas regiones del sur de los países mediterráneos.

Un argumento de especial importancia aquí es el papel principal que en el crecimiento de las actividades estatales tiene el desarrollo del llamado Estado de Bienestar. Dicho desarrollo implica que la prestación de los servicios públicos ha de ser realizada a lo largo y ancho del territorio. Esta importante implicación se vio facilitada por varias transformaciones, entre las que debe mencionarse el desarrollo tecnológico e industrial que afectó a estas agencias públicas. La consecuencia de ello fue la aparición de una de las principales contradicciones de los Estados modernos: la distribución descentralizada de los servicios de bienestar frente a una progresiva centralización de la planificación, la programación, la administración y la financiación del Estado de Bienestar en manos de los gobiernos centrales⁷. Esta cuestión es de particular importancia en relación con los tres servicios principales del Estado de Bienestar: educación, salud y previsión social. El rápido crecimiento de los servicios de protección social durante los años cincuenta y sesenta saturó a los gobiernos centrales, que se mostraron incapaces de soportar las cargas de gestión que estos servicios requerían. Ello produjo la creación de costosos macrosistemas burocráticos de gestión, unificados y controlados en el centro del Estado. Aunque las agencias estatales gastaron grandes sumas de dinero en organización, comunicación, normalización y distribución de los servicios en el territorio, no

han podido prestar servicios efectivos en la periferia. La demanda de servicios más eficaces y de mayor calidad se convierte así en equivalente a la demanda de devolución política. Esto ha sido incluso defendido por algunos neoweberianos tales como Blau y Scott, y también por Gouldner, como veíamos. La escuela de *las relaciones humanas* es también claramente partidaria de la descentralización en función de sus postulados básicos ya referidos.

En los últimos años se tiende, en síntesis, hacia la racionalización, el control y la asimilación de las estructuras descentralizadas en el proceso que describiremos para nuestro caso, produciendo una nueva distribución de vínculos políticos y de roles entre las élites centrales y periféricas, y la consecuente transformación de un modelo de democracia participativa en un modelo de democracia de élites, que en algunos países hace necesaria la búsqueda de una nueva definición del Estado. En estos países el propio proceso de creación de la nación, tal como la concibe Deutsch —*una cuestión de construir cohesión de grupo y solidaridad de grupo para la representación internacional y la planificación interna*⁸— ha fallado o es incompleta. El estudio de los procesos históricos vividos en España en las últimas dos décadas nos permitirá deducir si esta visión más bien pesimista es aplicable a España o si, por el contrario, vivimos en un país que por fin ha encontrado su propia identidad, reconocida en sus diferencias, al tiempo que ha conseguido construir una Administración eficaz en la prestación de servicios a los ciudadanos. Sólo indicaremos aquí los principales argumentos que han de ser tenidos en cuenta.

Los principales determinantes históricos del proceso de devolución política en España

La apasionante evolución de la historia moderna española determina de manera esencial la evolución de la estructura territorial del Estado en la democracia, y ésta, a su vez, los procesos descentralizados que se han vivido en los servicios públicos, entre ellos el sanitario.

El llamado *Estado de las Autonomías* es la fórmula específica en que ha quedado constituida la estructura territorial del Estado español. Podría considerarse una fórmula original, a mitad de camino entre los Estados Regionales y los Estados Federales, aunque es más bien resultado del compromiso histórico surgido en 1978 entre los diferentes agentes sociales y políticos en España, que en este sentido hacían un resumen de su propia historia. Conviene aprender de esta experiencia, pero teniendo muy en cuenta que corresponde a condicionantes históricos, sociales y políticos particulares. No obstante, se