

Gestión de calidad en servicios sociales: una aproximación a la calidad en el ámbito de la intervención social

(La calidad en la gestión de programas de acción social a debate)

Publicado en Hernández Yáñez, J. y otros. El imperativo de la calidad en la acción social. Madrid, Cáritas Española, 2000, pp. 31-61.

1. Introducción

A continuación recogemos el texto aproximado de nuestra ponencia marco sobre gestión de calidad en servicios sociales para el Congreso sobre Mayores, Empleo y Gestión (Encuentros Aspaldiko) tras cuya presentación y discusión se realizará una mesa redonda de debate sobre el mismo tema, todo ello el día 13 de noviembre de 1998 en Portugalete (Bizkaia).

En esta ponencia y a través de nuestra participación en la mesa redonda, queremos compartir y proponer para su consideración algunos resultados parciales de un proceso de investigación en el que nos hallamos inmersos en la Fundación EDE y que pretende el desarrollo de un modelo de gestión para organizaciones (no gubernamentales o no lucrativas) prestadoras de servicios sociales.

Una parte de nuestro trabajo está consistiendo en un aprendizaje y ensayo de aplicación de un modelo de gestión de calidad, en un proceso en el que están tomando parte otras organizaciones del ámbito de la intervención social. Paralelamente en un grupo de trabajo vamos discutiendo productos obtenidos de la revisión bibliográfica, entrevistas con gestores y expertos de servicios sociales y de la utilización de algunas otras técnicas de investigación cualitativa.

A continuación presentamos el estado de nuestras hipótesis en relación con la gestión de calidad de servicios sociales. Ojalá resulten interesantes y podamos obtener críticas y sugerencias que nos sirvan como nuevo material para continuar nuestro trabajo. En el reciente Congreso de Empresas y Calidad celebrado en septiembre en Barcelona y para el próximo Congreso de Intervención Social a desarrollar en Madrid a finales de noviembre hemos tenido la oportunidad de trabajar sobre una temática muy similar a la que ahora nos ocupa.

2. Nuestro enfoque del problema (resumen)

Nos preocupa averiguar en qué sentido y en qué medida pueden o podrán ser útiles los llamados modelos de gestión de la calidad para los gestores de servicios sociales realmente existentes en nuestro entorno.

Para responder a esta pregunta intentaremos bosquejar cuál es, a nuestro juicio, esa realidad actual de la intervención social y el contexto en el que se desenvuelve la gestión de los servicios sociales. Introduciremos elementos descriptivos e identificaremos encrucijadas, señalando opciones.

A partir de ahí ensayaremos una definición de lo que pudiera ser un modelo de gestión de calidad, para ello hemos optado por una breve presentación del sentido y origen histórico de la gestión de calidad en el marco de la teoría de la gestión así como por una consideración de las referencias que en nuestro entorno están presentando diversas instituciones y que giran de manera preferente en torno al llamado modelo europeo de gestión.

Con esos dos puntos de partida estaremos en mejores condiciones de contestar a la pregunta. La pregunta no es únicamente si, en abstracto, organizaciones de servicios sociales se verían beneficiadas por la utilización de una gestión de calidad, sino que nos interesa plantearnos las condiciones de posibilidad de significativas mejoras en la gestión de los servicios sociales y el papel que uno u otro tipo de modelo de gestión puede tener en esas mejoras hoy y aquí.

En el campo de los servicios sociales, al menos en nuestro entorno cercano, no parece fácil negar que el tema de la "calidad", el tema de la "gestión de (la) calidad" está encima de la mesa. Como mínimo, se habla del asunto. Mas, como escribió Aldous Huxley, "un nuevo vocabulario no es lo mismo que un nuevo ambiente o un nuevo carácter". Enrique Sacanell en un espléndido artículo de 1994 en Zerbitzuan, en el que invita a un debate sobre la cuestión, alerta frente a fanatismos o expectativas desmesuradas e indica la posibilidad de que la calidad pueda pasar como una moda y no tenga efectos reales en los programas de intervención social. Nos aprestamos pues a introducirnos, brevemente en ese debate.

3. Intervención social

No es el momento de extensas consideraciones acerca del concepto de intervención social. Nos situamos en el contexto de las políticas sociales propias de los llamados “Estados de bienestar” o “Estados sociales” (sin entrar ahora en la discusión sobre estos y otros términos) que generan un sistema de servicios de acción social de titularidad pública. Asumimos en este contexto un concepto restrictivo de intervención social, circunscrita a los servicios sociales, al llamado sexto sistema de protección social (Kahn y Kamerman, 1987) cuya misión es la de prevenir, paliar y corregir procesos de marginación o exclusión social.

Parece evidente que el grado y la forma de estructuración de este sistema de servicios presenta notables deferencias respecto de sistemas como el educativo o el sanitario por citar dos de los más reconocibles en el contexto que hemos señalado (Casado, 1995). En nuestro país su desarrollo ha coincidido con la llamada crisis del Estado de bienestar y, por decirlo de forma gráfica, el régimen de adelgazamiento ha empezado cuando apenas habíamos crecido y aún menos engordado. Como una característica especialmente relevante en servicios sociales deseamos señalar el protagonismo (al parecer no decreciente) de las organizaciones no gubernamentales o no lucrativas -el llamado tercer sector (Jerez, 1997)- en la creación y prestación de servicios.

De forma sintética, y a los efectos de esta ponencia, señalaremos algunas notas características relevantes de la intervención social, tal como la concebimos. Para una profundización sobre el tema remitimos a la bibliografía (Alemán y Garcés, 1996; Alonso y Gonzalo, 1997; Casado, 1995; García Roca, 1992; Munday, 1993; Muñoz Machado y otros, 1997; Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996):

1. La intervención social se inscribe en la tensión entre necesidades sociales normativamente establecidas y demandas y deseos de las personas y comunidades.
2. Acostumbra a tener un escalón o dimensión asistencial y puede pasar a otro promocional o educativo, debiendo desembocar, en principio y a nuestro juicio, en un trabajo participativo y de transformación social (estructural y cultural).
3. Lo esencial del servicio es la contribución a la posibilidad de reestructurar los modelos adaptativos y las redes sociales de las personas, los grupos, las organizaciones, las comunidades.

4. La herramienta fundamental de trabajo es la relación interpersonal directa, cara a cara.
5. En la medida en que los servicios sociales se hacen más comunitarios, más integradores, más inespecíficos, más flexibles, pierden connotaciones institucionales específicas, propias, rígidas, definitorias y se asemejan o aproximan más a otros subsistemas o a la propia red informal de apoyo social.
6. Los servicios sociales se prestan a un sistema-cliente, de peculiares características en el que se ubican, por ejemplo, los usuarios o destinatarios del servicio, las familias, la comunidad y las administraciones públicas.
7. El proceso de intervención es circular o cíclico incorporando planificación o programación, ejecución o implementación y control o evaluación.
8. Las iniciativas de servicios sociales combinan en diferentes proporciones y maneras la legitimidad y la financiación provenientes de las administraciones públicas y del tejido social (comunitario, asociativo, etc.).
9. La intervención social de interés o titularidad pública convive o compite con servicios prestados en régimen de mercado. Incluso en la prestación de servicios públicos aparecen la gestión pública, la de las organizaciones del tercer sector y la de las empresas con afán de lucro.
10. El ámbito de los servicios sociales, y en particular en su sector privado no lucrativo, ha sido y es uno de los espacios de presencia fuerte del voluntariado junto a los profesionales de la intervención social.

Nos quedamos con éstos como algunos de los trazos definitorios de los servicios sociales desde nuestra realidad y desde nuestras opciones. Será a estos servicios sociales realmente existentes a los que habrán de responder los modelos de gestión.

4. Gestión de calidad

Al igual que hicimos con los servicios sociales hemos de dedicar un espacio a precisar qué quiere decir la expresión “gestión de (la) calidad”. Igualmente remitimos a la bibliografía para una aproximación más extensa (Crainer, 1995; EFQM, 1996; Galgano,

1993; Micklethwait y Wooldridge, 1998; Merli, 1995; Orbea, 1997; SPRI, 1995; Tort-Martorell, 1998). En otras ocasiones hemos preferido una aproximación sistemática que ahora completaremos con un acercamiento de tipo más bien histórico.

Hemos de situarnos en el campo científico y profesional de la llamada ciencia o teoría de la gestión, de lo que en el término inglés que otros idiomas han tomado en préstamo se denomina “management”.

La delimitación y construcción de la teoría de la gestión, como la de cualquier disciplina de conocimiento es dinámica y problemática. Autores y conceptos señalados como propios por esta ciencia lo son también por otras disciplinas. Y es que las fronteras entre “saberes” no se parecen tanto a las bien delimitadas por los cartógrafos como a esos territorios disputados por distintos estados en los que unos y otros hacen incursiones reivindicándolos como propios.

En todo caso parece haber un relativo consenso en caracterizar la de la gestión como una ciencia joven y pujante. Una disciplina con poco prestigio académico pero con una enorme relevancia en el mundo empresarial y, más allá, con una considerable popularidad entre los no especialistas, en la sociedad en general.

A pesar de que gestión (con el nombre que sea) ha habido siempre, se suele considerar a Taylor como el padre de la criatura, como la primera figura señera en este campo cuando enuncia, a principios del siglo XX los “principios de la gestión científica”. A partir de esa aportación se van sucediendo las experiencias y los debates en torno a la cuestión de cómo hacer que las organizaciones funcionen alcanzando los resultados deseados, procurando satisfacción a sus componentes y perdurando en el tiempo.

El interés por la teoría de la gestión, sin embargo, se disparó en la década de los ochenta y el libro emblemático de ese momento es el éxito de ventas “En busca de la excelencia” de los norteamericanos Peters y Waterman (1984). El libro nace en un contexto en el que de forma cada vez más insistente los norteamericanos oían hablar del milagro japonés en materia de gestión. Hay que tener en cuenta que en los años sesenta la industria norteamericana era tres veces más productiva que la japonesa. Sin embargo para los años ochenta los japoneses estaban batiendo a los norteamericanos en muchas áreas.

Surge entonces la pregunta acerca del secreto de los japoneses y, al parecer, éste reside en una serie de técnicas y principios de gestión que se van elaborando y poniendo en práctica en Japón en los años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial.

Ingenieros norteamericanos como Deming o Juran fueron enviados en aquellos momentos a Japón y encontraron un contexto cultural y una coyuntura social adecuada para ir construyendo y practicando lo que hoy en día se conoce en todo el mundo como “Gestión de Calidad Total” (en inglés “Total Quality Management”).

La “gestión científica” de matriz taylorista se basaba (y se basa) en una separación radical entre diseñadores y ejecutores de los procesos y en una gran especialización de los operarios (en departamentos), cada uno de los cuales ejecutaba una pequeña tarea. Al final de la producción operaba el “control de calidad” que rechazaba los productos no conformes con las especificaciones.

En la experiencia japonesa, al parecer, se supera el concepto de control final de la calidad y se plantea un “aseguramiento de la calidad” en el que cada participante en el proceso se preocupa de ella. Esto supone que cada empleado tiene una mayor autonomía y se implica de otra manera en el trabajo. Se fomenta el trabajo en equipo y los llamados “círculos de calidad” (grupos en los que los trabajadores discuten sobre mejoras) y se descubre, en última instancia que es toda la gestión de la organización la que ha de estar presidida por el concepto de calidad: de ahí el hablar de calidad total.

A partir de estas experiencias se va configurando el paradigma de la gestión de calidad total constituido por un conjunto más o menos homogéneo de principios y técnicas de gestión. La calidad se va entendiendo cada vez más como la orientación de toda la organización a la satisfacción del cliente en un entorno cambiante, orientación que requiere flexibilidad estratégica, prestar atención a los procesos, generar la participación de todos los miembros de la organización y evaluar constantemente con datos, en una dinámica de mejora continua.

Esta gestión de calidad total (que supone y supera el aseguramiento de la calidad de la producción) es, sin lugar a dudas, el paradigma dominante en el campo de las teorías de la gestión desde los años ochenta en los Estados Unidos y hoy en día entre nosotros. No obstante, pese a la pujanza de estas propuestas hay que decir que es todavía escasa la investigación científica que arroje unas mínimas evidencias sobre los resultados de los modelos de gestión de calidad. Por otra parte, en los textos acerca de la calidad total se

echa en falta una fundamentación científica y un diálogo provechoso con autores que no formen parte de la propia tradición. Estas son, con pocas excepciones (a nuestro juicio, por ejemplo, Mintzberg), notas características de una disciplina, la teoría de la gestión, todavía joven y sometida a una tremenda presión del mercado en forma de cursos, conferencias, libros, consultoría, etc.

En todo caso, siguiendo la estela de similares experiencias en Japón y Estados Unidos en Europa recientemente se creó la European Foundation for Quality Management quien entrega el premio europeo a la calidad y quien ha formulado el llamado modelo europeo de gestión, que sería la adaptación a nuestro contexto geográfico y en el momento actual de la gestión de calidad.

El modelo EFQM se basa en la premisa siguiente: “La Satisfacción de Clientes y Empleados y el Impacto en la Sociedad se consiguen mediante un liderazgo que impulse la Política y Estrategia, la Gestión del Personal, los Recursos y los Procesos hacia la consecución de la Excelencia en los Resultados Empresariales” (EFQM, 1996).

Desde este punto de vista los conceptos fundamentales de la Gestión de Calidad Total serían: orientación al cliente; relaciones de asociación con proveedores; desarrollo e involucración de las personas; procesos y hechos; mejora continua e innovación; liderazgo y coherencia en los objetivos; responsabilidad social; orientación hacia los resultados (EFQM, 1996).

Estos enfoques de aseguramiento y gestión de la calidad sobre cuya historia hemos dado un par de brochazos han ido progresivamente interesando fuera del ámbito industrial en el que se desarrollaron originalmente. Empresas de servicios o las administraciones públicas se acercan cada vez más a obtener una certificación ISO (siglas de la Organización Internacional de Normalización) en relación con su sistema de aseguramiento de la calidad o envían a sus directivos a formarse en la gestión de calidad total.

En nuestro país es relativamente reciente el interés por este tipo de planteamientos desde los servicios sociales. A continuación vamos a reflexionar acerca de los términos en que se da y puede darse esa aproximación.

5. Los servicios sociales ante el reto de la gestión de calidad

Ya hemos colocado encima de la mesa los dos ingredientes del cóctel: intervención social y gestión de calidad. Y estamos aquí para ensayar la mezcla. Para responder a la pregunta acerca de la aplicación de la gestión de calidad en los servicios sociales.

La adopción por parte de las organizaciones prestadores de servicios sociales de modelos de gestión de calidad en nuestro entorno está apenas planteada. Las experiencias y las reflexiones al respecto nos llegan fundamentalmente -aunque no únicamente- del ámbito anglosajón (Bengoa y Celorio, 1998; Connors, 1993; Dickens, 1995; Heras, 1997; Kelly y Warr, 1992; Lacasta, 1998; López-Arostegui, 1997; Mäntysaari, 1998; Martínez Moreno, 1997; Sacanell, 1994; Taylor y Vigars, 1993) y, por otra parte, tenemos también la referencia de las experiencias y estudios más próximos en campos como el sanitario, educativo, etc.

Nuestra intención, a continuación, es presentar brevemente el estado actual de nuestras hipótesis al respecto. Describiremos, en primer lugar las condiciones en las que se plantea la cuestión para pasar posteriormente a discutir el encaje de algunos principios y herramientas de la gestión de calidad en los servicios sociales.

5.1. ¿Por qué se plantea la cuestión?

¿Por qué y cómo se introduce en la agenda de nuestros servicios sociales el tema de la gestión de calidad? Avanzamos algunas hipótesis:

- El proceso de maduración de algunas organizaciones y profesionales y del sector de los servicios sociales en general permite u obliga a que se plantee la necesidad de un modelo global de gestión que integre los procesos de intervención más tradicionales y conocidos por los profesionales y los “procesos administrativos” que se habían ido asumiendo a medida que las organizaciones crecían e interactuaban con un entorno más complejo.
- Unido a ese desarrollo organizacional se ha dado un incremento de las interacciones entre los servicios sociales y otras organizaciones lo cual ha permitido recibir influencias y lleva a preguntarse en qué medida un modelo que se dice que funciona en otros ámbitos puede hacerlo en el nuestro.

- El desarrollo de los modelos de gestión de calidad ha hecho que vayan haciéndose más abstractos y potentes, que estén menos ligados a la producción industrial y que sean más aplicables a empresas de servicios y también a la acción pública.

Junto a éstas, no cabe descartar otras hipótesis de trabajo:

- El modelo de gestión de calidad, surgido en empresas mercantiles es percibido por algunos actores del escenario de la intervención social como un instrumento para la reducción de costes coherente con las políticas de corte neoliberal que pretenden minimizar el gasto social público y mercantilizar el máximo de actividades humanas.
- La adopción por parte de los servicios sociales de modelos estandarizados de aseguramiento y gestión de la calidad es acariciada también como una forma idónea y sencilla de control de la prestación y gestión de los servicios sociales.
- La propia dinámica de las instituciones que se dedican a la formación, publicaciones, consultoría o certificación en materia de calidad les obliga a abrirse nuevos mercados, confirmando además que su propuesta es válida para cualquier tipo de organización.

A propósito dividí las hipótesis en dos grupos, quizá porque las del primer grupo son “políticamente correctas” y porque las del segundo grupo podrían conformar una especie de agenda más o menos oculta pero quizá también real y operante. La búsqueda de agendas ocultas es, quizá, propia de una cierta “cultura de la sospecha”, cultura que, por cierto es mucho más común en el mundo de la intervención social que en el de la gestión.

El discurso habitual en el campo de la gestión y en el de la gestión de la calidad es un discurso sin apenas fisuras en el que el modelo se legitima básicamente, por el “argumento de autoridad” del éxito económico en el mercado. En el reciente Congreso de Empresas y Calidad que congregó a tres mil personas en Barcelona me pareció significativa la afirmación de uno de los patrocinadores en el sentido de que el modelo de gestión de calidad es el modelo de gestión definitivo puesto que incorpora dentro de sí sus mecanismos de cambio. No pude evitar acordarme de Francis Fukuyama y su artículo sobre el fin de la historia tras la “victoria del capitalismo”.

A nuestro juicio la consideración de los intereses desde los que aparece la propuesta de la calidad (o cualquier otra) no es ociosa y puede ayudarnos a hacer “la prueba del

algodón” a aquel interlocutor que nos presente su “producto”. En todo caso ese no sería sino un primer “nivel” de análisis. Hay que entrar ahora al contenido de la propuesta.

5.2. Colocándose ante la propuesta

Las características de la intervención social hacen que muchos de los conceptos, modelos, técnicas o instrumentos puedan ser coincidentes con los de una disciplina como es la de la gestión. De hecho, tenemos la impresión de que muchos profesionales de los servicios sociales que pasan de la intervención a la gestión lo hacen valiéndose fundamentalmente de aquellos conceptos y herramientas que utilizaron en la intervención.

El volumen y desarrollo de nuestros servicios sociales no ha permitido que se consolide una cultura y una práctica de gestión propiamente dichas. Ni las políticas han ordenado de forma coherente el escenario, ni las organizaciones (públicas o privadas) han madurado e interactuado suficientemente, ni el divorcio existente entre las agencias de formación e investigación (por ejemplo las universidades) y el mundo de la intervención social han contribuido particularmente.

Así pues, la propuesta de la calidad cuando se presenta ante el mundo de lo social no se encuentra con un modelo de organización y gestión anterior (clásico) mínimamente reconocible. En esa situación la reacción puede situarse entre estos extremos que presentamos en forma un tanto estereotipada:

- La reacción del que como el personaje de Moliere “se da cuenta” de que “hablaba en prosa sin saberlo”, es decir, de que lo que propone el modelo de gestión de calidad ya lo venía haciendo.
- La reacción del que rechaza el modelo por considerarlo inaplicable en los servicios en los que trabaja.

Ambas reacciones tienen una explicación. La primera, porque efectivamente hay una serie de principios y herramientas que se reivindican desde la gestión de calidad que formaban parte del patrimonio más o menos común de la intervención en servicios sociales. Quizá no tiene mucho sentido llamar ciclo PDCA (planificar, hacer, revisar, ajustar) a lo que veníamos llamando ciclo de la intervención social (planificar, ejecutar, evaluar). O hablar de “empowerment” donde antes decíamos intervención participativa y

modelo de competencia. O decir “benchmarking” cuando recopilamos y analizamos información con otras organizaciones en redes para mejorar nuestras prácticas.

No es tanto una cuestión de nombres sino de ser capaces de darnos cuenta de que cosas que en el mundo de la empresa industrial se descubren en el contexto de un determinado proceso evolutivo fueron construidas en el campo social de otra manera y en otro momento. Y bien construidas. Reivindicar y demostrar nuestra capacidad de construir conocimiento útil no es un ejercicio chovinista o corporativista, sino que es colocarse en la mejor posición para un diálogo provechoso.

El segundo tipo de reacción -la de quien rechaza la propuesta- también tiene una explicación. Y es que es verdad que, hoy por hoy, muchos de los conceptos y técnicas de la gestión de calidad no están formulados de manera que sean aplicables fuera del ámbito de las empresas mercantiles (y principalmente industriales).

Conceptos como cliente, proveedor, estrategia, beneficios, impacto social, etc. los encontramos casi siempre presentados desde la perspectiva de organizaciones que responden a demandas solventes en un régimen de mercado y no pensando en instituciones cuya referencia son necesidades sociales en un escenario de intervención regido por políticas sociales.

Habría, sin embargo, otra línea de reacción que sería la del “converso” que abraza la nueva “verdad revelada” y menosprecia las herramientas y sistemas de gestión generadas desde el espacio de la intervención social. No nos detendremos en ella.

Nosotros, desde el trabajo que estamos realizando en la Fundación EDE hemos optado por intentar examinar el modelo de gestión de calidad, diferenciando elementos ya asumidos, elementos asimilables y elementos que requerirían una adaptación. No prejuzgamos como buena la postura de aceptar globalmente el modelo. Pensamos más bien que esa decisión ha de tomarla cada gestor en función de su situación peculiar. En unos casos proponer a la organización la implantación de un modelo de calidad puede ser una decisión inteligente y en otros casos un grave error.

5.3. Analizando el contenido del modelo

En todo caso el modelo debe ser examinado y de ese examen, como mínimo, puede derivarse un incremento y mejora de nuestros conocimientos, actitudes y destrezas como

gestores. En un primer examen superficial hemos llegado a las siguientes conclusiones provisionales, con las que concluimos la exposición.

Orientación al cliente

Lo esencial de la calidad es la reorientación de la organización y de todas y cada una de sus partes en orden a la producción de resultados que satisfagan al cliente.

En todo caso, la mayoría de los autores ponen el énfasis en que fueron determinadas condiciones del entorno de las organizaciones las que posibilitaron e incluso forzaron a una reorientación hacia el cliente. Las empresas se reorientan al cliente porque es la manera de sobrevivir en un entorno que se describe como progresivamente, complejo, competitivo, etc.

En el caso de las organizaciones de servicios sociales, las características del entorno antes descrito podrían suponer un acicate similar al que vivieron algunas organizaciones en el mercado. Sin embargo, el problema está en que en ese sistema-cliente del que hemos hablado, en los tiempos que corren y en servicios para poblaciones desfavorecidas es muy fácil que ocurra una “sobreadaptación al cliente-administración”.

Si se produce esa sobreadaptación al cliente-administración podemos perder de vista la misión de contribuir a la mejora de la calidad de vida de los clientes-usuarios y, desde nuestro punto de vista, no cabe hablar de calidad total. Si, por el contrario, se plantea una verdadera orientación al cliente-usuario, ésta es plenamente congruente con los modelos de intervención que reivindican la condición de sujeto de derechos, de la persona excluida.

Mejora continua y planificación estratégica

Hablar de mejora continua en la organización y en cada una de sus partes supone pasar de un funcionamiento inercial y repetitivo a un sistema proyectual donde todo se somete al ciclo planificación-ejecución-evaluación.

Desde los modelos de gestión de calidad se pone énfasis en la necesidad de una planificación estratégica, es decir, de una planificación del conjunto de la organización que la sitúe en el medio y largo plazo. Dicha planificación pasa por clarificar y formular la misión, visión y valores de la organización, realizar un análisis del entorno e interno (dafo:

debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), identificando nuestros clientes y sus necesidades y nuestros segmentos de mercado, y, a partir de ahí lanzar las políticas, objetivos y trayectorias tendentes a conseguir y mantener el posicionamiento e imagen deseada de la organización en el entorno.

Desde las propuestas de calidad se habla también de los “planes de mejora”, entendidos como programas de acción temporal o sectorial dirigidos a contribuir al incremento de la calidad de determinados procesos de la organización.

En el campo social o educativo disponemos de técnicas y prácticas de planificación a nivel de intervención individual, grupal, institucional, social, etc. que habrá que contrastar y complementar con las propuestas desde la gestión de calidad.

Participación

Uno de los ejes de la gestión de calidad total es la promoción activa de la participación del personal (cliente interno) y de los clientes en la vida y acción de la organización. Los modelos de gestión de calidad descansan en un aprovechamiento cada vez mejor de las potencialidades de las personas, entendidas como el recurso más valioso de las organizaciones. De ahí la importancia crítica que se concede en los modelos de gestión de calidad al liderazgo, a la cultura y los valores, al trabajo en equipo, a las técnicas grupales, a la comunicación interna o a la formación del personal.

Desde nuestra consideración de que la intervención social es fundamentalmente relación interpersonal y considerando que los procesos de gestión no son otra cosa que procesos -también- de relación, parece que nos colocamos ante la hipótesis de que esa relación que “fluye” es “la misma”, fluya entre la directora y su secretario o fluya entre el empleado y la clienta. Si la relación fue de dominación “a nivel de gestión” no podrá en ningún “lugar” de la organización “reciclarse” y convertirse en relación participativa “a nivel de la intervención”.

Gestión de procesos

El considerar los procesos, describirlos, analizarlos, simplificarlos sirve, no sólo para fijar la manera en que se deben hacer las cosas, sino también para mejorarla. Podemos plasmar esto en el manual de procedimientos, que ha de ser comprendido en forma flexible y dinámica, pues no todos los "procesos" son igualmente reducibles a

"procedimientos". Hablamos de burocratización cuando la formalización de los procedimientos de una organización la hace menos flexible y, en definitiva, menos eficiente.

En realidad los procesos centrales de la intervención social son, como decíamos, procesos de relación interpersonal que vienen cuyos soportes y condiciones de mejora no pasan principalmente por la estandarización. Máxime cuando en muchos de los puestos de profesionales o voluntarios atención directa la pertenencia a matrices culturales más orientadas al contacto emocional que a la elaboración intelectual se convierte en una fortaleza y no en una debilidad. Una insistencia excesiva en la formalización de procedimientos puede ser contraproducente.

Estructuras organizativas

La formulación y redefinición de procesos nos puede llevar a plantear cambios en las estructuras. Muchas veces las estructuras organizativas (con sus departamentos, funciones, etc.) se convierten en camisas de fuerza que inciden en tareas, actividades y procesos que no añaden valor para el cliente.

Hay que tener en cuenta, sin embargo que el punto de partida de las organizaciones de servicios sociales no siempre es el de la clásica departamentalización sino, en muchas ocasiones, el de una ausencia de estructura organizativa mínimamente definida. En esos casos el énfasis de la gestión de calidad en los procesos no puede hacernos olvidar de las cuestiones estructurales.

Evaluación con indicadores

El énfasis de los modelos de gestión de calidad en el uso de datos conecta con las prácticas de evaluación con indicadores que se han venido depurando en evaluación de programas sociales o educativos, evaluación de políticas públicas, etc.

Dickens, desde la experiencia anglosajona en el campo de los servicios humanos, nos alerta acerca de que la preponderancia de enfoques de contrato en servicios humanos ha llevado a ver la calidad puramente en términos de cumplimiento de las condiciones contractuales, usualmente en forma de estándares prescritos. Esto es desafortunado, porque va en contra de la base de valores que entiende que la calidad es un valor

deseable en sí y lleva a un enfoque rígido de cumplimiento de estándares donde se propende al cumplimiento de mínimos más que a la mejora continua.

En todo caso, siempre que evaluamos lo hacemos desde algún tipo de parámetros o estándares, que siempre debemos -de alguna manera- construir y consensuar. Desde los modelos de calidad, el énfasis se pone en la satisfacción de los clientes, y esto quizá sea materia de reflexión si como profesionales estamos acostumbrados a saber cuáles son las necesidades de nuestros clientes, sin establecer cauces para que ellos expresen sus demandas. Esto no quiere decir que no tenga una cierta complejidad la tensión necesidades percibidas - necesidades normativas, o calidad percibida - calidad técnica.

Tanto las técnicas de investigación social como las herramientas de la gestión de calidad (a veces unas y otras no se diferencian) pueden sernos de utilidad a la hora de proceder a una evaluación de nuestro trabajo.

6. Conclusión

Terminaríamos sintetizando nuestra posición actual ante la cuestión de la gestión de calidad en servicios sociales.

Los modelos de gestión de calidad representan una interesante propuesta en el campo de la gestión de las organizaciones. No son, sin embargo la única propuesta y se encuentra en ellos un déficit de fundamentación teórica en diálogo con otras propuestas y disciplinas y una escasa investigación científica que arroje evidencias sobre sus resultados reales. Por otra parte su propia posición de liderazgo en el mercado de la teoría de la gestión favorece una cierta inflación del uso de la terminología de la calidad, inflación que dificulta la comprensión precisa de la propuesta.

La situación de los servicios sociales en la recepción del modelo de calidad no tiene las características de estructuración y vigor de modelos anteriores de gestión que podía o puede darse en el mundo industrial. Ello puede llevar o bien a una colonización destructiva de algunos servicios sociales por un discurso no adaptado o bien a una ausencia de encuentro en la que cada planeta siga girando en su órbita.

Ante esos riesgos proponemos una discusión y aplicación crítica de modelos de gestión de calidad partiendo de cada realidad organizacional y sectorial. La apuesta por la calidad puede ser estéril si las políticas sociales (y el gasto social), la investigación

científica, el fortalecimiento de redes y sistemas y otros procesos no contribuyen también a crear las condiciones que junto con modelos innovadores de gestión necesita hoy y aquí la intervención social.

7. Bibliografía

- ALEMAN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.) (1996). *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI.
- ALONSO SECO, J. M. y GONZALO, B. (1997). *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- ANDER-EGG, E. y AGUILAR, M. J. (1990). *Administración de programas de acción social*. Vitoria, Gobierno Vasco.
- ANDER-EGG, E. y AGUILAR, M. J. (1994). *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*. Buenos Aires, ICSA/Humanitas.
- BALLART, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BENGOA, M^a A. y CELORIO, M^a J. (1998): "Normas y servicios sociales. Repercusiones de la globalización de la economía en la gestión de la calidad de los servicios sociales".
- CASADO, D. (1995). "Acción social y servicios sociales" en *Documentación social*, nº 101, octubre - diciembre, pp. 425-457.
- CASADO, D. y otros (1990). *Iniciativa social y Estado*. Barcelona, INTRESS.
- CONNORS, T. D. (ed.) (1993). *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures*. New York, John Wiley & Sons.
- COULSHED, V. (1990): *Management in social work*. London, Macmillan
- CRAINER, S. (ed.) (1995): *The Financial Times Handbook of Management*. London, Pitman.
- DICKENS, P. (1995). *Quality and Excellence in Human Services*. Chichester, Wiley.
- EFQM (European Foundation for Quality Management) (1996). *Autoevaluación basada en el Modelo Europeo para la Gestión de Calidad Total*. Bruselas.
- FAJARDO, I.G. y otros (1997). *Gestión de Servicios de Apoyo a Personas*. Valencia, Fondo Social Europeo/ ADAPT.
- FANTOVA, F. (1998): "Una aproximación a la calidad en el ámbito de la intervención social" en *IX Congreso de Empresas y Calidad. Documentos de gestión, innovación y formación*. Barcelona, Fòrum Empreses de Qualitat, vol 2, pp. 289-295.
- FVFC (Fundación Vasca para el Fomento de la Calidad) (1997): *V Curso en Gestión de Calidad. Calidad Total*. Zamudio.

- GALGANO, A. (1993). *Calidad total: clave estratégica para la competitividad de la empresa*. Madrid, Díaz de Santos.
- GARCÍA HERRERO, G. y RAMÍREZ NAVARRO, J. M. (1992): *Los nuevos servicios sociales: síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza, Librería Certeza.
- GARCIA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social: del Estado de bienestar al Estado Social*. Madrid, Popular.
- GARDNER, J.F. y otros (1997). "Personal Outcomes as Measures of Quality" en *Mental Retardation*, vol 35, nº 4, agosto, pp. 295-305.
- HERAS, A. (1997): "El cliente o clientes en los servicios a personas y la medición de su satisfacción" (intervención en las Jornadas sobre calidad y evaluación de los proyectos sociales, 18-19 de diciembre), Bilbao.
- JEREZ, A.(coord.) (1997). *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid, Tecnos.
- KAHN, A. y KAMERMAN, S. (1987). *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional: el sexto sistema de protección social*. Madrid, Siglo XXI.
- KELLY, D. y WARR, B. (1992): *Quality counts. Achieving quality in social care services*. London, Whiting & Birch.
- LACASTA, J. J. (1998): "Calidad organizacional: el cambio en las organizaciones no gubernamentales" en *Siglo Cero*, vol. 29 (1), num. 175, enero-febrero, pp. 5-13.
- LOPEZ-AROSTEGI, R. (1997) *Argumentos y primeros pasos para la implantación de sistemas que promuevan la calidad en el sector de los servicios sociales*. Bilbao: Fundación EDE.
- MÄNTYSAARI, M. (1998): "The risks of using TQM philosophy in developing the quality of social welfare services" en *Scandinavian Journal of Social Welfare*, num. 7, pp. 9-16.
- MARTÍNEZ MORENO, A. (1997). "Condiciones de calidad en servicios de apoyo a personas" en FAJARDO, I. G. y otros. *Gestión de Servicios de Apoyo a Personas*. Valencia: Fondo Social Europeo/ADAPT, pp. 141-175.
- MERLI, G. (1995): *La calidad total como herramienta de negocio. Una respuesta estratégica al reto europeo*. Madrid, Díaz de Santos.
- MEUNIER, B. (1993): *La gerencia de las organizaciones no comerciales*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- MICKLETHWAIT, J. y WOOLDRIDGE, A. (1998): *La hora de los gurús*. Madrid, Alianza Editorial.
- MINTZBERG, H. (1991): *Mintzberg y la dirección*. Madrid, Díaz de Santos.
- MONTSERRAT i CODORNIU, J. (1996). *Técnicas de Gestión Económica para entidades sin ánimo de lucro*. Barcelona, Hacer. 1996.

- MUNDAY, B. (ed.) (1993). *European social services*. Canterbury: European Institute of Social Services/University of Kent.
- MUÑOZ MACHADO, M. y otros (dirs.) (1997). *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*. Madrid, Civitas.
- ORBEA, T. (1997). "Educación e ISO 9000" en *Boletín de Estudios Económicos*, vol LII, nº 161, agosto, pp. 353-378.
- PETERS, T. J. y WATERMAN, R. H. (1984): *En busca de la excelencia*. Barcelona, Folio.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONTSERRAT, J. (dirs.) (1996). *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- RUEDA, J. M. (1993): *Programar, implementar proyectos, evaluar: instrumentos para la acción*. Zaragoza, Librería Certeza.
- SACANELL, E. (1994): "El concepto de calidad en la gestión de los servicios sociales" en *Zerbituan*, n. 26, pp. 63-88.
- SPRI (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial) (1995). *Calidad total*. Bilbao.
- TAYLOR, M y VIGARS, C. (1993): *Management and delivery of social care*. Harlow, Longman.
- TORT-MARTORELL, X. (1998): "El nuevo modelo europeo. Cambios y utilidades" en *IX Congreso de Empresas y Calidad. Documentos de gestión, innovación, formación*. Barcelona, Forum Empreses de Qualitat, pp. 228-231.