

# Capítulo introductorio: la gestión de las organizaciones que hacen intervención social

[Pertenece a la quinta edición de FANTOVA, Fernando (2005): *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, sistemas y organizaciones para la acción*. Madrid, CCS.]

- “Adiós –dijo el zorro-. He aquí mi secreto. Es muy simple: no se ve bien sino con el corazón. Lo esencial es invisible a los ojos.
- Lo esencial es invisible a los ojos –repitió el principito, a fin de acordarse.
- El tiempo que perdiste por tu rosa hace que tu rosa sea tan importante.
- El tiempo que perdí por mi rosa... –dijo el principito a fin de acordarse.
- Los hombres han olvidado esta verdad –dijo el zorro-. Pero tú no debes olvidarla. Eres responsable de lo que has domesticado. Eres responsable de tu rosa...
- Soy responsable de mi rosa... –repitió el principito a fin de acordarse”<sup>1</sup>.

En esta introducción que precede a los diez capítulos numerados del libro (correspondiente cada uno a un proceso de gestión diferente) **usted encontrará:**

- Una breve consideración acerca de la intervención social, que es la actividad sobre cuya gestión trata este manual.
- Una explicación sintética acerca de lo que entendemos por gestión.
- Una presentación esquemática del modelo de comprensión de la gestión de las organizaciones en el que se basa la obra.

**Esperamos** que, tras leer la presentación y la introducción, usted tenga una visión general del libro, así como la información y la motivación que le impulse a empezar a utilizarlo activamente como herramienta de estudio y trabajo. También aspiramos que haya empezado a comprender cuál es el enfoque sobre la gestión de las organizaciones de intervención social que queremos compartir y haya iniciado un diálogo crítico con ese enfoque.

## La intervención social

Según la definición que proponemos<sup>2</sup>, denominamos **intervención social** a un tipo de actividad que reúne las siguientes características:

---

<sup>1</sup> Fragmento de *El principito*, de Antoine Saint-Exupéry.

1. Se realiza de manera formal u organizada.
2. Pretende responder a necesidades sociales.
3. Tiene como propósito primario la autonomía e integración de las personas en su entorno social.
4. Aspira a una legitimación pública o social.

Este término nos sirve para referirnos a un **amplio abanico** de iniciativas que se realizan a escalas tan diferentes como pueden suponer, por poner dos ejemplos, la intervención comunitaria o la cooperación internacional. Igualmente nos es útil para englobar, por ejemplo, realidades como:

- Los sistemas públicos de servicios sociales, entendidos como subsistemas dentro de un sistema de bienestar más amplio<sup>3</sup>.
- Intervenciones tan diversas como son las de tipo sociosanitario, socioeducativo, sociolaboral o sociocultural, llevadas a cabo, por ejemplo, por organizaciones no gubernamentales.
- La acción social que pueden desarrollar empresas convencionales como una faceta o aspecto del ejercicio de su responsabilidad social.

Ampliando brevemente las cuatro notas características de esta actividad que denominamos intervención social diremos que:

1. Su **carácter formal u organizado** diferencia la intervención social del apoyo de la familia o de iniciativas informales de la comunidad. Es importante establecer la diferencia entre el apoyo informal y la intervención social, precisamente para comprender las posibilidades de interacción entre el uno y la otra: no es lo mismo una intervención social que inhiba el apoyo informal que otra que lo potencie.
2. La referencia a las **necesidades sociales** establece la diferencia, básicamente, con cualquier actuación guiada principalmente por la *demanda solvente*. En la intervención social, como en otras actividades por cierto, tiende a establecerse la existencia de la necesidad (en este caso social) con algún tipo de criterio normativo o

---

<sup>2</sup> Se trata en todo caso de una definición tentativa que pretende tan sólo ofrecer una idea aproximada de lo que entendemos por intervención social, sin acotar o restringir el campo. Sobre el tema nos remitimos, en todo caso, a los trabajos del Seminario de Intervención y Políticas Sociales ([www.polibea.com/siposo](http://www.polibea.com/siposo)), dirigido por Demetrio Casado.

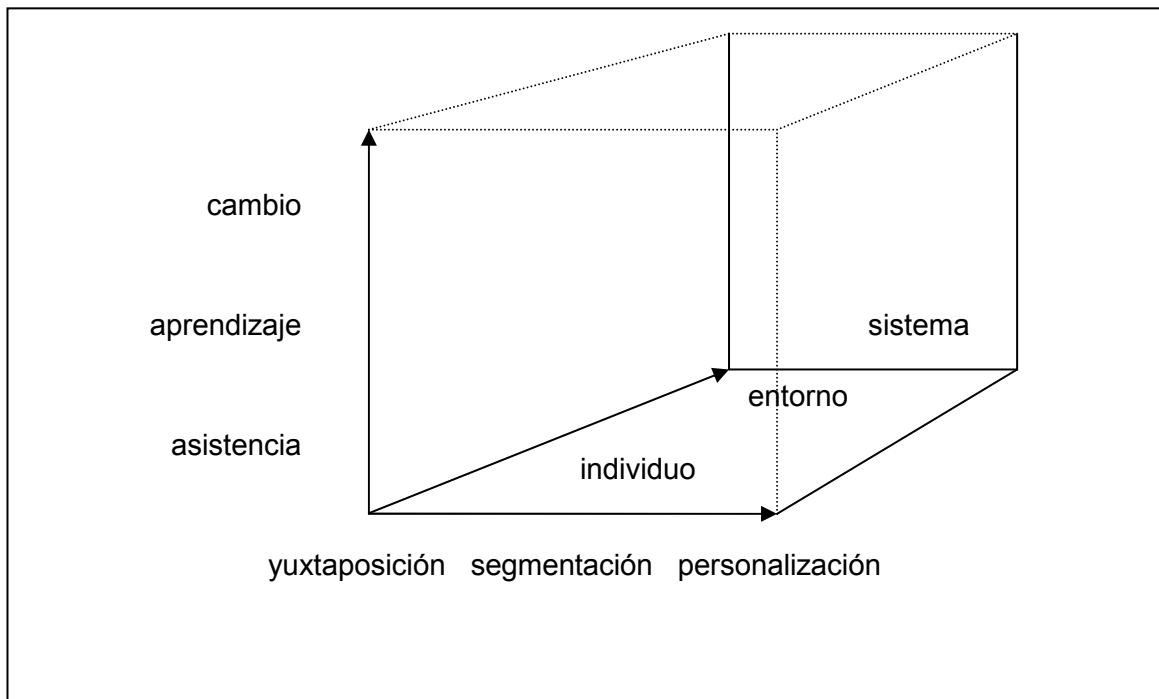
<sup>3</sup> En la terminología clásica de Alfred J. Kahn y Sheila B. Kamerman (1987) estaríamos hablando del *sexto sistema*, junto a los relativos a educación, salud, vivienda, empleo y garantía de ingresos. En el debate político actual se habla en ocasiones de los servicios sociales como el *cuarto pilar* del Estado de bienestar (Infante, 2003: 37).

comparativo (usualmente con componentes técnicos, administrativos o políticos), lo cual no quiere decir que la demanda expresada o la necesidad sentida no sean tomadas en cuenta<sup>4</sup>.

3. El hecho de ser la **integración** y la **autonomía** el propósito primario de la intervención social hace que la relación y la participación (en el *espacio* microsocial) sean sus elementos centrales o instrumentos clave. Por eso se dice que la intervención social proporciona bienes denominados *relacionales* (Donati, 1999: 123).
4. Al referirnos a una **legitimación pública o social** aludimos al hecho de que la definición y la delimitación de las necesidades sociales a las que ha de dar respuesta la intervención social tienden a ser consideradas, en mayor o menor medida, como un asunto de responsabilidad pública o social y de ahí se deriva la expectativa de una mayor o menor, según los casos, regulación y sostenimiento de la intervención social por parte de los poderes públicos o el cuerpo social. Vinculada a esta cuarta característica está la condición paradójica de la intervención social como subsistema social al que se *encomienda* el trabajo por la autonomía y la inclusión por parte de un sistema social que es estructuralmente alienante y excluyente.

## Herramienta

### 0.H.1. Formas de la intervención social



<sup>4</sup> Natividad de la Red señala que en la intervención social han de tenerse en cuenta las variables normativa (expresada, por ejemplo, a través de leyes), política (directrices generales) y valorativa (preferencias sociales) (De la Red, 2000: 126).

En la figura 0.H.1. intentamos representar una forma de comprender diferentes formas que puede adoptar la intervención social<sup>5</sup>. Así, en el eje horizontal proponemos diferenciar entre:

- Intervenciones en las que personas con diferentes necesidades o problemas son objeto, yuxtapuestas, de una intervención más o menos indiscriminada.
- Intervenciones que van segmentando a la población destinataria de la intervención social en colectivos diferenciados.
- Intervenciones que entienden que cada persona (y todas las personas) tiene un perfil diferenciado como destinataria de la intervención social.

Según un segundo eje distinguiríamos:

- Intervenciones, que suelen recibir el nombre de asistenciales, en las que se brinda una respuesta directa a las necesidades más básicas de las personas.
- Intervenciones de carácter educativo, formativo, habilitador, rehabilitador, promocional o terapéutico que buscan aprendizajes en las personas.
- Intervenciones que pretenden desencadenar cambios en situaciones.

Atendiendo a un tercer eje proponemos esta clasificación:

- Intervenciones directas con las personas.
- Intervenciones con los entornos familiares, comunitarios, laborales o de otro tipo.
- Intervenciones en sistemas.

En el cuadro 0.C.1. podemos ver tres ejemplos concretos de intervenciones sociales caracterizadas según algunos de los elementos que aparecen en las clasificaciones que acabamos de presentar:

---

**Caso**

### **0.C.1. Tres ejemplos de intervenciones sociales**

---

<sup>5</sup> No es nuestra intención en este momento plantear modelos teóricos de intervención social sino más bien ofrecer unas pinceladas sobre la diversidad de configuraciones que ésta puede adoptar.

Así, por ejemplo, podemos imaginar un centro de acogimiento de urgencia o albergue de emergencia social en el que pueden mezclarse personas con diferentes perfiles, brindándose a todas cobijo y alimentación.

También podemos imaginar un programa de intervención sociolaboral dirigido específicamente al segmento de personas con discapacidad intelectual en el que se pretende que desarrollen una serie de competencias y en el que además de actuar con las personas se realiza algún tipo de actuación en relación con el entorno familiar de las personas en cuestión.

Imaginemos, por último, un proyecto mediante el que se interviene en el sistema escolar con actividades de sensibilización, formación, acompañamiento y mediación con la intención de prevenir procesos o situaciones de estigmatización, discriminación o exclusión de personas en función de su etnia, capacidad, cultura o sexo.

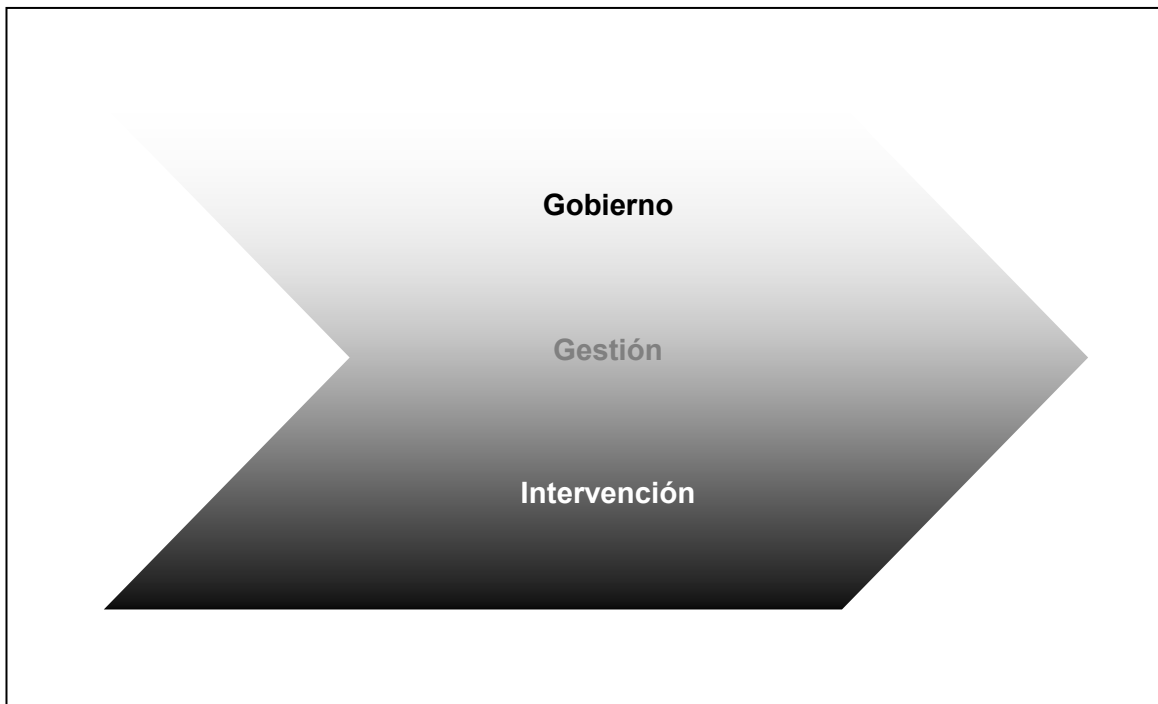
Lógicamente los diferentes tipos de intervención social que van surgiendo de la combinación de estos ejes que acabamos de plantear casan con unas u otras orientaciones políticas aplicables a la intervención social. Y cuando hablamos de orientaciones políticas entramos ya en el terreno de la **política social**. Ahora bien, normalmente cuando hablamos de política social, no hablamos de orientaciones de aplicación, únicamente, en el ámbito de la intervención social sino también a otros campos como el sanitario, el educativo, el del empleo, el de la vivienda o el de la garantía de ingresos. Sea como fuere, diríamos que en materia de política social las orientaciones generales se refieren, fundamentalmente, al papel que se entiende que ha de tener en la respuesta a las necesidades sociales cada una de estas cuatro esferas o sectores:

- El **sector público**, estatal o institucional.
- El **sector privado convencional** o de mercado.
- El sector voluntario o **tercer sector**.
- El **sector informal** o de la familia y redes primarias

---

**Enfoque**

### **0.E.1. Los tres niveles: intervención, gestión, gobierno**



Así lo explican Joan Subirats y Ricard Gomá, situándose en la perspectiva de la política social como política pública:

“Las políticas sociales pueden desmercantilizar ciertos procesos, como pueden también desplazar al ámbito del Estado actividades previamente realizadas por las familias o el tejido asociativo. O, en sentido inverso, el Estado de bienestar puede operar como factor de remercantilización, pero también de privatización familiarista o comunitaria de funciones anteriormente absorbidas por la esfera pública (...). El tipo de impacto de las políticas sociales no puede darse por establecido. Los Estados de bienestar, por medio de su oferta de regulaciones y programas, operan como potentes factores de estructuración social: *articulan y desarticulan, alteran, intensifican, erosionan, construyen o erradican* fracturas y escisiones económicas, generacionales, étnicas o de género” (Subirats y Gomá, 2000: 34).

En este manual, sin embargo no nos vamos a ocupar de la manera de hacer intervención social (nivel operativo), ni tampoco vamos a centrarnos en los debates de la política social (nivel de gobierno) sino que nos vamos a interesar por la **gestión** de esa actividad que denominamos intervención social, por la gestión de las organizaciones que hacen esto que denominamos intervención social. Eso no quiere decir que resulte fácil indicar dónde *termina* el gobierno y *empieza* la gestión o dónde *termina* la gestión y *empieza* la

intervención<sup>6</sup>. Efectivamente, en la figura 0.E.1. intentamos representar la gestión en un espacio intermedio entre la acción operativa y el gobierno político pero, como se ve, no trazamos fronteras definidas pues en la realidad no es posible hacerlo.

### 0.C.2. La historia de Juana

Juana tuvo desde muy joven inquietudes sociales y una atracción irresistible por los niños y niñas de corta edad, atracción que, por cierto, era correspondida. De ese modo, cuando empezó a plantearse a qué se podría dedicar no lo dudó mucho. Habilitó el sótano de su casa, lo pintó con colores alegres, se agenció algunos juguetes y comenzó por ofrecer sus servicios a varias familias conocidas, de modo que, durante el primer año de su actividad, se ocupó de cuidar a tres niños y dos niñas de edad preescolar. Ella se encargaba de todas las tareas: recibía a los niños y niñas, les preparaba los alimentos, jugaba con el grupo y les acompañaba al cuarto de baño cuando era necesario. Bueno, a veces un poco después de que había sido necesario. En todo caso no importaba y el resultado era siempre el mismo: al final de la jornada, niñas y niños limpios y felices en disposición de ser recogidos por sus familiares.

Tan apreciado fue su trabajo que en el segundo año tenía más de quince solicitudes para su guardería. El espacio no era problema, pues el sótano era amplio y el jardín daba un conveniente desahogo. Sin embargo, Juana era perfectamente consciente de que no podría arreglárselas sola. Por eso contrató a María, una antigua compañera de estudios, de la que tenía un grato recuerdo y que estaba sin trabajo. La pareja funcionó a las mil maravillas pues ambas tenían una excelente disposición para el trabajo y la colaboración. Bastaba una leve seña de la una o la otra para que se coordinaran acerca de lo que había que hacer. Además, cada mañana se reunían un cuarto de hora antes de abrir para conversar acerca del día anterior y tomar algunas decisiones para el día que se avecinaba. De forma semanal o quincenal estas reuniones de evaluación y planificación se prolongaban por más de una hora.

Sea como fuere, empezaron, también, a repartirse algunas funciones de forma más estable, de modo que Juana se dedicaba prioritariamente a la relación con las familias, las cuentas y la cocina, apoyando a María, que pasaba todo el rato con los niños y niñas, en los momentos de más trabajo. Durante el siguiente período de vacaciones la noticia se extendió: Juana era sinónimo de calidad en la atención y precios razonables (e incluso disposición a cobrar muy poco o no cobrar en casos justificados). Así que las solicitudes se multiplicaron otra vez.

Actuando con previsión, Juana arrendó un terreno contiguo e hizo construir tres aulas. Con un mes de antelación contrató a dos cuidadoras y un cuidador, con quienes hizo unas sesiones previas para orientarles acerca del trato a los niños y niñas que ella pretendía en su guardería. Igualmente se hizo con los servicios de un cocinero. En ese año la verdad es que a Juana le resultaba ya muy difícil encontrar un momento para estar con las niñas y niños pues su tiempo estaba ocupado en atender llamadas de las familias, preparar las reuniones con el personal de atención directa, llevar las cuentas, supervisar el trabajo del cocinero, velar por el buen mantenimiento de las instalaciones, y tantas otras cosas.

Algunos padres y madres entre quienes conocían la guardería desde el primer año comenzaron a quejarse. "Ya no es lo mismo", era la frase que más se escuchaba. Que si mi niño está sucio, que si mi hija se queja de no sé qué, y así sucesivamente. Juana tranquilizó a las familias y tomó dos medidas. Por una parte estableció unas normas sobre cómo debían de ser tratados y entregados los niños y niñas. Por otro lado,

---

<sup>6</sup> Intentando iluminar las interacciones entre los niveles, nos atreveríamos a decir que no hay buen gobierno (o buena política) si no contribuye a desarrollar estructura (y cultura) de gestión y que no hay buena gestión si no contribuye a desarrollar tecnología (y estilo) de intervención.

contrató una nueva cuidadora que se hiciera cargo del aula de María para que ésta pasase a funcionar como apoyo técnico al personal de atención directa sin estar permanentemente en un aula.

Con estas medidas consiguieron reducir sustancialmente las quejas. Juana vio que era importante formalizar el contacto con las familias y comenzó a convocar reuniones cada dos meses, que le permitieron conocer valiosas sugerencias y mantener la satisfacción de sus clientes. Uno de ellos, concejal del ayuntamiento, un día al acabar una reunión le lanzó el reto: él conseguiría apoyo económico para crear otra nueva guardería en la zona norte de la ciudad, de un nivel socioeconómico bastante inferior al de la zona de la actual guardería.

Juana hizo cuentas y vio que cobrando a las familias como hasta ahora (en la medida de sus posibilidades) y con el apoyo económico ofrecido por el concejal, era posible mantener dos guarderías en la ciudad (estando una de ellas ubicada en un sector cuyas familias en muchos casos no iban a poder aportar prácticamente nada). Ofreció a Juan y Raquel (dos de aquellas personas que había contratado en los primeros momentos) la dirección de las dos guarderías, quedando ella como directora general y María como directora técnica (de apoyo a ambos centros). Para cubrir los puestos de atención directa acudió a la universidad, donde obtuvo una lista de personas diplomadas de la especialidad. Contrató también un secretario y una contable, así como otra cocinera y dos jóvenes (uno en cada centro) como responsables de mantenimiento y mensajería. Se optó también por formalizar reuniones de coordinación de equipo en las que participaban Juana, María, las personas que dirigían ambos centros, el secretario y la contable. El secretario, Alberto, propuso interesantes sistemas para la gestión de la información y para la gestión de recursos humanos, sistemas que resultaron de gran ayuda para el posterior crecimiento de la organización.

Y es que cada día llamaban o llegaban más profesionales de otras ciudades o autoridades públicas que querían conocer las guarderías de Juana. Ella, encantada, mostraba las instalaciones y presentaba la experiencia y sus protagonistas. Se dieron, por ello, oportunidades de ampliar la red y para cuando el número de guarderías creció hasta cinco, María se había licenciado en psicología y asumió la dirección de un equipo técnico en el que había una pedagoga, un logopeda, una fisioterapeuta y un trabajador social. Cada vez más, Juana y su gente eran requeridas para impartir cursos de formación y participar en grupos de investigación educativa o social. Ello obligó a Juana a reforzar el equipo administrativo de apoyo, confirmando a su secretario la categoría de asistente de la dirección y contratando otro secretario. Se adquirieron unas oficinas para la coordinación de la red de guarderías, que ya eran más de doce.

Ya habían pasado más de veinte años desde que había comenzado esta historia. Juana era el referente principal en la ciudad en todo lo que fuera atención a la infancia en el primer tramo de la vida, tanto para las organizaciones privadas como para las administraciones públicas. Su teléfono móvil no dejaba de sonar y rara era la semana que no tenía programado algún viaje fuera de la ciudad y, a veces, del país. Hasta que un día en una visita a una de sus guarderías acompañada por el presidente de la comunidad autónoma, mientras sostenía a una niña sobre su falda sintió la viscosa frescura de un litro de yogur de melocotón con el que plácidamente la niña roció su traje de moda. La primera repulsión que sintió se vio inmediatamente sustituida por la nostalgia de aquellos primeros años en el sótano de su casa.

Se dio cuenta de que hacía demasiado tiempo que no había vuelto a tener contacto con los niños y niñas. Se dio cuenta de que ni los congresos, ni los proyectos, ni las negociaciones, ni las publicaciones tenían sentido si no era en función de ellos y ellas. Sospechó que se había empezado a difuminar la misión de su organización, que estaban quizá a punto de perder el norte, que había que pararse a pensar. Y en un largo paseo con María, empezaron, como cuatro lustros atrás, a soñar de nuevo, a imaginar los nuevos retos que podrían lanzar a la organización, a bosquejar los cambios que podrían proponer para conseguir ser capaces de, sin perder lo aprendido y lo construido, volver a lo esencial, a lo importante, a lo fundamental.



## La gestión

¿Qué queremos decir cuando afirmamos que gestionamos una organización, un proceso, un recurso o una situación? Intuitivamente podríamos comenzar a responder diciendo que parece que *tomamos* esa organización, ese proceso, ese recurso o esa situación de una manera más global o **más integral**. Pongamos algunos ejemplos:

- no es lo mismo estar inmersas en una situación estresante que gestionarla;
- no es lo mismo utilizar dinero o hacer una gestión de ese dinero;
- no es lo mismo mantener relaciones con nuestro entorno que gestionar dichas relaciones;
- no es lo mismo que afirmemos la existencia de un departamento de servicios sociales o que afirmemos que se produce una gestión de dicho departamento.

¿Qué *añade* la gestión? Tirando del hilo por el que empezábamos (el de la globalidad o la integralidad) podríamos decir que añade **coordinación**, asunción responsable de esa situación, recurso, proceso u organización desde el principio hasta el final. Efectivamente en palabras de Les Metcalfe:

Gestionar es “asumir responsabilidades para el funcionamiento de un sistema” (Metcalfe, 1996: 85).

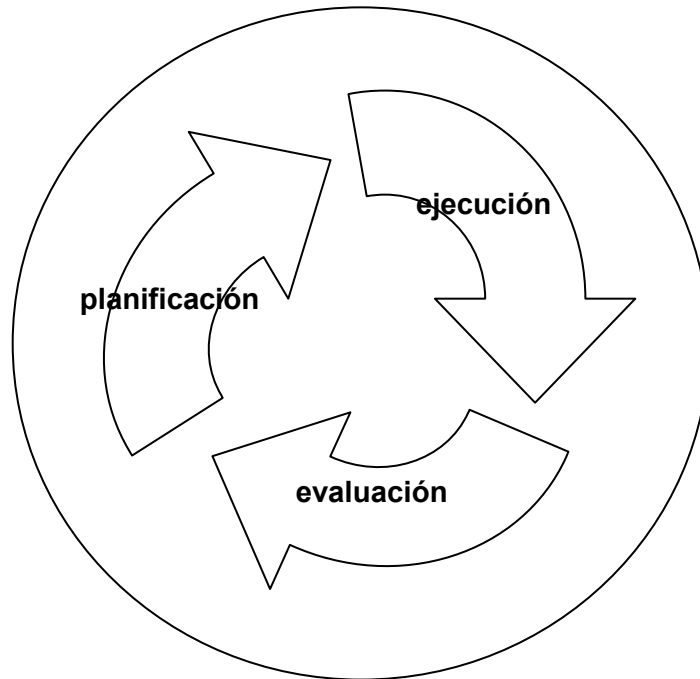
Recordemos **el cuento de la señora Raku**<sup>7</sup> con el que Henry Mintzberg comienza y termina su libro sobre la estructuración de las organizaciones (Mintzberg, 1991a: 25-26, 531-532). Para acabar hablando de la gestión, ese cuento nos invita a fijarnos, inicialmente, en el que podríamos llamar *proceso operativo*, en la actividad originaria de la que se trate en cada caso. En el de la señora Raku, esa actividad es la cerámica. En el caso de Juana (ver 0.C.2.) la atención a menores.

**Enfoque**

### 0.E.2. Planificación, ejecución, evaluación

---

<sup>7</sup> No por casualidad, en una versión anterior del caso 0.C.2., Juana era hija de la señora Raku.



Pues bien, desde nuestro punto de vista, cualquier actividad, cualquier proceso se rige por la dinámica cíclica que hemos representado en la figura 0.E.2., es decir, **planificación-ejecución-evaluación**<sup>8</sup>. La actividad más sencilla que podamos imaginar tiene esa estructura cíclica. Así, podemos suponer que cuando la señora Raku hizo su primera pieza, antes pensó qué es lo que iba a hacer, luego ejecutó lo que había planificado y, posteriormente hizo algún tipo de valoración de lo realizado para volver a reiniciar el mismo ciclo una y otra vez. Lo mismo le pasó a Juana cuando empezó su actividad socioeducativa. Entendemos, pues, planificación, ejecución (o implementación) y evaluación como momentos o subprocesos de cualquier proceso, no, por cierto, sucesivos sino permanentes e interrelacionados.

Sea como fuere, en el cuento, la señora Raku comienza fabricando piezas de barro en el sótano de su casa y, en la medida en que va recibiendo más y más encargos, el proceso al que se dedica se va haciendo más complejo y va involucrando a más personas, más recursos, más relaciones y así sucesivamente. Podríamos decir que en ese proceso en el que participa la señora Raku van desarrollándose, cada vez más, **actividades de**

---

<sup>8</sup> Este ciclo de la actividad humana que en este manual proponemos con tres fases (planificación, ejecución y evaluación) es presentado de diferentes maneras en diversos contextos. Así, por ejemplo, en la literatura sobre intervención social no es infrecuente encontrar versiones con más etapas, como por ejemplo, estudio/investigación/diagnóstico-programación-ejecución-evaluación (Ander-Egg, 1989:92). En la gestión de calidad, por poner otro ejemplo, se habla del ciclo *PDCA* (*plan-do-check-act*).

**gestión**, de administración, de gerencia, de dirección (*management*, en el término inglés adoptado también en otros idiomas): actividades que hacen posible que se siga consiguiendo, siempre en última instancia, el mismo resultado buscado desde el principio (por ejemplo, una persona satisfecha contemplando una vasija encima de su mesa). Cuando el cuento termina, la señora Raku dirige una gran organización en la que, seguramente, ella y muchas personas pasan semanas sin ver o tocar el barro y, sin embargo, haciendo posible que esas actividades operativas (*de contacto con el barro*, por decirlo así) sigan existiendo y desembocando en los resultados deseados.

Asumimos, pues, una mirada sobre los procesos de gestión en la que éstos se van desarrollando o **desgajando** a partir de unos procesos operativos cada vez más complejos y, al menos en principio, al servicio de esos procesos operativos. Y lo van haciendo, fundamentalmente, en la medida en que desagregar y estructurar procesos de gestión resulta más eficiente que no hacerlo, es decir, en la medida en que permite alcanzar los resultados deseados con un menor consumo relativo de recursos. Dicho de otra manera: cuando el coste (en un sentido amplio) de la no gestión es superior al coste de la gestión. Sin que resulte fácil, por cierto, trazar claramente la frontera entre los procesos de gestión y otros procesos de la organización.

Continuando con lo que se intenta reflejar en la figura 0.E.1, del mismo modo que hemos partido del nivel operativo (el proceso de intervención social) para explicar cómo se diferencia (y se articula) el proceso o nivel de gestión, cabe pensar el **proceso político o de gobierno** como un tercer nivel que se diferencia del de gestión y se articula con él. Tanto en las administraciones públicas como en las organizaciones no lucrativas o las empresas convencionales hay puestos y órganos de gobierno con responsabilidades políticas sobre las personas y equipos que tienen responsabilidades de gestión. Lógicamente en unidades de actividad más pequeñas, las funciones están más concentradas y en las más grandes, más repartidas y, por tanto, diferenciadas.

En todo caso, la **casuística** es muy variada y nos encontramos, por poner algunos ejemplos tomados de la vida real, con:

- servicios sociales municipales donde la o el concejal desborda su papel de gobierno político y asume funciones de gestión con gran proximidad al personal de atención directa;

- asociaciones donde la junta directiva no ejerce como órgano de gobierno siendo el equipo de gestión el que asume esa función;
- empresas dónde las personas responsables de los procesos operativos asumen una buena parte de las funciones de gestión, quedando las personas con responsabilidades de gestión ocupadas únicamente de algunos aspectos de gestión de recursos.

Sea como fuere es precisamente el esquema teórico que proponemos el que puede permitir analizar y ordenar esta diversidad, que, por otra parte es totalmente legítima, al menos en principio.

### 0.E.3. Los comienzos de la *gestión científica*

Acostumbra a citarse a Frederick W. **Taylor** (1856-1915) y su libro *The principles of scientific management*, de 1911, como el primer punto de referencia en lo relacionado con el estudio de las organizaciones y su gestión. Xavier Ballart señala que:

“junto al movimiento del *scientific management* capitaneado por F.W. Taylor, el trabajo paralelo de Fayol en Francia, y los principios del *administrative management* de [Luther] Gulick (...) (división del trabajo, abanico de control, unidad de mando, homogeneidad, línea *versus staff*, especialización por propósito, cliente y lugar) (...), constituyen los preludios de la incorporación de las ciencias sociales al estudio de la administración, aunque, de hecho, esta incorporación ya se había producido en los trabajos de Weber” (Ballart, 1992: 38).

La *gestión científica* de matriz taylorista se basaba (y se basa) en una separación radical entre quien diseña y quien ejecuta, una estandarización de los procesos y una gran especialización de las personas, cada una de las cuales ejecuta una pequeña tarea, medida en *tiempos y movimientos*. Se puede citar como texto paradigmático de esta tendencia un texto de Henry Ford (a partir de cuyo nombre se acuñó la expresión *fordismo*) en su libro *My life and work*, de 1923, en el que:

“Calcula que la producción de un modelo T requiere más de 8.000 operaciones diferentes. De éstas 949 requieren ‘hombres fuertes, recios y de una anatomía prácticamente perfecta’ y 3.338 requieren ‘fuerza física normal’. El resto, dice Ford, podrían hacerlas ‘mujeres o niños’ y ‘nosotros descubrimos que 670 las podrían hacer hombres sin piernas, 2.637 hombres con una sola pierna, 2 podrían hacerlas hombres sin brazos, 715 hombres con un sólo brazo y 10 podrían hacerlas ciegos” (Crainer, 1997: 104).

Lyndal Urwick en el Reino Unido y Henri **Fayol** (1841-1925) en Francia son los representantes europeos de esta corriente, si bien, por ejemplo, Fayol pone un énfasis

mayor que Taylor en la dirección y diseña una estructura funcional (por funciones de producción, comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad y administrativas). Henry Gantt, cuyo nombre ha quedado vinculado a su conocida herramienta de planificación (ver cuadro 1.H.6.) es discípulo de Taylor. Alfred P. Sloan es el creador de la estructura divisional, en la cual la empresa está descentralizada en conjuntos de unidades operativas semiautónomas y es considerado un precursor de la *administración (gestión) por objetivos* de Peter Drucker.

Pese a que las críticas al *one best way* del taylorismo fueran fuertes desde el primer momento y sigan siendo un lugar común, un repaso por estos conceptos clásicos que hemos presentado arroja con claridad la conclusión de que muchos de ellos continúan vigentes o reaparecen transformados (como veremos, por ejemplo al hablar de la reingeniería) a lo largo de la historia posterior.

Ubicamos el estudio científico sobre la gestión en un marco más amplio de **ciencia de la organización** (entendida como ciencia social de segunda generación que se nutre de diversas *ciencias madres*, como la sociología, la economía o la psicología) (Ramió y Ballart, 1993: 24)<sup>9</sup>. Si bien en el ámbito de las ciencias de la gestión es predominante la referencia a las empresas privadas convencionales, hay que considerar también, singularmente, los estudios sobre gestión pública o gestión no lucrativa.

También cabe encontrar dentro del mundo de la gestión, aproximaciones se caracterizan por su aplicación a sectores o tipos de actividad más o menos amplios o restringidos (como es el caso de este manual referido a la gestión en el campo de la intervención social<sup>10</sup>). Así, merece una mención especial el estudio de la **gestión de servicios**, que

---

<sup>9</sup> Ha de prestarse atención, con todo, a las atinadas críticas que en ocasiones recibe el conocimiento sobre gestión realmente existente en la literatura, en las escuelas de negocios, en las consultorías o entre las y los denominados *gurús* de la gestión y que alertan sobre las modas efímeras, la palabrería, los intereses espurios o la falta de rigor que se observa en no pocos planteamientos y propuestas (ver, por ejemplo, Micklethwait y Wooldridge, 1998).

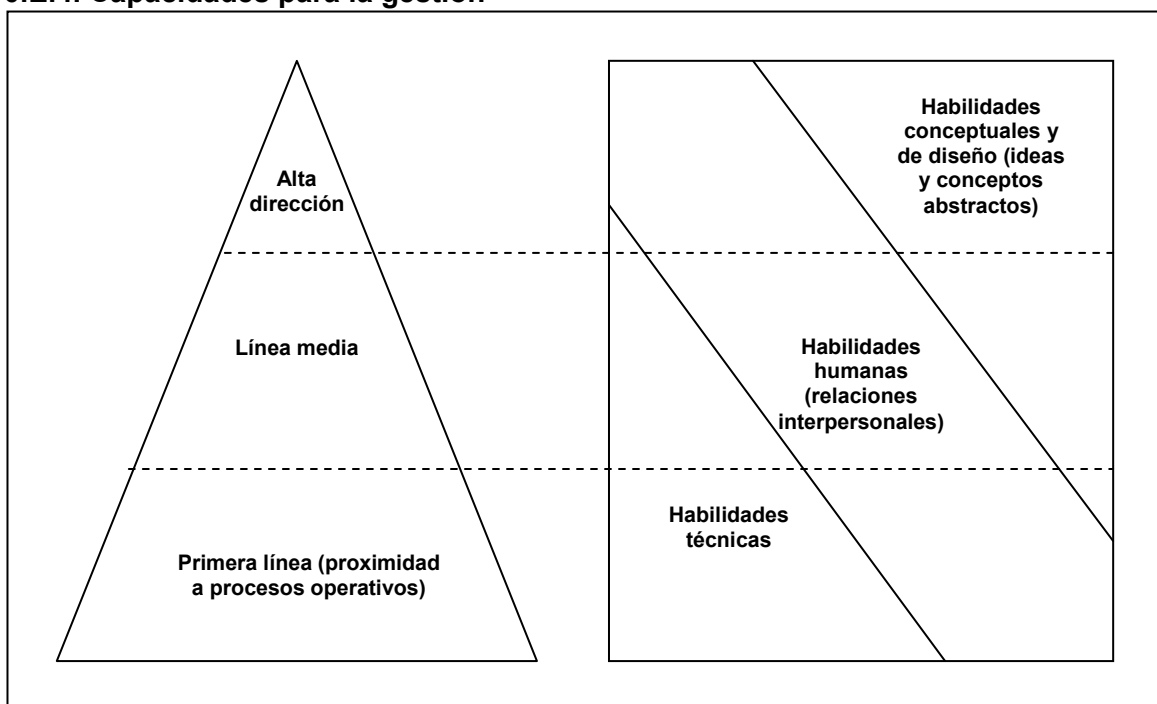
<sup>10</sup> En algún momento nos planteamos la posibilidad de proponer el término *gestión social* (Schvarstein, 2003: 109) para referirnos a la gestión de las unidades, organizaciones, sistemas o redes que hacen intervención social, pero no se trata de un término mínimamente acuñado o reconocido en nuestra comunidad científica, técnica y profesional de referencia, siendo, por otra parte, objeto de diferentes interpretaciones. Así, en el ámbito latinoamericano, es frecuente el uso de *gestión social* o *gerencia social* para referirse a la gestión en las organizaciones con finalidades, por decirlo así, sociales (Cohen, 2002; Franco, 2002; Nirenberg y otras, 2003: 203). Sin embargo, en el ámbito europeo (Aguirre y otras, 1999: 61; Verdeyen y Van Buggenhout, 2003) es más frecuente encontrar el término gestión social para referirse a una parte o aspecto de la gestión: a la gestión de aspectos relacionados con la dimensión o responsabilidad social de las empresas (u otras organizaciones). También podríamos hablar de *administración social* (muchas veces con mayúsculas) expresión que se utiliza más bien para las estructuras públicas que se generan desde la política social para la consecución del bienestar social (Aleman y Garcés, 1996; Raya Lozano, 2001: 60).

identifica en ellos algunas características que han de ser tomadas en cuenta para la gestión<sup>11</sup>:

- intangibilidad,
- interactividad o participación del destinatario o destinataria en la prestación,
- simultaneidad de producción y consumo,
- dificultad de estandarización.

Enfoque

#### 0.E.4. Capacidades para la gestión<sup>12</sup>



Sea como fuere, el éxito de las personas con responsabilidades de gestión depende de la combinación de una variedad de **capacidades** o competencias. Según un esquema ya clásico (ver figura 0.E.4), cabe mencionar las habilidades conceptuales, las relacionales y

<sup>11</sup> Hay que destacar las aportaciones de Pierre Eiglier y Eric Langeard (con el concepto de *servucción*, que acuñan para subrayar lo específico de la creación y provisión de los servicios) y las de Valarie Zeithaml, A. Parasuraman y Leonard Berry (para la medición de la calidad en los servicios mediante el instrumento SERVQUAL). Desde estas aproximaciones se pone el énfasis en aspectos como fiabilidad, disponibilidad, empatía, cortesía y elementos tangibles (como componentes de la calidad en los servicios).

<sup>12</sup> Fayol ya mencionó estos tres tipos de habilidades, siendo Robert L. Katz quien popularizó un esquema como el que reflejamos en la figura, según el cual, las diferentes personas con responsabilidades de gestión necesitan en diferentes proporciones los diversos tipos de habilidades.

las técnicas, que se consideran más o menos necesarias según cuál sea el nivel que ocupan las personas con responsabilidades de gestión dentro de la organización, siendo, sin embargo, todas ellas necesarias en alguna medida. Reflexionando sobre la **formación** de cara a la gestión, Mintzberg propone insistir en:

1. Formación (experiencial) en habilidades (interpersonales, para recoger información, para dirigir negociaciones, para tomar decisiones bajo condiciones de ambigüedad y así sucesivamente), concediendo alta importancia a la intuición.
2. Teoría basada en investigación sistemática (especialmente en la observación y la descripción) sobre el funcionamiento de las organizaciones y sus entornos (basada en la experiencia).
3. Métodos y técnicas (sólo en tercer lugar y con menos importancia que los dos anteriores bloques, huyendo, en todo caso, de las *recetas*) (Mintzberg, 1991b: 98-102).

Mintzberg señala que, en la medida en que se observa el trabajo cotidiano de las personas con responsabilidades de gestión realmente existentes se constata que necesitan capacidades en áreas que no siempre reciben atención suficiente en las ofertas de formación y capacitación que reciben (Mintzberg, 1991b: 9-14). Así, con frecuencia encontramos personas con responsabilidades de gestión que fracasan en su labor por carencias en **áreas** como, por ejemplo:

- Capacidades para la ubicación personal y el establecimiento y mantenimiento de relaciones personales directas con personas diversas (por ejemplo, escucha, expresión, esclarecimiento de acuerdos, decir no).
- Competencias que se agrupan en ocasiones bajo el concepto de *gestión del tiempo*<sup>13</sup> (por ejemplo: establecimiento de prioridades y secuencias según importancia, urgencia u otros factores; división y agrupación de tareas; uso de los teléfonos; ajuste de objetivos, contenido, preparativos y tiempos en reuniones; hábitos de seguimiento y reflexión).

---

<sup>13</sup> Podríamos decir, con Bateson, que la falta de sabiduría sistémica (es decir, el dejar de saberse parte de un todo) es siempre castigada (Bateson, 1985: 465), de modo que muchas veces son nuestros propios intentos de *luchar contra el tiempo* los que nos *derrotan*. Así, cuando alguien toma su coche para llegar antes y, después, llama por el teléfono móvil avisando de que *está* en un atasco, quizá fuera más correcto decir que *está*, con su coche, *formando* un atasco junto con otras personas y sus coches. No *está* en el atasco: *es* el atasco.

- Hábitos de orden en el puesto de trabajo (fundamentalmente en relación con la documentación) y cumplimiento de compromisos en plazo.
- Conocimientos básicos para el manejo de herramientas informáticas y nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Sistemas personales de escáner, alerta y análisis en relación con información significativa que pueda provenir de la organización o el entorno<sup>14</sup>.

Muchas de estas competencias, ciertamente, no son específicas de la gestión sino que se trata de competencias genéricas que, sin embargo, tienen gran importancia en el caso de las personas con responsabilidades de gestión.

#### 0.E.5. Las funciones de gestión según Koontz y Wehrich

Harold Koontz y Heinz Wehrich consideran que su propuesta de cinco funciones de los administradores y administradoras constituye una aportación fundamental desde la primera edición de su manual, aportación que consideran ampliamente aceptada. Describen así las funciones:

- “**Planeación** implica seleccionar misiones y objetivos, así como las acciones necesarias para cumplirlos, y requiere por lo tanto de la toma de decisiones, esto es, de la selección de cursos de acción futuros a partir de diversas alternativas (...).
- “**Organización** es la parte de la administración que supone el establecimiento de una estructura intencionada de los papeles que los individuos deberán desempeñar en una empresa (...), el diseño de una estructura organizacional eficaz (...).
- “**Integración** de personal implica llenar y mantener ocupados los puestos contenidos por la estructura organizacional. Esto se lleva a cabo mediante la identificación de los requerimientos de fuerza de trabajo, la realización de un inventario del personal disponible y el reclutamiento, selección, ubicación, ascenso, evaluación, planeación de carrera, compensación y capacitación (o alguna otra forma de desarrollo) (...).
- “**Dirección** es el hecho de influir en los individuos para que contribuyan a favor del cumplimiento de las metas organizacionales y grupales; por lo tanto, tiene que ver

<sup>14</sup> Podemos dar testimonio de que no pocas personas con responsabilidades de gestión consideran normales, inevitables o disculpables malas prácticas tales como la incapacidad sistemática de encontrar documentación que recibieron; no dedicar tiempo a la actualización profesional; no mostrarse accesibles a personas de su entorno; interrumpir frecuentemente actividades, compartidas o no con otras personas; incumplir plazos; incongruencias en la delegación de responsabilidades; no realizar seguimiento de responsabilidades encomendadas a otras personas y así sucesivamente. Malas prácticas que son, en gran medida, fuente de insatisfacción, ineficiencia y estrés para estas personas y quienes les rodean. Insatisfacción, ineficiencia y estrés que se convierten, a su vez, en coartada o, al menos, ocasión para continuar las malas prácticas.



con el aspecto interpersonal de la administración (...).

- “**Control** consiste en medir y corregir el desempeño individual y organizacional para garantizar que los hechos se apeguen a los planes. Implica la medición del desempeño con base en metas y planes, la detección de desviaciones respecto de las normas y la contribución a la corrección de éstas” (Koontz y Weihrich, 2004: 30-33).

## Nuestro modelo de gestión

En el cuadro 0.E.5. podemos ver uno de los diversos esquemas existentes para referirse a las diferentes funciones o procesos que comporta la gestión. En el cuadro 0.E.7. pueden verse los papeles de la persona con responsabilidades de dirección según Mintzberg. En la figura 0.E.6. se representa el esquema que proponemos en este manual. En él se identifican diez procesos de gestión<sup>15</sup>:

- Tres **procesos básicos**: planificación (1), interlocución (2) y evaluación (3).
- Cuatro **procesos vinculados a recursos**, a los cuatro grandes tipos de recursos: gestión de recursos humanos (4), gestión económico-financiera (5), gestión de la información (6) y gestión de recursos materiales (7).
- Tres que denominamos **procesos avanzados** de gestión: gestión de las relaciones (8), gestión de la estructuración (9) y gestión del aprendizaje (10).

Estos mismos son los números que identifican a estos diez procesos de gestión en los diez capítulos del libro, de modo que aquí sólo haremos su presentación general sin detenernos en cada uno de ellos. Ha de quedar claro que no hay dos organizaciones o sistemas en los que se desarrollen o estructuren de la misma manera los procesos de gestión, entre otras cosas, debido a que a una misma necesidad de gestión se le puede dar respuesta desde **diversos procesos** o funciones de gestión. En el libro, como se verá, los diversos capítulos tienen tamaños muy diferentes, en función del desarrollo o la importancia que a cada proceso de gestión viene recibiendo o puede dársele en el ámbito de la intervención social.

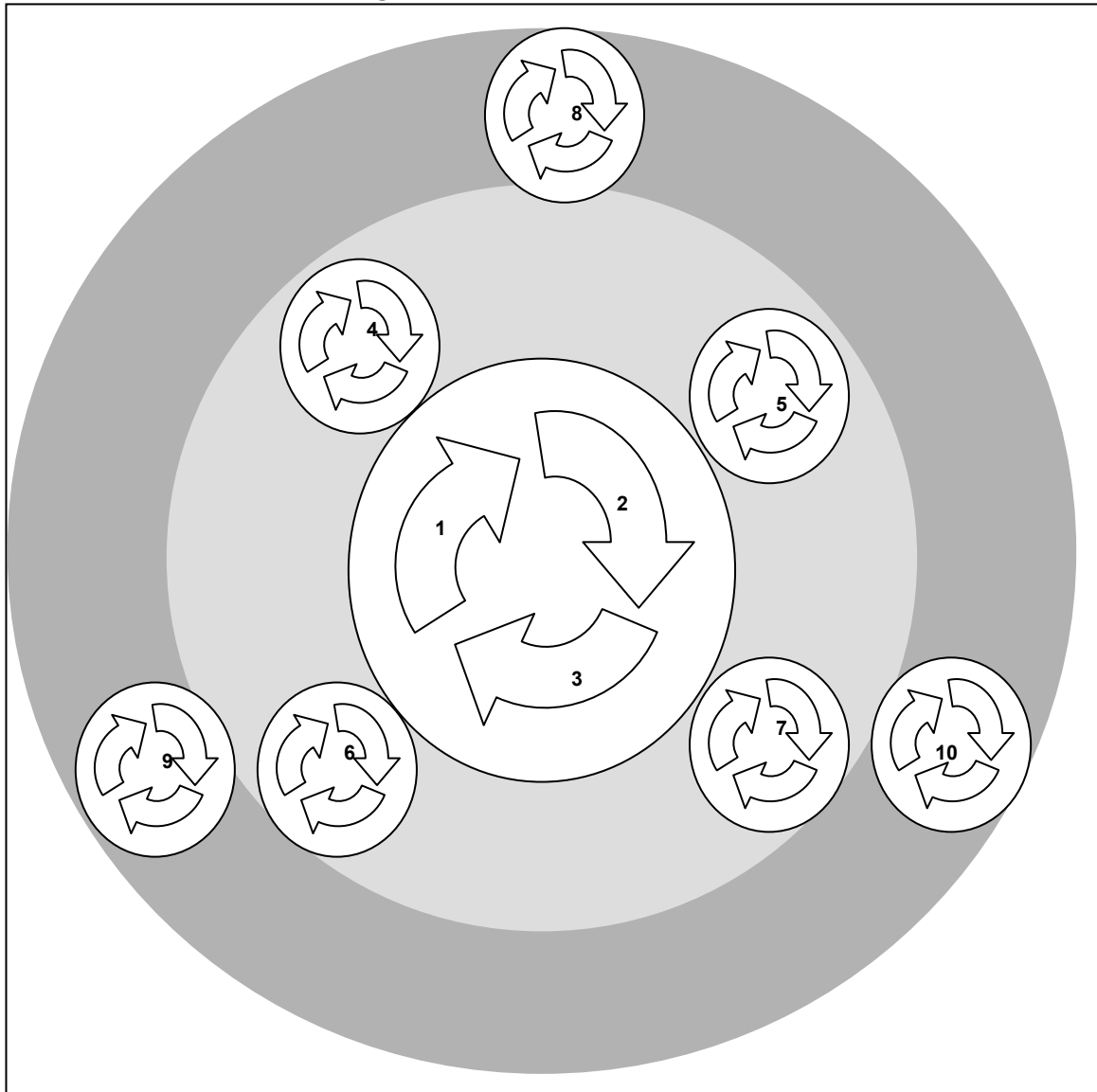
Según nuestro modelo, los **procesos básicos de gestión** serían aquellos fundamentales y primarios que aparecerían antes en un hipotético desarrollo embrionario de la gestión a partir de los procesos operativos. Se trata de tres procesos que, si bien tienen lugar de

---

<sup>15</sup> En el cuadro 11.H.3., en la conclusión del manual, le proponemos una herramienta de evaluación basada en este modelo de gestión.

forma permanente y simultánea en la organización, se estructuran en forma de *bucles* más grandes y más pequeños con un patrón cíclico similar: planificación-interlocución-evaluación y así sucesivamente sin que sepamos muy bien si fue antes el huevo o la gallina.

### 0.E.6. Los diez procesos de gestión



Con nuestro modelo cabría pensar en un proceso de gestión, efectivamente desagregado del proceso operativo y que constara únicamente de esos tres procesos básicos. Imaginando un pequeño equipo de educadoras y educadores sociales, cabría pensar en que una de las personas de ese equipo asumiera la responsabilidad de la **planificación**,

**interlocución y evaluación** (atención: decimos la responsabilidad, no la ejecución en solitario), *liberándose* total o parcialmente de su participación en el proceso operativo (en este caso la educación social). Diríamos que esa persona ha asumido, en buena medida, las responsabilidades de gestión en esa organización. Al principio del caso 0.C.2. también podemos observar cómo se empieza a estructurar un proceso de gestión con esos tres subprocesos.

Es frecuente, sin embargo, (y seguimos con el ejemplo del equipo que hace educación social) que la liberación de esa coordinadora o coordinador tenga otro tipo de componente que esperamos esclarecer hablando de los cuatro procesos que hemos agrupado en el bloque de **gestión de recursos**. Si nos fijamos, lo que hacemos cuando desagregamos del proceso operativo, por ejemplo, la gestión económico-financiera es encomendar a alguien que preste especial atención a uno de los recursos (en este caso el recurso económico) y que adopte un punto de vista en el cual pasa a ser central todo lo que tiene que ver con ese tipo de recurso.

Lógicamente, la **naturaleza** de éstos que estamos denominando recursos es extremadamente diferente y eso hará que la gestión de los recursos se valga en cada caso de planteamientos e instrumentos muy distintos. En el caso de los recursos humanos, por poner un solo ejemplo, se gestiona la aportación o el vínculo de unas personas (no, en nuestro criterio, a las personas, que son mucho más que su vínculo a aportación a un proceso u organización). Por otro lado en cada organización o sistema es diferente la importancia relativa de cada tipo de recurso.

Cada uno de estos procesos de gestión de recursos (al igual que los que hemos denominado de gestión avanzada) se rige por el mismo ciclo de planificación-ejecución-evaluación que vale para cualquier proceso. Las personas responsables de la gestión de cada uno de los tipos de recursos se ocupan de que los diferentes procesos de la organización **puedan contar** en cada momento con los recursos que necesitan. En el caso 0.C.2. también podemos ver cómo se van desagregando y estructurando los procesos de gestión de recursos.

Por último hablaríamos de los tres **procesos de gestión avanzada**. Si nos fijamos, lo que se gestiona en ellos (la relación, la estructuración o el aprendizaje) es en realidad el conjunto del macroproceso, el conjunto de la vida de la organización. No hay actividades que supongan sólo relación, sólo estructuración o sólo aprendizaje, sino que cada

actividad tiene esa triple dimensión y quienes asumen la responsabilidad de los procesos de gestión avanzada se ocupan tanto la de la potenciación de esas dimensiones como de la sinergia (efecto multiplicador) entre ellas. Usted puede volver al caso 0.C.2. y fijarse en el desarrollo de los procesos avanzados de gestión.

Si nos fijamos, los tres que consideramos procesos avanzados de gestión se ocupan de los tres **grandes fenómenos (de cambio)** que ocurren necesaria y simultáneamente siempre que funciona y opera una unidad u organización (en nuestro caso, de intervención social):

- la unidad u organización mantiene relaciones con toda una serie de personas y grupos interesados e implicados (incluyendo las destinatarias y destinatarios en quienes busca desencadenar los efectos que, en principio, constituyen su misión);
- la unidad u organización se estructura, es decir, adquiere y transforma su configuración como tal unidad u organización;
- se produce un aprendizaje organizacional mediante el cual se construyen y desarrollan conocimientos, emociones y valores colectivos.

**Enfoque**

### **0.E.7. Los papeles de la directiva o directivo según Mintzberg**

Para Mintzberg, el trabajo del directivo o la directiva se puede describir en función de diversos *papeles*, o conjuntos organizados de comportamiento identificados con una posición:

“**Papeles interpersonales** (Tres de los papeles del directivo surgen directamente de la autoridad formal e implican relaciones personales básicas):

1. Primero está el papel de **cabeza visible** (...): deberes de naturaleza ceremonial (...).
2. Al estar a cargo de una unidad organizativa, el directivo es responsable del trabajo de las personas de esa unidad. Sus actividades a este respecto constituyen el papel de **líder** (...).
3. La bibliografía sobre la dirección (...) casi nunca ha mencionado el papel de **enlace**, según el cual el directivo mantiene contactos fuera de su cadena vertical de mando (...); el directivo cultiva estos contactos principalmente para obtener información.

“**Papeles informativos** (...) (en gran medida la comunicación es su trabajo) (...):

4. Como **monitor**, el directivo barre continuamente su entorno buscando información (...).

5. Los directivos tienen que compartir y distribuir gran parte de esta información (...) en su papel de **difusor** (...).
6. En su papel de **portavoz**, los directivos pasan parte de su información a personas de fuera de sus unidades (...).

**“Papeles decisorios:**

7. Como **empresario**, el directivo busca mejorar su unidad, adaptarla a las condiciones cambiantes del entorno (...).
8. Mientras que el papel de empresario describe al directivo como el iniciador voluntario de cambios, el papel de **gestor de anomalías** muestra al directivo respondiendo involuntariamente a las presiones (...).
9. El tercer papel decisorio es el de **asignar recursos** (...). Quizás el recurso más importante que el directivo asigna es su propio tiempo (...). El directivo también tiene la obligación de diseñar la estructura de la unidad, ese patrón de relaciones formales que determina cómo se tiene que dividir y coordinar el trabajo (...). Igualmente, en su papel de asignar responsabilidades el directivo autoriza las decisiones importantes de la unidad antes de ponerlas en práctica (...).
10. El papel decisorio último es el de **negociador**” (Mintzberg, 1991b: 15-21).

Le planteamos, por tanto, un modelo de gestión en el que se pueden diferenciar diez grandes procesos de gestión, a cada uno de los cuales vamos a dedicar un capítulo en este manual. Con todo, lo que le proponemos no es tanto que conozca o adopte nuestro modelo, u otro de los que le presentamos, como que analice cuál es el modelo más o menos explícito con el que usted opera y que lo contraste con los que le aportamos con el fin de construir y reconstruir **su propio modelo**.

---

**Actividad**

**0.A.1. Concordar y discordar sobre intervención social y gestión de organizaciones**

*A continuación le presentamos algunas frases relacionadas con la gestión de organizaciones y la intervención social. Son frases con las que no necesariamente estamos de acuerdo pero que pueden servir para dialogar y clarificar algunas cuestiones importantes. Le pedimos que diga si está de acuerdo con la frase o no. En caso de no estar de acuerdo reformúlela hasta que refleje su punto de vista.*

1. *Las técnicas de gestión apenas se aplican en el ámbito de la intervención social.*
2. *Tener responsabilidades de gestión en una organización supone preocuparse, fundamentalmente, de cuestiones económicas.*
3. *En materia de gestión puede haber interesantes aportaciones recíprocas entre empresas convencionales, organizaciones voluntarias e instituciones públicas.*
4. *La teoría de la organización no puede ofrecer un modelo de comprensión de las organizaciones aplicable a organizaciones tan diferentes como una empresa pública y una organización no gubernamental.*
5. *La fuerte dimensión o contenido relacional de la intervención social introduce peculiaridades en la gestión de las entidades e instituciones del sector.*

6. *El hecho de que la intervención social intente responder a necesidades sociales bajo algún tipo de legitimación pública o social no hace que su gestión sea diferente a la de actividades que responden primordialmente a la demanda solvente en un régimen de mercado.*
7. *Todas las organizaciones van desplegando sus procesos de gestión en un orden similar.*
8. *Cuando hablamos de políticas sociales nos referimos a un tipo de marco o regulación en el que la persona con responsabilidades de gestión ha de ubicarse correctamente si quiere hacer bien su labor.*
9. *La persona con responsabilidades de gestión no puede involucrarse en la construcción de las políticas sociales que afectan a su unidad organizativa.*
10. *En una organización es fácil diferenciar quienes tienen responsabilidades políticas o de gobierno, quiénes tienen responsabilidades de gestión y quiénes tienen responsabilidades operativas o de intervención.*

*A continuación les planteamos las respuestas que este manual propone:*

<b>1</b>	<i>No estamos de acuerdo puesto que el ámbito de la intervención social ha sido y es rico en lo relacionado con técnicas de gestión. Otra cosa es que la ciencia de la gestión realmente existente se ha nutrido y ocupado más de las técnicas utilizadas en otros ámbitos.</i>
<b>2</b>	<i>No estamos de acuerdo pues las cuestiones económicas sólo son unas de las que han de ocupar a la persona con responsabilidades de gestión.</i>
<b>3</b>	<i>Estamos de acuerdo.</i>
<b>4</b>	<i>No estamos de acuerdo pues entendemos que la teoría de la organización aporta modelos de comprensión que capturan elementos y dinámicas que son comunes a muy diferentes tipos de organizaciones y que los hacen aplicables a realidades muy diferentes.</i>
<b>5</b>	<i>De acuerdo.</i>
<b>6</b>	<i>No estamos de acuerdo pues entendemos que la gestión de una organización que hace intervención social se ve afectada por el hecho de que la intervención social intente responder a necesidades sociales bajo algún tipo de legitimación pública o social y ha de tomar en consideración ese hecho.</i>
<b>7</b>	<i>No estamos de acuerdo pues cada organización, en su desarrollo, va desplegando y estructurando de una manera propia sus procesos de gestión.</i>
<b>8</b>	<i>De acuerdo.</i>
<b>9</b>	<i>No estamos de acuerdo pues aunque las definiciones políticas sean responsabilidad de los órganos de gobierno, las personas con responsabilidades de gestión deben tomar parte activa en su formulación.</i>
<b>10</b>	<i>No estamos de acuerdo pues, si bien es oportuno diferenciar los planos de la política, la gestión y la intervención, también es necesario comprender las intersecciones o interfases entre unos planos y otros. Podría decirse que todas las personas tienen algo de responsabilidad en los tres planos aunque en proporciones y de maneras muy diferentes.</i>