

# EDUCACIÓN, HUMANIDADES Y SOCIEDAD EN TRANSFORMACIÓN

Miradas interdisciplinarias



Fabrizio Manuel Sirignano  
Nadia Carlomagno  
Miquel Gonzàlvez Blasco

*(Eds.)*

**Dykinson ebook**



**EDUCACIÓN, HUMANIDADES  
Y  
SOCIEDAD EN TRANSFORMACIÓN.  
Miradas interdisciplinarias**

Fabrizio Manuel Sirignano  
Nadia Carlomagno  
Miquel Gonzàlvez Blasco  
(Eds.)

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)



*Este ebook se encuentra registrado bajo licencia Creative Commons.  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)  
Para más información, consulte la web:  
<https://creativecommons.org/share-your-work/ccllicenses/>*

© Copyright by  
Los autores  
Madrid, 2026

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7047-101-9  
DOI: <https://doi.org/10.14679/4718>

Preimpresión por:  
Besing Servicios Gráficos S.L.  
e-mail: [besingsg@gmail.com](mailto:besingsg@gmail.com)

## Tabla de contenido

<i>Prólogo. Pedagogías y didácticas en la sociedad compleja. Reflexiones, experiencias, modelos.....</i>	<i>10</i>
<i>Capítulo 1. ¿Qué formación requiere el profesorado regular para la inclusión en las aulas ordinarias del alumnado escolarizado en unidades especiales? .....</i>	<i>14</i>
Javier Abellán Rubio & Pilar Arnaiz Sánchez	
<i>Capítulo 2. El juego sabio, correcto y magnífico de la enseñanza de la arquitectura .....</i>	<i>26</i>
Gonzalo Nicolás Accardi Barrientos	
<i>Capítulo 3. Rúbrica para la evaluación de habilidades socioemocionales en Educación Infantil y Primaria en contextos de juego: diseño y confiabilidad .....</i>	<i>37</i>
Marina Alférez Pastor	
<i>Capítulo 4. Estrategias de innovación docente: gamificación y ABJ para fortalecer competencias socioemocionales en las primeras etapas escolares.....</i>	<i>48</i>
Marina Alférez Pastor	
<i>Capítulo 5. Capital sexual, agencia y vida: una lectura de la sexualización digital durante la adolescencia .....</i>	<i>59</i>
Kristel Anciones Anguita	
<i>Capítulo 6. Diferencias de género en la actividad física y el deporte en adolescentes gitanos de Alicante.....</i>	<i>70</i>
Bruno Bernabeu Vilaplana, José Antonio Carbonell Martínez & M. <sup>a</sup> Alejandra Ávalos-Ramos	
<i>Capítulo 7. Unidad de programación «La música de lo cotidiano»: análisis teórico para una educación competencial, inclusiva y contextualizada .....</i>	<i>82</i>
Juan Carlos Bonill-López & María Amaya Epelde-Larrañaga	
<i>Capítulo 8. Innovar los escenarios de formación con la metodología del Teatro Invisible.....</i>	<i>94</i>
Maria Buccolo & Michele Merolla	
<i>Capítulo 9. Prácticas educativas inclusivas en la enseñanza del inglés a alumnado sordo: la realidad bilingüe del Colegio Gaudem.....</i>	<i>105</i>
Sandra Cazalla Ramón, Ariadna Monjo-Oliver & Lluís Barceló-Coblijn	
<i>Capítulo 10. Català com a llengua adicional i expressió escrita: una anàlisi d'errors en el nivell B1.....</i>	<i>116</i>
Elga Cremades	
<i>Capítulo 11. Hedging through time and language: a corpus study of English and French film subtitles .....</i>	<i>129</i>
Néstor de Armas Guerra	
<i>Capítulo 12. Écologie du langage et didactique du français langue étrangère : vers une pédagogie éthique, durable et engagée.....</i>	<i>139</i>
Ana Paula, De Oliveira	

<i>Capítulo 13. De los discursos a los códigos: percepciones profesionales sobre la inclusión social en salud mental.....</i>	<i>148</i>
Irene del Brío-Alonso, María-Victoria Martín-Cilleros & María-Cruz Sánchez-Gómez	
<i>Capítulo 14. El ritual primitivo en cine colombiano de principios del siglo veintiuno .....</i>	<i>158</i>
Rosario del Olmo Sánchez	
<i>Capítulo 15. Interacción motriz y aprendizaje en el ciclo superior de Educación Primaria: revisión sistematizada de la literatura .....</i>	<i>168</i>
Ana María Espada Follana & Gabriel Díaz Cobos	
<i>Capítulo 16. Inteligencia artificial en educación superior: Explorando las percepciones y usos de la herramienta ChatGPT en el alumnado universitario.....</i>	<i>177</i>
María del Carmen García-Mendoza	
<i>Capítulo 17. Diseño de infografías interactivas con Genially como herramienta de innovación docente para analizar problemas psicosociales en el Grado en Psicología.....</i>	<i>189</i>
María del Carmen García-Mendoza & María-Isabel Mendoza-Sierra	
<i>Capítulo 18. Identidad emocional docente y ansiedad hacia la enseñanza de las matemáticas.....</i>	<i>202</i>
José García Suárez	
<i>Capítulo 19. Registerial Features of Nineteenth-Century Cooking Recipes: A Corpus-Based Study.....</i>	<i>215</i>
Rocío Gragera Retuerto	
<i>Capítulo 20. Inferring Stress-Timed Rhythm from Written Songs: A Phonetic–Phonological Study of Elton John .....</i>	<i>228</i>
Rocío Gragera Retuerto	
<i>Capítulo 21. Aprender a través del arte y los museos para visibilizar narrativas silenciadas en enseñanza de la historia de Educación Primaria .....</i>	<i>241</i>
María José Guillén Ayala & Juan Ramón Moreno Vera	
<i>Capítulo 22. Fundamentos éticos, críticos y pedagógicos para la implementación de la inteligencia artificial generativa en la formación del profesorado .....</i>	<i>252</i>
Susana Jiménez Sánchez, César Poyatos Dorado & Fabián Rojas Ramírez	
<i>Capítulo 23. El equilibrio docente en la Formación Profesional: implicaciones prácticas desde una revisión sistemática .....</i>	<i>264</i>
Apostolos Kaltsas	
<i>Capítulo 24. Il Magno Vitei (1597) de Ludovico Arrivabene: la supremacía china en un poema épico del siglo XVI .....</i>	<i>276</i>
Clarissa María Leone	
<i>Capítulo 25. Voces del alumnado de centros de educación especial: preferencias académicas, formativas y profesionales.....</i>	<i>286</i>
Sandra Lorente-Avilés, Salvador Alcaraz, Carmen M <sup>a</sup> Caballero & Pilar Arnaiz-Sánchez	
<i>Capítulo 26. Materiales auténticos para trabajar la competencia intercultural del aprendiente chino de ELE en la clase de Español Audiovisual .....</i>	<i>299</i>
Juan Carlos Manzanares Triquet & Guillem Castañar Rubio	

<i>Capítulo 27. La competencia intercultural en la clase de ELE: una revisión desde los marcos referenciales.....</i>	311
<i>Juan Carlos Manzanares Triquet &amp; Guillem Castañar Rubio</i>	
<i>Capítulo 28. Literatura de propaganda i comunitat beguina: una aproximació a la Lliçó de Narbona d'Arnau de Vilanova.....</i>	324
<i>Robert March Tortajada</i>	
<i>Capítulo 29. Aprendizaje significativo y educación musical en la etapa de secundaria: estrategias pedagógicas para la conciencia cultural y social .....</i>	332
<i>Beatriz L. Martín Lobato, Sara González Gutiérrez &amp; Javier F. Merchán Sánchez-Jara</i>	
<i>Capítulo 30. ¿Cómo evaluar los hábitos de actividad física de los escolares desde la Educación Física? Una guía práctica para el profesorado.....</i>	344
<i>Juan Manuel Mata-Molina, Sara Díaz-Hidalgo &amp; Santiago Guijarro-Romero</i>	
<i>Capítulo 31. La riqueza léxica y fraseológica venezolana como reto para la competencia comunicativa intercultural: el Diccionario de venezolanismos.....</i>	356
<i>Luisa A. Messina Fajardo, Ruth Castillo Ochoa, Ricardo Connett, Ana Gabriella Di Lodovico &amp; Trinis A. Messina Fajardo</i>	
<i>Capítulo 32. La educación del alumnado sordo en España desde la equidad lingüística: entre el reconocimiento legal y la práctica educativa .....</i>	369
<i>Ariadna Monjo-Oliver, Sandra Cazalla Ramón &amp; Lluís Barceló-Coblign</i>	
<i>Capítulo 33. Un enfoque multidimensional para la innovación docente en Psicología de la Personalidad: Proyecto PERSINNOVA .....</i>	378
<i>Casandra Isabel Montoro Aguilar &amp; Oscar Cervilla Saez</i>	
<i>Capítulo 34. La guerra de Indochina-Vietnam y las culturas políticas que generó a través del cine.....</i>	389
<i>Sara Moreno Tejada, Pedro Antonio Amores Bonilla &amp; Jorge Pertusa Valero</i>	
<i>Capítulo 35. Propuesta de un corpus de hipotextos literarios a novela gráfica.....</i>	401
<i>María Moya García</i>	
<i>Capítulo 36. Hacia una teoría de las geografías curriculares: integración de los ODS en las enseñanzas de la Geografía.....</i>	412
<i>Ulises Najarro-Martín</i>	
<i>Capítulo 37. Pronouns and political identity on social media: a comparative study of Friedrich Merz's and Keir Starmer's online discourse.....</i>	424
<i>Laura Padrón Brito</i>	
<i>Capítulo 38. Vínculos afectivos y construcción del yo: un análisis con modelado de ecuaciones estructurales sobre apego e identidad .....</i>	433
<i>Vanesa Pastor-Cerezo &amp; Alejandro Iborra Cuéllar</i>	
<i>Capítulo 39. El enfoque STEAM en Educación Inicial: fomentando la igualdad, la creatividad y el pensamiento crítico .....</i>	444
<i>Erika Margarita Pazmiño Cárdenas &amp; Ivonne Anabel Pazmiño Cárdenas</i>	
<i>Capítulo 40. Inclusión social adolescente en contextos de encierro: desafíos de la didáctica de la lengua para mediar aprendizajes en educación obligatoria.....</i>	453
<i>Alberto Picón-Martínez</i>	

<i>Capítulo 41. «Compuncti, lacrimas fundendo». Discurso y emociones de guerra santa en la batalla de Cerami (1063) según Godofredo Malaterra.....</i>	466
Juan José Pizarroso Serrano	
<i>Capítulo 42. La valorizzazione del patrimonio culturale attraverso lo studio delle comunità straniere di una città. Il caso di Trieste.....</i>	478
Tiziana Pojani	
<i>Capítulo 43. Didáctica de la dialectología rural: el COSER para el aprendizaje basado en datos.....</i>	487
Marta Puente González	
<i>Capítulo 44. La lúdica como estrategia para potenciar el lenguaje y la comunicación en el síndrome de Down.....</i>	498
Juana L. Ramos & Marcos M. Ibarra	
<i>Capítulo 45. Hibridez organizacional en el sector salud: tensiones de autoridad en el caso uruguayo.....</i>	507
Ana Mariela Rodríguez Facal	
<i>Capítulo 46. Modelo Tecno-didáctico para el fortalecimiento de Competencia Digital Docente: el papel de la Inteligencia Artificial en la Formación Docente.....</i>	518
Jorge Luis Rodríguez Zúñiga, Mireia Usart Rodríguez, Emiro de la Hoz Franco & Alba Rut Pinto	
<i>Capítulo 47. El concepto de situaciones de aprendizaje en los debates parlamentarios.....</i>	528
Juan Patricio Sánchez-Claros	
<i>Capítulo 48. Aprender Historia del Arte a través de la cultura material y las tecnologías digitales.....</i>	540
Neus Serra Vives, Sofia Villatoro Moral & Miquel Àngel Capellà Galmés	
<i>Capítulo 49. Perspectivas docentes en contextos rurales: desafíos formativos en una universidad mexicana.....</i>	550
Karla María Siordia Portela, Gabriel Navarro Villarreal & Ramona Imelda García López	
<i>Capítulo 50. Trieste e l'Italia medievale: la riorganizzazione culturale, la scuola, l'apprendimento nel XIII secolo. Analisi delle fonti come costruzione della conoscenza.....</i>	562
Claudio Stornello	
<i>Capítulo 51. Docencia en tiempos de IA. Innovación pedagógica y desafíos en la Educación Superior.....</i>	573
Rebeca Suárez-Álvarez	
<i>Capítulo 52. Diseño de un instrumento para el análisis de las actividades STEAM presentes en los libros de texto en Educación Primaria.....</i>	585
Agustina María Torres Prioris	
<i>Capítulo 53. Repensando la dislexia: uniendo perspectivas cognitivas, emocionales y neuronales.....</i>	598
Maria Vilanova Cifre	
<i>Capítulo 54. El Galeón de Manila y el monopolio comercial de las Islas Filipinas desde siglo XVI.....</i>	609
Yang Yang	

*Capítulo 55. Riesgos legales de la gobernanza digital en la era de la IA:  
preocupaciones sobre la digitalización del poder..... 620*  
Yang Yang

## Capítulo 45. Hibridez organizacional en el sector salud: tensiones de autoridad en el caso uruguayo

Ana Mariela Rodríguez Facal

<https://orcid.org/0000-0002-8659-5193>

Universidad de la República (Uruguay)

<https://doi.org/10.14679/4762>

**Resumen:** Este capítulo cuestiona la clasificación tradicional de las organizaciones en las categorías empresariales, estatales y sociales, analizando las limitaciones de esta tipología ante la complejidad de los entornos contemporáneos. Tomando como caso de estudio a los prestadores de servicios de salud en Uruguay bajo el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), se propone que la naturaleza de estas organizaciones se define mejor a través de la tensión entre la autoridad política y la autoridad económica. El análisis revela que la alta dependencia del financiamiento público y la densa regulación normativa generan una falsa autonomía de gestión en las instituciones privadas y sociales. Los hallazgos sugieren que, ante el debilitamiento de su autoridad económica, estas organizaciones adoptan predominantemente estrategias de ajuste (modelo EVLA) para alinearse con las directrices gubernamentales, diluyendo las fronteras de su identidad organizacional original. El estudio concluye que el grado de transparencia y *accountability* relacional ofrece una variable más robusta para comprender la ubicación de estas entidades en un mapa de hibridez organizacional, aportando evidencia sobre cómo la tecnología y el propósito institucional median en la configuración de la autoridad.

**Palabras clave:** organizaciones, tipología, servicios de salud, accountability

**Abstract:** This chapter questions the traditional classification of organizations in the categories of business, state and social, analyzing the limitations of this typology in the face of the complexity of contemporary environments. Taking health service providers in Uruguay under the National Integrated Health System (SNIS) as a case study, it is proposed that the nature of these organizations is best defined through the tension between political and economic authority. The analysis reveals that the high dependence on public financing and dense regulatory regulation generate a false management autonomy in private and social institutions. The findings suggest that, in the face of weakening economic authority, these organizations predominantly adopt adjustment strategies (EVLA model) to align with government guidelines, diluting the boundaries of their original organizational identity. The study concludes that the degree of relational transparency and accountability offers a more robust variable to understand the location of these entities in a map of organizational hybridity, providing evidence on how technology and institutional purpose mediate in the configuration of authority.

**Keywords:** organizations, typology, health services, accountability

### 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda la clasificación tradicional de las organizaciones en categorías *empresariales, estatales y sociales*, discutiendo los elementos esenciales que deberían definir esta tipología. Si bien la sistematización de la administración y gestión comenzó

en el siglo XIX, la aplicación de esta clasificación se vuelve compleja en contextos contemporáneos, especialmente al examinar las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en Uruguay, las cuales, por normativa, desde la década del 70, deben ser organizaciones sin fines de lucro. En ese momento se dieron las figuras de mutualistas y de cooperativas de profesionales.

El argumento es que la propiedad de las organizaciones no delimita comportamientos fundamentalmente distintos, ya que lo público está presente en mayor o menor medida en todas las organizaciones de la sociedad. En este sentido, la accountability surge como una variable robusta para respaldar esta tipología, entendiéndola no solo como una virtud, sino como un mecanismo social de naturaleza relacional que conecta a los actores con un "foro" ante el cual deben justificar su conducta (Papadopoulos, 2023).

Para ello, se plantea la clasificación que se centra en la tensión entre la autoridad política y la autoridad económica. Considerando como autoridad económica la relación con la incidencia de los resultados de la organización en las recompensas, manifestándose en el comportamiento individual dentro de la misma; y, como autoridad política, fundamentalmente, asociada a las decisiones gubernamentales. Otras organizaciones también la poseen en virtud de alguna forma de legitimación. Esta se enfoca en la percepción de que la intervención ha contemplado razonablemente todos los intereses en conflicto, buscando el bien común. Este equilibrio de influencias define un espacio donde los límites entre los sectores (empresarial, estatal, social) se desdibujan, generando "zonas grises". Considerando la incidencia proporcional de ambos tipos de autoridad, el marco teórico permite identificar hasta catorce tipos de organizaciones posibles. Para evidenciar la complejidad de la clasificación, se analiza el caso de las organizaciones prestadoras de servicios de salud en Uruguay, que funcionan como prestadores integrales del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Este caso particular ilustra cómo una organización puede ocupar un punto de convergencia central en la tipología: organización social se autoidentifica como "sin fines de lucro" (non-profit organization). Las organizaciones sociales, a nivel general en Uruguay, son frecuentemente consideradas ONG. Organización empresarial, en nuestro caso su giro principal es la venta de servicios de salud (sea por suscripción anticipada o caso a caso), operando como cualquier empresa en la selección y despido de personal, lo que lleva a la sindicalización de sus empleados. Organización estatal: forma parte integral del SNIS, estando regulada por el Estado. Recibe fondos públicos (cápitales) y pago por el cumplimiento de determinadas metas asistenciales; las contribuciones estatales constituyen su mayor fuente de ingreso. La discusión precedente no solo ofrece un fundamento teórico para la tipología de organizaciones (empresarial, estatal, social), sino que también aporta evidencia para sugerir que la naturaleza, el propósito y la tecnología de la organización influyen significativamente en su ubicación dentro del espacio organizacional. El caso de las instituciones de salud uruguayas demuestra que las designaciones legales o de imaginario colectivo (como "la salud no puede ser objeto de lucro") no siempre reflejan la realidad estructural de la autoridad económica y política que opera en su gestión. Esta clasificación constituye un aporte teórico relevante para abordar problemas específicos de las organizaciones, haciendo necesario conocer la "geografía" de esta tipología.

## **1.1. Aproximación a las organizaciones y sus tipologías**

Escribir sobre administración y gestión de las organizaciones empresariales, estatales y sociales en el contexto de este documento exige un recorte y una selección entre las muy variadas concepciones de administración, gestión, organizaciones, organizaciones

empresariales, organizaciones estatales y organizaciones sociales. Incluso, el hecho de utilizar al mismo tiempo “administración y gestión”, anticipa una opción epistemológica, dado que se anticipan esencialmente diferentes. El siglo XX fue testigo del mayor esfuerzo por investigar las organizaciones. Numerosas teorías intentan desentrañar las claves que permitan controlarlas. El sentido de control se refiere a su efectividad: que sean capaces de realizar la misión para la que han sido creadas. “Las organizaciones son vistas en primer lugar, como sistemas para conseguir que se realice un trabajo, mediante la aplicación de tecnología al problema de modificar la materia prima – ya sea que la materia sea personas, símbolos o cosas” (Perrow, 1967, p. 194).

Algo que ha quedado claro es que no existe una única teoría capaz de dar cuenta de la totalidad de las variables involucradas (García-Izquierdo, 2020, p. 81; Perrow, 1967). Las teorías disponibles deberían utilizarse selectivamente. Una que pretenda ser aplicable a todas las organizaciones, debería ser tan general que resultaría de poca utilidad (204). Del mismo modo, no existe una estructura que sea más o menos adecuada a unos fines o a otros. La idoneidad de cada proyecto podría ser medida por la consistencia interna de los parámetros de diseño y por la coherencia que formen con los factores de contingencia (515). O sea, singularidad. También puede verse a las organizaciones como sistemas. Sea una u otra perspectiva, estas agrupaciones artificiales de recursos, procuran ordenarse formalmente, con el propósito de dar el mayor grado de regularidad posible a su funcionamiento. La clasificación de las organizaciones en empresariales, estatales y sociales sugiere una tipología basada en algún elemento diferenciador. Más arriba comentaba cómo algunas clasificaciones tradicionales resultan inapropiadas para designar los tres tipos que estamos discutiendo. El lucro, por ejemplo, no constituye un elemento diferenciador; como tampoco la propiedad o la naturaleza jurídica. El Diccionario de la Real Academia Española nos provee una aproximación inicial al término: “(De tipo - logía). F. Estudio y clasificación de tipos que se practican en diversas ciencias”<sup>2</sup>. La formulación de una tipología requiere variables o parámetros similares para comparar, para *relacionar*. Entonces, si pretendemos proponer una tipología de las organizaciones deberíamos determinar primero cuáles son las variables que nos permitirían construir y diferenciar organizaciones (Rodríguez Facal, 2004, p. 9). Existen teorías para explicar la estructura de la organización formal, que se utilizan tanto para el análisis de las que existen como para el diseño de las nuevas. La estructura de las organizaciones es objeto de estudio de las ciencias sociales. En cualquiera de los dos casos resulta fundamental encontrar elementos comunes medibles cuyo abordaje científico provea información objetiva, esto es: que cualquier observador utilizando la misma metodología pueda llegar a las mismas conclusiones. Expresado el concepto anterior, que recoge el modelo generalmente aceptado de investigación científica queda por hacer evidente el hecho de que analizar diferentes entidades de la misma clase supone compararlas. Con esto se justifica la necesidad de alguna tipología cuyos parámetros puedan ser fácilmente identificados y generalmente aceptados. Un camino sería identificar y seleccionar algún número de organizaciones mediante un trabajo de campo, inferir teóricamente los parámetros comunes y su diversidad. Una alternativa disponible es seleccionar del propio campo de conocimiento unas bases que ya sean aceptadas como variables válidas para el análisis organizacional

## 1.2. Bases para una tipología organizacional: la variable de la transparencia.

Diversos autores proponen áreas insoslayables a la hora de diseñar una organización. Estas áreas constituyen los parámetros que en función del objetivo de la organización, se definen para cada caso en particular. Las teorías explicitadas y subyacentes en los manuales elaborados y usados en las diferentes universidades por los autores referentes se advierte que en esencia todos refieren a la teoría desarrollada por Ernest Dale (1967), y que consiste en la determinación de los tres parámetros que interpretamos así: i) división del trabajo; ii) niveles de decisión; iii) relaciones orgánicas. Sin embargo, estos parámetros no permiten producir la tipología del título. De hecho, autores como Rainey (2010), que recoge numerosos estudios sobre organizaciones de las tres clases, se pregunta si existen diferencias que valga la pena estudiar (61). No obstante, un estudio realizado por Pugh, Hickson y Hinings (1969) que involucró organizaciones de las tres que nos ocupan, encontraron diferenciaciones en las siguientes variables contextuales: “tamaño de la organización; dependencia externa; grado de integración de la tecnología; propiedad” (124). En palabras de Rainey “las organizaciones gubernamentales mostraron mayores grados de control por autoridades externas” (íd), pero no hay evidencia de que exista diferencia “en sus características estructurales” (62). Lo que en las décadas del 60 y 70 ha sido referido como “control por autoridades externas”, podría ser equivalente a las actuales nociones de transparencia, rendición de cuentas o *accountability* (Papadopoulos, 2023, p. 2). Es decir, la variable que podría respaldar una tipología que distingue organizaciones estatales, organizaciones empresariales y organizaciones sociales, vendría a ser la medida en que todos los aspectos involucrados en el desarrollo de las actividades de la organización son conocidos por la sociedad; o sea, puede asociarse un grado de transparencia específico, de actividades y de resultados, para cada uno de estos tipos de organizaciones.

## 2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿De qué manera la tensión entre autoridad económica y política define la ubicación de las instituciones de salud en Uruguay?

## 3. MÉTODO

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo y analítico, empleando el estudio de caso instrumental para examinar la validez de las tipologías organizacionales tradicionales frente a entornos de alta complejidad regulatoria. El campo de análisis se circunscribe al sector de la salud en Uruguay, específicamente a las 40 organizaciones privadas que actúan como prestadores integrales dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Esta muestra incluye la totalidad de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) y las Instituciones de Asistencia Médica Privada Particular (IAMPP), permitiendo un análisis exhaustivo de la gestión privada bajo tutela estatal.

La investigación se desarrolla en tres fases analíticas: a) Identificación de los Ejes de Autoridad: Se contrastan las fuentes de autoridad política (marcos normativos, decretos reguladores como el 81/012 y control de canastas prestacionales) frente a las fuentes de autoridad económica (capacidad de fijación de precios, aranceles y libre disposición de excedentes). Para ello, se utilizan fuentes secundarias provenientes de registros oficiales

y estados financieros agregados del sector (Ministerio de Salud Pública Uruguay, 2025). b) Análisis de la Híbridez y Autonomía: Se examina el grado de autonomía real de estas 40 instituciones frente a su dependencia financiera del Fondo Nacional de Salud (FONASA). Se introduce operacionalmente el concepto de falsa autonomía para describir la situación de aquellas organizaciones que, conservando una personería jurídica privada, operan bajo una determinación casi total de sus variables críticas por parte del Estado. c) Aplicación del Modelo de Respuesta Organizacional: Se utiliza el modelo EVLA (Exit, Voice, Loyalty, Adjustment) (James & John, 2021) como marco interpretativo para categorizar el comportamiento de los prestadores. Se analiza cómo la configuración de la autoridad predominante (política sobre económica) condiciona a estas organizaciones hacia estrategias de ajuste (Adjustment), limitando sus capacidades de salida o voz frente al regulador. d) Finalmente, se propone una reclasificación de estas entidades basada en el grado de transparencia y *accountability* relacional, trascendiendo la etiqueta jurídica original para ubicarlas en un mapa de híbridez organizacional basado en la realidad de sus procesos de toma de decisiones.

#### **4. ENFOQUE Y MARCO TEÓRICO**

Bozeman (2004/1987) sugiere que la propiedad de las organizaciones no delimita comportamientos diferentes; y que, en realidad lo público (*publicness*) está presente en mayor o menor medida en todas las organizaciones de la sociedad, donde refiere que la autoridad económica se relaciona con lo privado, mientras que la autoridad política se vincula con el alcance que tiene el Estado como autoridad para influir en el comportamiento de las organizaciones.

##### **4.1. Autoridad económica**

Autoridad económica refiere al beneficio económico que resulta de un comportamiento específico, sea de los individuos o de las organizaciones; por eso, es un “poderoso motivador en prácticamente todo tipo de organizaciones” (Bozeman, 2004/1987, p. 47). El ejemplo más conocido son las gratificaciones por los resultados obtenidos. Mientras que tradicionalmente este tipo de compensación estaba reservado a la actividad privada, en Uruguay forma parte de los compromisos de gestión que firman los prestadores con la Junta Nacional de Salud para el cumplimiento de las metas asistenciales (ROU, 2012). Esta noción de beneficio económico fue relacionada originalmente con la teoría de los derechos de propiedad, como diferenciador entre estatal y empresarial (Bozeman, 2004 [1987], p. 101). Sin embargo, todos los análisis al respecto para comparar organizaciones estatales y organizaciones privadas se han enfocado en los costos y en la eficiencia técnica, sin tener en cuenta “la posibilidad de que las metas y los rendimientos de ambos tipos de organización son inconmensurables” (ídem). Por ejemplo, para algunos economistas, los bienes y servicios deberían ser suministrados por organizaciones del sector público tanto si pueden ser clasificados como públicos como si se entiende que hay imperfecciones en el mercado. En la perspectiva de los derechos de propiedad las organizaciones estatales y las empresariales se diferencian en la transferencia de los derechos de propiedad. No existen acciones de un capital comercial del estado que se pueda transar en el mercado. La propiedad es un insumo productivo y funciona tanto para asumir riesgos como para organizar la actividad gerencial. En las organizaciones estatales el riesgo de capital es prácticamente inexistente, en consecuencia, el control gerencial es un insumo productivo en el sector privado, y, por lo tanto, la capacidad es valorada eficientemente, mientras que, en el sector público, no existe una correspondencia entre la distribución de la capacidad directiva y su valor como insumo productivo. Una

consecuencia de lo anterior es que, en las empresas privadas, cuya propiedad es transferible hay una evidente conexión entre decisión y recompensa; en las estatales esta ausencia se sustituye con regulaciones burocráticas y mecanismos de vigilancia; y, aun así, “la misión de la agencia pública es más fácilmente subvertida” (96). La autoridad económica refiere pues a la incidencia que los resultados de la organización tienen en las recompensas y que se hacen evidentes en el comportamiento de los individuos dentro de la organización. Es posible que casos como el de los compromisos de gestión, consecuentes con el enfoque de la nueva gestión pública (*New Public Management* – NPM-) promovido en la década de los noventa y asociado tanto con el cumplimiento de metas como con la productividad y las recompensas amortigüe las diferencias descritas; no obstante, en tanto la práctica no esté generalizada, esta perspectiva mantiene su vigencia para fundamentar la tipología del título.

Complementariamente a lo planteado, se redefine de red tape u "burocracia patológica" bajo la teoría de la producción microeconómica (Zahradnik, 2024, p. 7). Se define como aquellas reglas y procedimientos que generan una carga de lo que se identifica con las reglas que generan una carga de cumplimiento mayor a la estrictamente necesaria para alcanzar objetivos legítimos. Esta ineficiencia procedimental afecta la efectividad organizacional y se manifiesta como una carga tanto para la organización como para sus interesados (stakeholders). Por su parte, la rendición de cuentas es un fenómeno multifacético que sirve para asegurar el control democrático, prevenir abusos de poder y mejorar el aprendizaje institucional. En las organizaciones, la accountability es una función que resulta de la tensión constante entre la autoridad política y la autoridad económica (Kaufmann et al., 2019).

#### **4.2. Autoridad política**

La definición de autoridad política se divide en tres enfoques que dependen de la fuente de autoridad. Con esta perspectiva sería posible distinguir una teoría de la organización pública diferente de una teoría de las organizaciones del gobierno y que sea aplicable a cualquier organización compleja de nuestros días. Para eso será necesario discutir un concepto de lo público (publicness) que pueda hacer frente a los espacios grises donde se desdibujan los límites entre los sectores y que podría enunciarse como el nivel de autoridad política que surge de las organizaciones y el nivel de autoridad política que las restringe. Es decir, un equilibrio de influencias. Esto nos lleva a discutir sobre legitimación y autoridad política. En una sociedad democrática no existen dudas sobre la legitimidad de las decisiones del gobierno, el término autoridad política está naturalmente asociado a sus decisiones. Pero también otras organizaciones poseen autoridad política en la medida en que ésta cuenta con alguna forma de legitimación. Existe controversia acerca del significado a nivel social; diversos autores discuten sobre dicha controversia sin aportar un juicio concreto, Bozeman (2004 [1987], pp. 61-62) menciona a Dahl, Edelman, Fraser, Friedrich, Lindblom, Lowi, Mainzar, Runciman, entre otros. Sin embargo, en una sociedad democrática en la legitimación subyace el sentido ético de búsqueda del bien común; y así, consideramos que: la legitimación política está enfocada en la percepción de que la intervención, cualquiera que ella sea, ha contemplado razonable o equitativamente todos los intereses en conflicto (Freeman, 2010). En una noción ampliada: que, si alguna parte sufrirá un perjuicio, se ha previsto una contrapartida que al menos neutraliza dichos efectos. En la concepción moderna de democracia se puede decir que tanto la perspectiva de la mayoría como la de la minoría están incluidas en la solución del asunto. La solución política apunta a su aceptación en el medio ambiente de aplicación. No siempre está legitimada técnicamente: puede ser más costosa, puede

insumir más tiempo, puede solucionar parcialmente el asunto de que se trate; o incluso, solo servir para poner el tema en el centro de la atención pública. El público, refiere a los individuos que integran la comunidad de que se trate: desde una unidad administrativa a la totalidad de la organización, y aún fuera de ella (Rodríguez Facal & Picón Martínez, 2023, p. 16). Con esta noción de legitimación vamos a identificar tres tipos de autoridad política: primaria, secundaria y terciaria. Autoridad política primaria es la que procede “directamente de los ciudadanos individuales y es el fundamento de cualquier sistema político” (Bozeman, 2004/1987, p. 66). La autoridad política secundaria es la que se ejerce a través de las instituciones públicas. La autoridad política terciaria “pertenece a las organizaciones no gubernamentales y a los ciudadanos privados” (2004/1987, p. 67) a quienes el gobierno delega autoridad política para actuar en beneficio de las personas; y también incluye a las organizaciones públicas no gubernamentales instituidas por ley con un propósito específico. En este espacio, surge la demora administrativa como un predictor de la red tape (Zahradnik, 2024, p. 18), afectando la capacidad de servicio y la satisfacción de los ciudadanos. Con esta noción de autoridad política vamos a delimitar el contexto de la tensión entre autoridad económica y autoridad política y en ese ambiente vamos a identificar el espacio propio de las organizaciones empresariales, estatales y sociales; sin perjuicio de que existan algunas desplazadas hacia a lo que hemos denominado zonas grises donde los límites de los sectores se desdibujan.

#### **4.3. Estrategias de respuesta organizacional**

Para analizar el comportamiento de las instituciones frente a las regulaciones, se aplica las estrategias de Salida, Voz, Lealtad y Ajuste EVLA (Exit, Voice, Loyalty, Adjustment) (Trent, 2015, p. 7), que explican cómo las organizaciones manejan su dependencia de los donantes o fondos estatales. Las organizaciones con fuerte identidad relacionadas con su misión tienden a la "salida" o la "voz", mientras que aquellas con alta dependencia de fondos externos suelen optar por el ajuste a los requisitos.

### **5. RESULTADOS**

Estas variables recogen el espacio acotado por la combinación de autoridad económica y autoridad política, si los planteamos en la lógica de dos ejes ordenados en los que el valor, la incidencia de cada tipo de autoridad, aumenta a medida que se aleja de la intersección. Así, en los extremos nos encontramos que una empresa unipersonal administrada por su dueño tiene la mayor incidencia de la autoridad económica y la menor incidencia de la autoridad política; mientras que una organización estatal como pueden ser las agencias del gobierno central o las creadas para proveer servicios colectivos, tienen la mayor incidencia de la autoridad política y la mínima de la autoridad económica. Por otra parte, hay organizaciones con incidencias proporcionales de los dos tipos de autoridad y que aparentemente se mantendrían equidistantes de las dos. Las organizaciones de voluntarios parecen desempeñarse con poca influencia de la autoridad económica y también con poca influencia de la autoridad política. Incluso quizás menos que de la económica, en cuanto su funcionamiento depende de los recursos con que cuenten y que probablemente obtienen en el ámbito privado. En el otro extremo, equidistante, pero con gran influencia de los tipos de autoridad, aparece lo que serían organizaciones dedicadas a investigación y desarrollo con impacto en la industria. Es evidente que existe un interés de parte de las empresas por desarrollar nuevos productos, así como del estado por aumentar las

oportunidades de crecimiento económico, que inciden en los resultados macroeconómicos de un país.

Nuestro marco teórico identifica catorce tipos de organizaciones que podrían representar los tres tipos denotados en el título: empresariales, estatales, sociales. Sin embargo, como hemos anotado más arriba, los límites de los sectores se desdibujan de manera que algunas organizaciones podrían atribuirse razonablemente a un sector diferente del que se propone, a dos al mismo tiempo, o incluso a los tres.

El funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay se asemeja a una actividad aseguradora, sin llegar a considerarlo como tal, dado que no se aplica al mismo las regulaciones en materia jurídica que tienen éstos. Los prestadores integrales de servicios de salud que conforman este sistema, jurídicamente deben ser organizaciones sin fines de lucro (IAMCS o IAMPP). Estas organizaciones a cambio de un ingreso que reciben por parte del estado, del Fondo Nacional de Salud (FNS) que se nutre con los aportes que realizan los trabajadores, jubilados, pensionistas y empresarios, asumen el riesgo de prestar los servicios de salud pautados en una canasta de prestaciones, en el caso de que los individuos así lo requieran. El FNS es un impuesto que se cobra a todos los trabajadores, jubilados y pensionistas del país, y a los empresarios, lo que lo convierte en un fondo público.

Las Instituciones de Asistencia Médica Privada de Profesionales Sin Fines de Lucro y las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva están en el espacio donde convergen organizaciones empresariales, organizaciones estatales y organizaciones sociales. Desde ese punto central puede percibirse, la proyección hacia los tres sectores. Son organizaciones sociales en cuanto se auto identifican “sin fines de lucro” (Non Profit Organizations - NPO). Son empresas en cuanto su giro principal es la venta de servicios sea caso a caso, o por suscripción anticipada: tiene clientes que le contratan actos médicos concretos y al mismo tiempo atiende necesidades sanitarias de personas afiliadas mediante el pago de una tarifa mensual. Son organizaciones estatales porque forman parte del sistema público de salud y son un efector integral del SNIS, regulado por el estado, por lo cual reciben fondos públicos denominados capítas, de acuerdo con una clasificación de los clientes también regulada por el estado; y además los aportes estatales constituyen su mayor fuente de ingreso. En la tabla 1, se describe el porcentaje que en promedio el total de las organizaciones reciben de fondos públicos.

**Tabla 1.** Porcentaje de fondos públicos.

	2024	2023	2022
Ingresos FONASA por capítas	75%	76%	76%
Ingresos FONASA total	87%	87%	87%
RRHH	64%	62%	63%

En la primera línea se detalla a cuánto ascendieron del total de ingresos el porcentaje por capítas y cumplimiento de las metas asistenciales en los últimos tres años (2022-2024). En la segunda línea se adicionan los pagos que realizan los asociados por copagos (por ej. al momento de recibir consultas médicas, o por parte del pago por estudios y/o medicamentos). Esta suma es pertinente desde la perspectiva que usuarios que se atienden están obligados a pagarlas si requieren de la atención. En este caso, la participación de los fondos públicos en el financiamiento de estas organizaciones de propiedad privada

asciende a un 87% del total de sus ingresos. Cabe acotar que los precios de los copagos están preestablecidos y evolucionan según pautas definidas por el regulador Junta Nacional de Salud (JUNASA) y bajo estrictos controles. Por lo tanto, los administradores no tienen dominio sobre estas variables, sino que más bien, deben acatar y cumplir las exigencias, o de lo contrario corren el riesgo de no obtener a tiempo la mayor parte de sus ingresos.

En la línea tres, observamos que aproximadamente el 64% de los costos operativos de estas empresas se usan para el pago de salarios. Este es un dato para analizar porque los laudos de esas remuneraciones se establecen a través de los denominados Consejos de Salarios del sector. En Uruguay esos consejos están conformados por representantes de los empresarios, los trabajadores y por el Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estos aspectos condicionan seriamente la gobernanza independiente de estas instituciones del sistema nacional de salud del Uruguay, que las hace prácticamente unidades del sector público con gestión privada. A modo de conclusión, se puede afirmar que los administradores tienen un bajo control por sobre los ingresos operativos de la institución, también un moderado a bajo control sobre aquellos factores que implican la gestión de los recursos humanos

Esta configuración, donde el Estado determina no solo el flujo principal de ingresos (vía FONASA) sino también las estructuras de costos y salarios, da lugar a lo que puede definirse como una falsa autonomía de gestión. Aunque los prestadores mantienen una personería jurídica privada o social, su capacidad de decisión económica real se encuentra tan encorsetada por la autoridad política que el margen de maniobra estratégica es mínimo. En términos del modelo EVLA, esta realidad fuerza a las instituciones a adoptar una estrategia de ajuste constante. Al no poder optar por la 'salida' (debido a la dependencia financiera) ni ejercer una 'voz' con capacidad de cambio estructural, las organizaciones internalizan las presiones externas, sacrificando su identidad original o sus metas de eficiencia autónomas para adaptarse estrictamente a los requerimientos normativos del regulador. Así, el ajuste se convierte en la respuesta pragmática ante una autonomía que es más nominal que real

## 6. CONCLUSIONES

Las instituciones de salud en Uruguay ocupan un punto de convergencia central donde los límites de los sectores se desdibujan. Actúan como organizaciones sociales al autoidentificarse sin fines de lucro, operan como empresas en la venta de servicios y gestión de personal, y funcionan como entidades estatales al estar reguladas por el SNIS y depender mayoritariamente de fondos públicos o "cápitales". Los datos básicos reflejan que el ingreso por FONASA representa el 87% del total de sus recursos.

La dependencia de fondos públicos impone una "falsa autonomía", donde los salarios y procesos se rigen por consejos tripartitos, limitando la gobernanza independiente. Esta estructura puede generar un exceso de ausencia de responsabilidad, donde los gerentes priorizan el cumplimiento de metas asistenciales para asegurar el flujo de recursos, a veces a costa de la eficiencia técnica. El *red tape* en estas instituciones se manifiesta cuando los procedimientos administrativos para contratar personal o adquirir tecnología sufren demoras injustificadas, aumentando la percepción de ineficiencia por parte del usuario.

La geografía tipológica propuesta demuestra que las designaciones legales no siempre reflejan la realidad estructural de una organización. El caso uruguayo ilustra el problema

de las muchas manos, donde la responsabilidad se diluye entre reguladores estatales y gestores privados, complicando la rendición de cuentas ante el ciudadano.

Las organizaciones con fuerte rendición de cuentas interna son más propensas a ejercer la "voz" o la "salida" ante exigencias externas, mientras que aquellas con alta dependencia financiera suelen optar por el "ajuste" de sus misiones para asegurar la sostenibilidad. En Uruguay, la dependencia del FNS hace que estas instituciones sean prácticamente unidades del sector público con gestión privada. Se concluye que, para mejorar el desempeño del sistema de salud, es vital reducir la demora administrativa y clarificar las zonas grises de autoridad que generan *red tape* innecesario.

En definitiva, la clasificación tradicional de los prestadores de salud en Uruguay bajo etiquetas jurídicas (público, privado, mutual) resulta insuficiente para captar la complejidad de su gestión real. La investigación demuestra que la autoridad política, ejercida a través de la regulación y el financiamiento del SNIS, ha permeado de tal forma a las organizaciones 'privadas' que estas operan hoy bajo una lógica de hibridez forzada. El desafío para el sistema uruguayo no es solo definir quién es el dueño del capital, sino reconocer que la responsabilidad por los resultados de salud está diluida en una 'geografía de muchas manos'. Sin una accountability clara que distinga entre la autonomía de gestión y el control político, el riesgo latente es que las instituciones se limiten a una estrategia de ajuste administrativo, postergando la innovación y la eficiencia en favor de la supervivencia normativa.

## REFERENCIAS

- Bozeman, B. (2004/1987). *All Organizations Are Public. Comparing Public and Private Organizations*. Beard Books.
- Dale, E. (1967). *Organization*. American Management Association.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press.
- García-Izquierdo, A. L. (2020). *Intervención psicosocial para una prevención de riesgos laborales inclusiva*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.
- James, O., & John, P. (2021). Testing Hirschman's exit, voice, and loyalty model: citizen and provider responses to decline in public health services. *International Public Management Journal*, 24(3), pp. 378-393. <https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1878314>
- Kaufmann W., Taggart, G., & Bozeman, B. (2019). Administrative Delay, Red Tape, and Organizational Performance. *Public Performance & Management Review*, 42(3), pp. 529-553. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1474770>
- Ministerio de Salud Pública Uruguay (2025). *Estado de Situación Patrimonial y Estado de Resultados de las IAMC Ajustados por Inflación 2012-2024*. <https://bit.ly/4qCbPw6>
- Mintzberg, H. (2009/1979). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.
- Papadopoulos, Y. (2023). *Understanding Accountability in Democratic Governance. Elements in Public Policy*. Cambridge University Press.

- Perrow, C. (1967). A Framework for the Comparative Analysis of Organizations. *American Sociological Review*, 32(2), pp. 194-208. <https://doi.org/10.2307/2091811>
- Pugh, D., Hickson, D., & Hinings, C. (1969). An Empirical Taxonomy of Structures of Work Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 14(1), pp. 115-126. <https://doi.org/10.2307/2391367>
- Rainey, H. (2010). *Understanding and Managing Public Organizations* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Rodríguez Facal, A. M. (2004). *Tipología de la organización formal*. [Manuscrito no publicado]. Montevideo.
- Rodríguez Facal, A., & Picón Martínez, A. (2023). *Legitimación en la toma de decisiones. Las comisiones como instrumento organizacional*. Academia.
- Trent, K. A. a. D. (2015). *NGO Accountability from an NGO Perspective: Their Perceptions, Strategies, and Practices*. University of Gothenburg.
- Wu, J., Wang, Y., Tao, L., & Peng, J. (2019). Stakeholders in the healthcare service ecosystem. *Procedia CIRP*, 83, 375-379. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2019.04.085>
- Zahradnik, S. (2024). Red tape: Redefinition and reconceptualization based on production theory. *International Public Management Journal*, 27(3), pp. 343-362. <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2063462>