

El discurso de la calidad en la gestión social: narraciones y cristalizaciones¹

Fernando Fantova²

Artículo publicado en el Boletín del CIES, núm. 20, noviembre 2004 (www.grupcies.com)

Presentación

En este artículo intentamos esclarecer lo que puede significar la expresión *gestión de calidad* en el lenguaje común de las ciencias y las prácticas de la gestión y, específicamente, en el uso que se le da en la gestión en el ámbito de la intervención social (definida, tentativamente como influencia proactiva, sistemática y legítima en las situaciones de autonomía personal y los procesos de inclusión social)³. Para ello nos basaremos en el conocimiento obtenido durante la realización de nuestra investigación doctoral (Fantova, 1999; 2001), revisado y actualizado gracias a las diversas informaciones a las que vamos teniendo acceso, fundamentalmente a través de nuestro trabajo de consultoría social, desarrollado principalmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque también en otras comunidades españolas, así como en Latinoamérica.

Narraciones

Cualquier persona que venga trabajando en el ámbito de la intervención social en España en los últimos quince años (por colocar una fecha más o menos referencial) ha podido observar cómo la palabra *calidad* ha venido siendo, cada vez con mayor fuerza, el

¹ Este artículo corresponde, básicamente, a la primera parte de la ponencia "Gestión de calidad en los sistemas de servicios sociales de las comunidades autónomas: perspectivas generales y propuestas de avance" preparada para el seminario de formación sobre "Calidad en los servicios sociales. Situación y perspectivas" organizado por el IMSERSO con la colaboración de CIES en Madrid los días 3 y 4 de noviembre de 2004. Este texto se preparó específicamente para el mencionado seminario. Con todo, en ocasiones, se reelaboraron fragmentos de textos propios cuyo origen recogemos en la bibliografía, al final.

² Consultor social. www.fantova.net.

³ En cuanto al concepto de intervención social, estamos participando en algunas iniciativas que, lideradas por Demetrio Casado, buscan ir delimitando y operativizando este concepto: el Seminario de Intervención y Políticas Sociales (www.polibea.com/siposo) y la colección "Intervención Social" de la editorial CCS (www.editorialccs.com).

principal término de referencia al que se han ido vinculando los intentos explícitos de desarrollo o mejora de la gestión de las organizaciones y sistemas del sector. Sin embargo, como suele ocurrir cada vez que un concepto se hace poderoso en un ámbito de actividad, son diversas las tradiciones desde las que se propone la idea y diferentes las acepciones en las que va utilizándose.

Así, si nos referimos a las tradiciones o narraciones desde las que se plantean las propuestas de calidad en la gestión social, podemos identificar, al menos, las siguientes:

- a) La que procede de la gestión de calidad desarrollada en el mundo industrial y, más en general, en el sector empresarial convencional.
- b) La que surge desde los discursos y las prácticas de la evaluación de programas sociales y, en general, de las herramientas relacionadas con estándares de referencia para dichos programas sociales.
- c) La que está vinculada a las propuestas de modernización de las administraciones públicas.
- d) La que emerge del concepto de calidad de vida como enfoque reorientador de la intervención social (en sentido amplio) con determinadas poblaciones.

a. La primera de las tradiciones evocadas es, sin duda, la más frecuente en los discursos de presentación y legitimación de las propuestas de mejora de la gestión en los sistemas de servicios sociales y en el ámbito de la intervención social en general. Y nos atrevemos a decir que, curiosamente, el auge de este enfoque se da en nuestro ámbito en un momento en el que el concepto de calidad va perdiendo fuerza como principal concepto globalizador para las propuestas de *buena gestión* en el mundo empresarial convencional. Sea como fuere, las poderosas corrientes de pensamiento y acción que giran en torno a las normas ISO 9000 o al modelo EFQM (por citar los dos principales referentes) no dejan de tener una enorme importancia en todos los sectores de actividad⁴.

b. Con todo, hemos de observar que, en ocasiones, se habla de calidad de la gestión sin que la que acabamos de mencionar sea la referencia de partida. Así, en ocasiones, el enmarque es más bien el de la evaluación de programas (Nirenberg, 2000), disciplina cuyo origen, desarrollo, aproximación y subrayados son diferentes a los del mencionado paradigma predominante. Como lo son también todas las aproximaciones vinculadas a

⁴ Ver, por ejemplo, www.efqm.org, www.euskalit.net, personales.jet.es/amoarrain, www.aenor.es.

baterías de estándares relacionadas con diversos tipos de programas sociales y utilizables, por ejemplo, para procesos de acreditación u homologación de servicios. En lo relativo a instrumentos de evaluación y estándares de referencia ha sido notoria en nuestros sistemas de servicios sociales la influencia de otros sistemas de servicios (singularmente el de salud⁵) o la importación de modelos de otros países con sistemas de servicios más desarrollados⁶.

c. En ocasiones, por continuar con el tercero de los encuadres, el abordaje se hace desde la preocupación por la reforma, simplificación o modernización de la administración pública, girando en torno a apuestas como la de la *nueva gestión pública* (Longo y Echebarria, 2000), la *reinención del gobierno* (Osborne, 2003), la *desburocratización* de la administración (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 23) u otras similares. En general, se trata de propuestas que pretenden introducir la filosofía de la denominada *orientación al cliente* y las técnicas de gestión empresarial convencional en las administraciones y servicios públicos.

d. Por último, yéndonos a un imaginario bien diferente, la propuesta de la calidad en la gestión de los servicios sociales puede llegar desde movimientos como los que van enarbolando el concepto de *calidad de vida*, que suele ser presentado como guía para los servicios con un énfasis en la vivencia subjetiva de las usuarias y usuarios. No se trata de atender sólo a las condiciones objetivas en las que vive la persona, sino también a sus percepciones, valores, preferencias y satisfacción. Las propuestas que giran en torno al concepto de calidad de vida suelen aparecer vinculadas a modelos de planificación y evaluación basados en las preferencias y deseos de las personas destinatarias de los servicios y, en general, modelos de gestión de calidad (Schalock y Verdugo, 2003).

Cristalizaciones

Sea como fuere, en la realidad del sector social y de las organizaciones en general, las narraciones y las tradiciones se mezclan, influyen las unas en las otras y cristalizan en las diversas concepciones de la gestión de calidad que cabe encontrar en la vida cotidiana de las instituciones y en los textos que se escriben más o menos a partir de dicha vida cotidiana. Participando en esa vida y leyendo esos textos hemos creído identificar, al menos, siete visiones de la gestión de calidad. Estas visiones pueden aparecer de forma

⁵ Ver, por ejemplo, www.fadq.org.

⁶ Ver, por ejemplo, www.carf.org, www.thecouncil.org.

más o menos pura o podemos encontrar combinaciones en las que aparecen varias o todas en diferentes proporciones. Son las siguientes:

- 1) Gestión de calidad como gestión basada en la evidencia.
- 2) Gestión de calidad como gestión basada en compromisos.
- 3) Gestión de calidad como gestión en red.
- 4) Gestión de calidad como gestión del aprendizaje organizacional.
- 5) Gestión de calidad como gestión por procesos.
- 6) Gestión de calidad como gestión estratégica.
- 7) Gestión de calidad como gestión relacional y participativa.

1. Se puede entender la gestión de calidad, en primer lugar, como gestión basada en la evidencia o gestión con datos. En estos casos se subraya la importancia de contar con información actualizada acerca de la amplia variedad de cuestiones que afectan a la organización o sistema y a su entorno. Se propone el manejo de baterías de indicadores (medidas) que aporten información objetiva y subjetiva acerca de, por ejemplo, necesidades, recursos, diseños, procesos, estructuras, productos, resultados o impactos. Se rechaza el clásico planteamiento de una gestión reactiva guiada por un mero control presupuestario que informa de desviaciones económicas y se reivindica la necesidad de un *cuadro de mando* mucho más potente y sensible como herramienta para un tipo de evaluación (o, si se quiere *investigación*) proactiva, integral y prospectiva.

2. En otros casos el subrayado será el de los compromisos que la organización o sistema adopta y cumple en relación con sus destinatarias y destinatarios y, en general, con todas las personas y grupos interesados o implicados. Nos encontramos, entonces, con herramientas como códigos éticos, códigos de conducta, cartas de compromiso, cartas de servicios, carteras de servicios y, más en general, con el esfuerzo por el establecimiento de derechos y obligaciones de los diversos agentes o instancias involucradas en el gobierno, la gestión y la provisión de los servicios. Aplicando este enfoque al gobierno general de un sistema de servicios, llegaríamos a la legislación con garantía de derechos subjetivos perfectos.

3. La gestión de calidad se entiende, también, en términos de gestión en red (y coherentemente, gobierno en red e intervención en red) cuando se alude a la necesidad de reconceptualizar la gestión en situaciones de creciente complejidad, conectividad y multipolaridad. Estamos hablando de tecnologías avanzadas de la información y la

comunicación y también de nuevas realidades sociales ante las que la gestión se propone como necesariamente participativa en un contexto que hace entrar en crisis mucho de los límites y jerarquías establecidas en las organizaciones y sistemas. En este contexto aparece con fuerza el concepto de *gobernanza* (Mayntz, 2001).

4. De hecho (y pasamos al cuarto enfoque), se habla de una gestión en la que el acceso a y por esas tecnologías y la participación de todas las personas se potencian mutuamente para construir organizaciones cada vez más capaces de aprender. Efectivamente, en la medida en que se postula que en las organizaciones pueden darse una suerte de emociones, cogniciones y significaciones compartidas (consideradas, cada vez más, como valiosos activos intangibles), ha de afirmarse, consiguientemente, que las organizaciones pueden aprender, puesto que sólo mediante un proceso de aprendizaje organizacional puede constituirse algo que podamos llamar clima, conocimiento o cultura organizacional. En este contexto se propone que las personas y las propias organizaciones posean cada vez más conocimientos y competencias transversales que posibiliten tanto flexibilidad y la polivalencia como la autorregulación y la interdependencia.

5. Se entiende también la gestión de calidad como gestión por procesos (Euskalit, 2002; Moreno-Luzón y otros, 2001), en la medida en que se insiste en la importancia de identificar, analizar y mejorar los procesos que realmente tienen lugar en las organizaciones y sistemas. Muchos de esos procesos serán susceptibles de una formalización y otros serán más bien *rutinas* que no pueden o deben describirse en un papel. Sea como fuere, la gestión por procesos está mostrando su utilidad, por ejemplo, para labores de reconceptualización y rediseño de actividades y sistemas, transformación de estructuras inadecuadas o ineficientes o facilitación de trabajos por proyectos o en red en los que es cada vez más necesario *borrar fronteras* entre departamentos u organizaciones.

6. En sexto lugar, hablar de gestión estratégica es, sin duda, uno de los *lugares comunes* de la actual teoría de la gestión (y, por ello, de muchas de las propuestas de gestión de calidad, como el modelo EFQM, por ejemplo). Ello es así en tanto en cuanto se asume que no basta con una *administración del día a día*, sino que el conjunto de la gestión de los sistemas y organizaciones ha de incorporar la dimensión o perspectiva estratégica. Hablar de dimensión o perspectiva estratégica supone ubicarse en los bucles (o ciclos) *más grandes* e intentar anticipar y gobernar los cambios que afectan de forma relevante

al posicionamiento sostenible de la organización o sistema que estamos gestionando. Y supone comprender que el entorno es cambiante, complejo (y, si se quiere, turbulento) y ello nos exige capacidad inteligente de orientación y reorientación. La clave de la gestión estratégica está, por cierto, no sólo en la acertada identificación de las ventajas competitivas o las competencias nucleares que se poseen, sino en una *impregnación* o *alineamiento* del conjunto de la organización o sistema que sea coherente con la estrategia construida.

7. Para ello se subraya en la gestión de calidad la idea de gestión relacional y participativa, el séptimo y último subrayado del que hablábamos. En buena medida, la mirada clásica de la teoría organizacional, muy vinculada al mundo industrial, privilegia el proceso de *transformación de la materia*, de suerte que las interacciones sociales quedan en un segundo plano cuando no son consideradas, directamente, como disfuncionales. Frente a esa perspectiva tan presente en la teoría (y en la práctica) de la gestión, va ganando aprecio el enfoque que señala que es precisamente la comunicación interpersonal la que constituye las organizaciones y sistemas. Se insiste, por tanto, en la orientación de las actividades y organizaciones a sus diversas destinatarias o destinatarios (y, en general, personas y grupos interesados o implicados) y en la necesidad de una gestión integral y sinérgica de las relaciones que con ellas y ellos se mantienen. Así pues, gestionar es, en buena medida, gestionar una compleja y viva trama de relaciones, empezando por aquellas relaciones personales directas que mantiene la persona con responsabilidades de gestión pues éstas y no otras son la *prueba del nueve* de su forma de comprender y vivir fenómenos tan sutiles como el liderazgo o el empoderamiento. Ésta es, posiblemente, una de las intuiciones principales del movimiento de la calidad total planteado como alternativa al taylorismo.

Conclusión

Ubicándonos en el amplio campo de la gestión social, entendida, tentativamente, como la gestión de las organizaciones involucradas en procesos de intervención social (se realice ésta desde el sector público, el tercer sector o, eventualmente, desde el sector mercantil), hemos intentado identificar los discursos y subrayados con los que se va presentando la denominada *gestión de calidad*. Creemos haber puesto de manifiesto la diversidad y, consiguientemente, haber bosquejado algunas de las posibilidades y las limitaciones de tales propuestas.

Bibliografía

- ALEMAN, C. y GARCES, J. (dirs.) (1996): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI.
- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- BAÑÓN, R. (2003): *La evaluación de la acción y las políticas públicas*. Madrid, Díaz de Santos.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.) (1997): *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial.
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de gestión pública*. Madrid, INAP/BOE.
- BUTCHER, T. (2002): *Delivering welfare*. Buckingham, Open University Press.
- CÁNOVAS, F. y PARDAVILA, B. (coords.) (2004): *La gestión de la calidad en los servicios sociales*. Madrid, IMSERSO.
- CASADO, D. y GUILLÉN, E. (2001): *Manual de servicios sociales*. Madrid, CCS.
- CLAVER, E. y otros (1999): *Calidad y dirección de empresas*. Madrid, Civitas.
- COHEN, E. (2002): "Retos y obstáculos de la modernización de la gestión social en América Latina" intervención en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, octubre (www.clad.org.ve/fulltext/0044514.pdf).
- CORNELLA, A. (2003): *Hacia la empresa en red*. Barcelona, Gestión 2000.
- DICKENS, P. (1995): *Quality and Excellence in Human Services*. Chichester. Wiley.
- EUSKALIT (2002): *Guía para una gestión basada en procesos*. Zamudio.
- FAJARDO, I.G. y otras (1997): *Gestión de servicios de apoyo a personas*. Valencia, Fondo Social Europeo/ADAPT.
- FANTOVA, F. (1999): *Investigación y desarrollo de un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales (tesis doctoral)*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- FANTOVA, F. (2001): *La gestión de organizaciones no lucrativas. Herramientas para la intervención social*. Madrid, CCS.
- FANTOVA, F. (2002a): "Hacia una gestión de calidad en los procesos de intervención social" en *Documentación Social*, núm. 128, julio-septiembre, pp. 179-195.
- FANTOVA, F. (2002b): "Intervención social y construcción de redes" en *Documentación Social*, núm. 129, octubre-diciembre, pp. 39-56.
- FANTOVA, F. (2003): "Perspectivas en gestión de servicios sociales" (www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c_lecciones/LM-Fantova.pdf)
- FEMCVT (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo) (2001): *Seminario: La calidad de los servicios sociales públicos. Resultados y conclusiones* (www.eurofound.eu.int/living/Quality%20in%20social%20public%20services%20ES.pdf)
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y ARES, A. (coords.): *Servicios sociales: Dirección, gestión y planificación*. Madrid, Alianza Editorial.
- FERNÁNDEZ GUERRERO, R. y MARTÍNEZ MORENO, A. (2002): "La calidad: estrategia o control en la prestación de servicios en un sistema de economía mixta del bienestar" en *Documentación Social*, núm. 128, julio-septiembre, pp. 37-55.
- KAPLAN, R.S. y NORTON, D.P. (1997): *El cuadro de mando integral*. Barcelona, Gestión 2000.
- KIRCHNER, A.M. (1999): *La gestión de los saberes sociales. Algo más que gerencia social*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- KOONTZ, H. y WEIHRICH, H. (1994): *Administración. Una perspectiva global*. México, McGraw-Hill.
- LAMBIN, J.J. (1995): *Marketing estratégico*. Madrid, McGraw-Hill
- LAPARRA, M. y AGUILAR, M. (1997): "Intervención social y exclusión" en *CÁRITAS: Políticas sociales contra la exclusión social. Actas del simposio*. Madrid.
- LONGO, F. y ECHEBARRIA, K. (2000): "La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas" (www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf).
- MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) (2003): *CAF. El marco común de evaluación*. Madrid (www.caf.map.es/archivos/CAF2002.pdf)
- MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) (2000): *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos*. Madrid (www.map.es).
- MAYNTZ, R. (2001): "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre (www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf).
- METCALFE, L. (1996): "Gestión pública: de la imitación a la innovación" en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de gestión pública*. Madrid, INAP/BOE, pp. 79-100.

- MINTZBERG, H. (1991a): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel.
- MINTZBERG, H. (1991b): *Mintzberg y la dirección*. Madrid. Díaz de Santos.
- MORENO-LUZÓN, M.D. y otros (2001): *Gestión de la calidad y diseño de organizaciones. Teoría y estudio de casos*. Madrid, Pearson Educación.
- NIRENBERG, O. y otras (2000): *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Paidós.
- OCSP (Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos) (2003): *Modelo Ciudadanía MC-OCSP. Un instrumento para la evaluación de los servicios públicos. Adaptación a la Administración Local*. Madrid, FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).
- OLVE, N. y otros (2000): *Implantando y gestionando el cuadro de mando integral. Guía práctica del Balanced Scorecard*. Barcelona, Gestión 2000.
- OSBORNE, D. y PLSTRIK, P. (2003): *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona, Paidós.
- PRIMAVERA, H.H. (1995): "Trabajo social y gerencia de lo social. Reflexiones desde una perspectiva latinoamericana en los umbrales del año 2000" en *RTS*, núm. 140, pp. 24-31
- QURESHI, H. y NICHOLAS, E. (2001): "A new conception of social care outcomes and its practical use in assessment with older people" en *Research Policy and Planning*, vol. 19, núm. 2, pp. 11-25 (www.elsc.org.uk).
- RAMIÓ, C. y BALLART, X. (1993): *Teoría de la organización*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- RANCI, C. (ed.) (2001): *Il mercato sociale dei servizi alla persona*. Roma, Carocci.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONTSERRAT, J. (dirs.) (1996): *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales.
- RODRÍGUEZ, D. y RÍOS, R. (2002): "Las organizaciones sociales en una sociedad compleja" en DOS (División de Organizaciones Sociales) (2002): *Gobernar los cambios: Chile, más allá de la crisis*. Santiago, Ministerio Secretaría General de Gobierno, pp. 133-152.
- SCHALOCK, R. y VERDUGO, M.A. (2003): *Calidad de vida. Manual para profesionales de la educación, la salud y los servicios sociales*. Madrid, Alianza Editorial.
- SCHALOCK, R.L. (1995): *Outcome-based evaluation*. New York, Plenum Press.
- SCHÖN, D. (1998): *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*. Barcelona, Paidós.
- SCHVARSTEIN, L. (1991): *Psicología social de las organizaciones*. Buenos Aires, Paidós.
- SERRA, A. (2002): "Una aproximación a la calidad en el ámbito de la acción social. Elementos para comprender la calidad" en *Documentación Social*, núm. 128, julio-septiembre, pp. 19-36.
- SETIÉN, M.L. y SACANELL, E. (coords.) (2003): *La calidad en los servicios sociales: conceptos y experiencias*. Valencia, Tirant lo Blanch.