

Nuevos modelos en gestión social: calidad y excelencia en las organizaciones sociales

Fernando Fantova

[Para la participación prevista en el Congreso Internacional de Calidad de Vida de Personas con Discapacidad, organizado en Quito por la Fundación General Ecuatoriana (17-21 de octubre de 2005), adaptamos algunos fragmentos del libro *Manual para la gestión de la intervención social* que publicaremos en breve en la editorial CCS. Para simplificar el texto hemos eliminado los paréntesis con las referencias bibliográficas precisas, que pueden encontrarse, junto a un texto mucho más amplio, en el original. Para más información o solicitar más documentación dirigirse a www.fantova.net]

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. Recordemos **el cuento de la señora Raku** con el que Henry Mintzberg comienza y termina su libro sobre la estructuración de las organizaciones. 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.

Pues bien, desde nuestro punto de vista, cualquier actividad, cualquier proceso se rige por la dinámica cíclica compuesta de **planificación-ejecución-evaluación**¹. 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. 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 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

¹ Este ciclo de la actividad humana que en este texto 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. En la gestión de calidad, por poner otro ejemplo, se habla del ciclo *PDCA* (*plan-do-check-act*).

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.

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.

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)². 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 texto referido a la gestión en el campo de la intervención social³). Así, merece una mención especial el estudio de la **gestión de**

² 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.

³ En cuanto al término *gestión social* que podemos utilizar para referirnos a la gestión de las unidades, organizaciones, sistemas o redes que hacen intervención social, hay que decir que no se trata de un término suficientemente 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. Sin embargo, en el ámbito europeo 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.

servicios, que identifica en ellos algunas características que han de ser tomadas en cuenta para la gestión⁴:

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

Nuestro modelo de gestión

En la figura de la página siguiente se representa el esquema de comprensión o estructuración de la gestión que proponemos y en el que se identifican diez procesos de gestión:

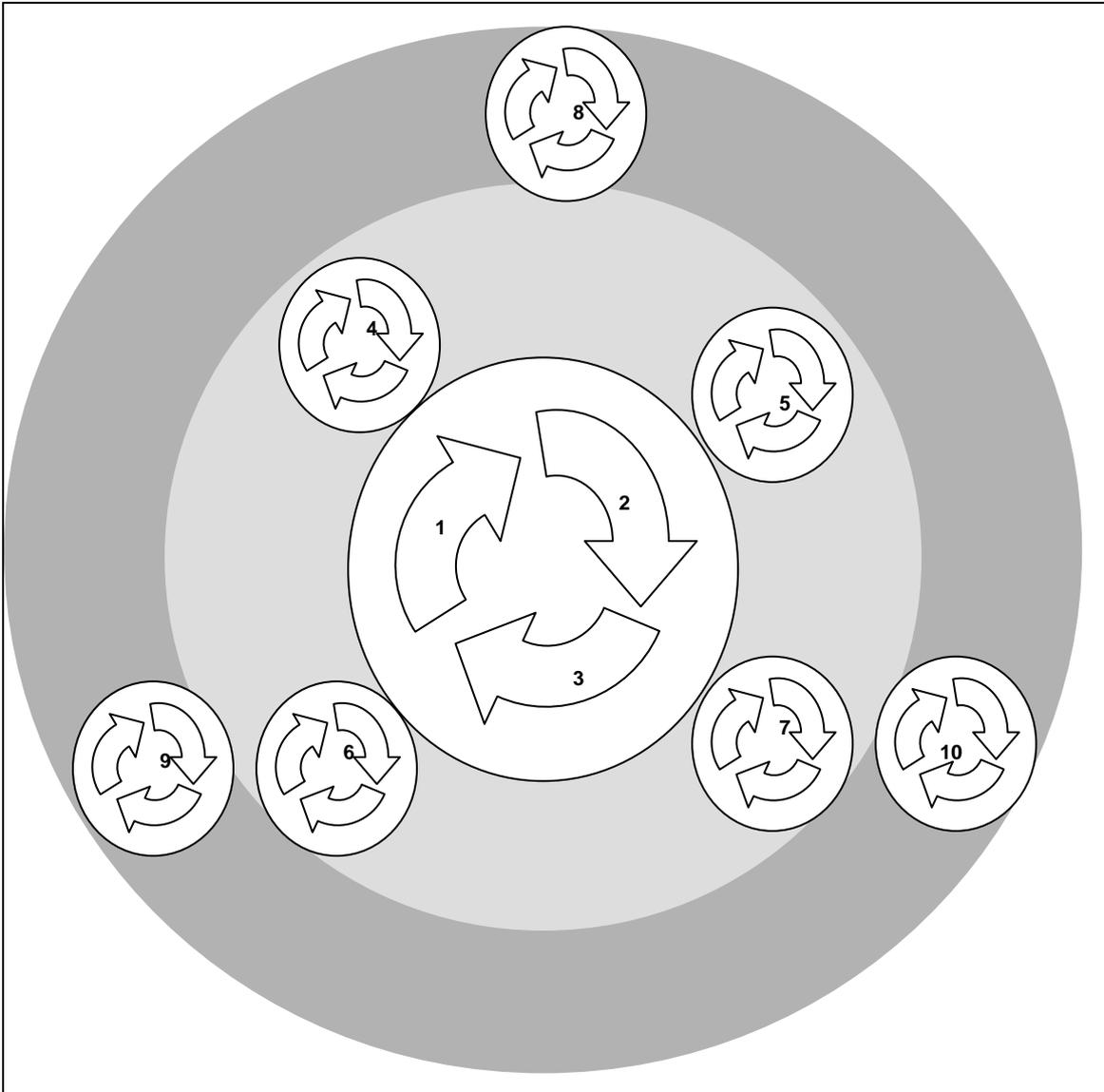
- Tres **procesos básicos**: planificación (1), interlocución (2) y evaluación (3).
- Cuatro **procesos vinculados a recursos**, a los cuatro grandes tipos de recursos: gestión de recursos humanos (4), gestión económico-financiera (5), gestión de la información (6) y gestión de recursos materiales (7).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

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 un manual de gestión social 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

⁴ 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).

que, si bien tienen lugar de 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.



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.

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.

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.

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.

Le planteamos, por tanto, un modelo de gestión en el que se pueden diferenciar diez grandes procesos de gestión. Con todo, lo que le proponemos no es tanto que conozca o adopte nuestro modelo 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**.

Calidad y excelencia en gestión

Calidad y excelencia son posiblemente los términos más utilizados por quienes, hoy y aquí, intentan brindar propuestas y herramientas para la **mejora de la gestión** en el ámbito de la intervención social y en el de las organizaciones en general. Sin embargo, hemos de comenzar aclarando que:

- Sólo algunos de los enfoques o instrumentos que se proponen para mejorar la gestión de las organizaciones se presentan bajo términos como calidad o excelencia. Existen propuestas excelentes y de mucha calidad en materia de gestión que no otorgan centralidad a dichas expresiones o ni siquiera hacen uso de ellas.
- Existe una gran diversidad y heterogeneidad entre las aproximaciones y aportaciones que utilizan conceptos como calidad o excelencia. Si bien todas ellas tienen un *aire de familia*, veremos que son diferentes en su origen, desarrollo y consecuencias.

Peters y Waterman en busca de la excelencia

La popularización del concepto de excelencia en el mundo de la gestión se debe, en buena medida, al libro de Tom **Peters** y Robert **Waterman** *En busca de la excelencia*, publicado en 1982 y que simboliza el renacimiento del interés por la gestión en el mundo occidental en buena parte como reacción a la pujanza empresarial del Japón

en una economía mundial cada vez más competitiva. Estos autores plantean las que denominan **eses** (por la inicial en inglés) fundamentales en la gestión: estrategia, estructura, sistemas, estilo directivo, funciones directivas, valores compartidos o cultura y habilidades.

En su libro, Peters y Waterman identifican las características de las compañías excelentes o **atributos** para la gestión de la ambigüedad y la paradoja:

- énfasis en la acción,
- proximidad con el o la cliente.
- autonomía e iniciativa,
- productividad contando con las personas,
- valores claros y manos a la obra,
- zapatero a tus zapatos,
- estructuras sencillas, *staff* reducido,
- tira y afloja simultáneos.

Sin embargo, hay que señalar que evaluaciones posteriores de las empresas analizadas por Peters y Waterman demostraron que muchas de las empresas consideradas por ellos habían dejado de ser *excelentes*. En todo caso cabe reconocer el carácter simbólico de la aportación de Peters y Waterman en relación con la asunción y reivindicación desde los países occidentales de una serie de conceptos de gestión, preconizados desde Japón que ponen más énfasis en los **aspectos culturales** de las organizaciones y de su gestión. Coincidentemente tuvo un cierto impacto en un contexto más cercano el libro de Georges Archier y Hervé Serieux *La empresa del tercer tipo*.

Dicho esto, si tuviéramos que identificar, hoy y aquí, las **tradiciones o narraciones** desde las que se plantean las propuestas de calidad o excelencia en la gestión de las organizaciones y redes que hacen intervención social, podríamos hablar, al menos, de las siguientes:

1. La que procede del mundo industrial y, más en general, en el sector empresarial convencional.
2. 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.
3. La que está vinculada a las propuestas de modernización de las administraciones públicas.
4. La que emerge del concepto de calidad de vida como enfoque reorientador de la intervención social (u otras acciones pro bienestar social) con determinadas poblaciones.

La **primera** de las tradiciones evocadas⁵ es, sin duda, la más frecuente, hoy en día, en los discursos de presentación y legitimación de las propuestas de mejora de la gestión en el ámbito de la intervención social. Situándose en esa narrativa, Dickens hace una síntesis de cuatro **niveles** o pasos en la evolución de la gestión de calidad, según la cual se empezó por inspeccionar y controlar la calidad, para después asegurarla y finalmente gestionarla:

1. **“Inspección:** Una o más características de un producto son inspeccionadas, medidas o examinadas y comparadas con requerimientos especificados para evaluar su conformidad. Ello es hecho fundamentalmente por personal contratado para esta tarea y no involucra a los productores. Las partes no conformes son eliminadas o devueltas para volver a trabajar sobre ellas.
2. **Control de calidad:** El mismo énfasis en la inspección pero involucrando a los productores y con sistemas de retroalimentación hacia la línea de producción para que el proceso de producción pueda ser modificado para producir bienes conformes.
3. **Aseguramiento de la calidad**⁶: Acciones sistemáticas y planificadas para producir artículos conformes, auditoría interna y evaluación externa para asegurar la calidad continua. Se especificarían y seguirían sistemas de aseguramiento de la calidad y su implementación sería monitorizada.
4. **Gestión de Calidad Total:** La aplicación de procedimientos de gestión de calidad a todos los aspectos del negocio, incluyendo la implantación de políticas, la estrategia, la estructura organizacional y la cultura”.

La gestión de la calidad en las normas de la familia ISO 9000⁷

Los años cincuenta del pasado siglo supusieron el desarrollo de la producción en masa en el mundo occidental y se incrementó la necesidad de la **normalización o estandarización** para facilitar el intercambio de productos y servicios, con la necesaria certificación externa que brindara seguridad a esos intercambios. **ISO** son las siglas de la Internacional Organization for Standardization (organización internacional para la normalización), creada en 1947 por Naciones Unidas.

Esta organización, con la familia de normas ISO 9000, ha venido siendo el referente para el **aseguramiento de la calidad**, aunque en la versión de 2000 de estas normas prefiere hablar de gestión de calidad. Dentro de la familia de normas ISO 9000:2000 (es decir, la versión del año 2000), la norma ISO 9001:2000 es la que especifica los requisitos para los sistemas de gestión de calidad y es la que es certificable.

Estas normas se basan en los siguientes **principios**:

⁵ Ver un resumen en personales.jet.es/amoarrain. Como aplicación al caso de las organizaciones no gubernamentales, ver www.ongconcalidad.org.

⁶ Como equivalente de aseguramiento de la calidad, puede usarse garantía de calidad.

⁷ En ocasiones además de poner las siglas ISO se añade antes las siglas EN (referidas a ámbito europeo) y UNE (referidas al ámbito español), de modo que se habla, por ejemplo, de la norma UNE EN ISO 9001:2000.

- Organización enfocada al cliente.
- Liderazgo.
- Participación del personal.
- Enfoque basado en procesos.
- Enfoque del sistema hacia la gestión.
- Mejora continua.
- Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones.
- Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor.

Implantar un sistema de calidad es estructurar y documentar una serie de procesos de modo que se garantice la calidad de los productos y servicios de la organización. La **norma** se estructura en ocho partes diferenciadas:

- Objeto y campo de aplicación. Donde se explica que la norma es de aplicación en cualquier tipo de organización que pretenda incrementar la satisfacción de sus clientes.
- Normas para consulta.
- Términos y definiciones.
- Sistema de gestión de calidad. Donde se detallan los requisitos que ha de cumplir el sistema de gestión de calidad, tanto generales (identificación de los procesos necesarios y de su secuencia e interacción) como documentales (manual de calidad, procedimientos, instrucciones de trabajo y registros y formatos).
- Responsabilidad de la dirección. Con referencia, por ejemplo, a definición de políticas y objetivos de calidad y comunicación y revisión del sistema de calidad por parte de la dirección.
- Gestión de los recursos. Que se refiere a: provisión de recursos, recursos humanos, infraestructura y ambiente de trabajo.
- Realización del producto (o servicio). Con referencias a la planificación de la realización del producto, procesos relacionados con clientes, diseño y desarrollo, compras, producción y prestación del servicio y control de los dispositivos de seguimiento y medida.
- Medición, análisis y mejora. Con referencias a planificación, seguimiento y medición, control del producto no conforme, análisis de datos y mejora.

Las organizaciones que estructuran su sistema de calidad con arreglo a estas normas suelen solicitar (para toda la organización o para una parte) la correspondiente **certificación** por parte de una entidad acreditada para hacerlo. La conservación de este certificado obliga a la organización a auditorías periódicas⁸.

Se ha señalado que dicha evolución en cuatro pasos ha corrido pareja a una evolución en la comprensión del propio **concepto de calidad**: de la calidad como el grado en el que un producto cumple las especificaciones técnicas previstas, pasando por una concepción de la calidad como adecuación del producto o servicio para la satisfacción de necesidades de quienes lo reciben o consumen a una visión más global en la que la calidad tiene que ver con todas las formas y ámbitos en que una organización satisface las necesidades y expectativas de sus diversas personas y grupos

⁸ Ver www.iso.ch o www.aenor.es.

interesados o implicados⁹ (tendiéndose cada vez más al uso del concepto de excelencia)¹⁰.

El Modelo EFQM de Excelencia¹¹

El movimiento de la **Gestión de Calidad Total** (TQM, Total Quality Management) tiene su origen en el trabajo de los ingenieros norteamericanos W. Edwards **Deming** y Joseph M. **Juran** en Japón, tras la Segunda Guerra Mundial y presenta como ideas principales:

- la aspiración a *cero defectos* (típica, por ejemplo, de la metodología denominada *seis sigma*),
- la implicación de las personas de la organización en la toma de decisiones,
- la eliminación de actividades despilfarradoras,
- el trabajo en equipo¹²,
- la polivalencia,
- el estrechamiento de la relación con proveedoras y proveedores (esto supone el sistema denominado *just in time*)
- la mejora continua¹³.

El movimiento de la calidad total se fue extendiendo por los diversos continentes y en el caso europeo su principal referencia en la actualidad sería la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (**EFQM**, European Foundation for Quality Management) que fue creada en 1988. Esta fundación promueve el Modelo EFQM de Excelencia y gestiona el Premio Europeo a la Calidad.

El Modelo EFQM de Excelencia pretende ser un modelo flexible y aplicable a pequeñas y grandes organizaciones tanto públicas como privadas y se presenta como un marco de trabajo no prescriptivo basado en nueve **criterios** (ver cuadro 11.H.1.), con diferentes pesos para la valoración, que puede utilizarse para evaluar el progreso de una organización en función de la siguiente premisa:

“Los resultados excelentes en el rendimiento general de una organización, en sus clientes, en las personas y en la sociedad en la que actúa se logran mediante un liderazgo que dirige e impulse la

⁹ Recordemos lo comentado en el capítulo 3 sobre calidad técnica y calidad percibida.

¹⁰ Esta evolución está relacionada también con el hecho de que se plantea la cuestión de la calidad en los servicios, cuyo abordaje es, necesariamente, diferente al de la calidad en los productos, tal como hemos señalado.

¹¹ En www.efqm.org puede encontrarse información más detallada, entre otros idiomas, en castellano. También www.euskalit.net.

¹² Como fórmula de trabajo en equipo hemos de resaltar la de los círculos de calidad, desarrollados por Kaoru Ishikawa, considerado el padre japonés de la calidad total. Un círculo de calidad es un pequeño grupo compuesto por personas voluntarias que resuelve los problemas en los niveles más operativos de la organización. En la evolución posterior de la gestión de calidad y en el marco de los *planes o proyectos de mejora* se habla de los *grupos o equipos de mejora*.

¹³ No cabe duda de que muchas de las propuestas que suelen hacerse en este contexto (como por ejemplo, las denominadas cinco eses (5 S) o la *gestión visual*) han nacido de y para el sector industrial. Sin embargo cada vez son más frecuentes las aplicaciones en otros sectores, en la medida en que resultan de interés sus sistemáticas de ordenar, limpiar, tener las cosas a la vista, facilitar su manejo, controlar y mejorar. Ver, por ejemplo, www.ceroaverias.com.

calidad con evaluación de programas (disciplina cuyo origen, desarrollo, aproximación y subrayados son diferentes a los del paradigma predominante presentado en las páginas anteriores) o, en todo caso, con la utilización de baterías de **estándares** más o menos específicamente diseñadas para programas sociales y utilizables, por ejemplo, para procesos de acreditación de servicios.

Ciertamente, en lo relativo a instrumentos de evaluación y estándares de referencia ha sido notoria en el ámbito de la intervención social la influencia de otros ámbitos de la acción pro bienestar social (singularmente el de salud, en el que se han de subrayar las aportaciones de Avedis Donabedian¹⁴) o la importación de modelos de otros países con sistemas de servicios más desarrollados. Entre estos últimos citaríamos, por ejemplo, los de agencias norteamericanas o europeas para la **acreditación** de servicios para personas mayores, menores o con discapacidad ¹⁵. También son conjuntos de estándares los denominados manuales o guías de **buena práctica** o buenas prácticas.

La evaluación comparativa (*benchmarking*)

El *benchmarking* (que podríamos traducir como evaluación comparativa) es un proceso continuo y sistemático que consiste en evaluar y comparar organizaciones (del mismo o diferente sector) para identificar aquellas actividades y procesos que pueden ser considerados como las **mejores prácticas** y los mejores enfoques (por su desempeño o por su rendimiento), de modo que sirvan de referencia para la propia organización a la hora de poner en marcha acciones de mejora.

En este tipo de ejercicios es importante:

- establecer el alcance de la comparación,
- escoger organizaciones o unidades interesantes y comparables,
- identificar los aspectos que se estudiarán (con las correspondientes hipótesis e indicadores),
- escoger o diseñar las técnicas e instrumentos que permitirán recoger la información y
- construir las relaciones de confianza y reciprocidad con las organizaciones o unidades con las que se va a realizar la comparación.

En otras ocasiones, por continuar con el **tercero** de los encuadres, la referencia a la calidad o la excelencia se hace desde la preocupación por la reforma, simplificación o modernización de la administración pública, girando en torno a apuestas como la de la

¹⁴ Ver, por ejemplo, www.fadq.org.

¹⁵ Ver, por ejemplo, www.epr.be, www.carf.org, www.thecouncil.org, www.cwla.org.

nueva gestión pública (ver cuadro), la *reinención del gobierno*, la *gestión posburocrática* (propuesta por Michael Barzelay), la *administración relacional* (según el lema que propone no *remar* sino *llevar el timón*) u otras similares¹⁶. En general, se trata de propuestas que pretenden introducir la filosofía de la denominada *orientación al cliente* (por ejemplo mediante herramientas como la de ventanilla única o sistemas de quejas, reclamaciones, sugerencias y propuestas) y, en general, las técnicas de gestión empresarial convencional en las administraciones y servicios públicos¹⁷. En este ámbito han tenido una cierta difusión iniciativas como las de las **cartas de servicios**, cartas de compromiso, carteras de servicios (documentos accesibles al público que detallan servicios, especifican niveles de calidad y establecen compensaciones en caso de que éstos no se alcancen) y, más en general, 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.

La nueva gestión pública

Francisco Longo y Koldo Echebarria identifican diversos subrayados o acentos en la comprensión de la denominada *nueva gestión pública*:

- La nueva gestión pública como **reforma administrativa** (mejoras operativas en las instituciones administrativas del poder ejecutivo) a la búsqueda de una mayor eficiencia.
- La nueva gestión pública como **aproximación gerencial** a la administración pública, lo que supone la traslación al sector público no sólo ni principalmente de las técnicas de la gestión empresarial convencional sino, además y sobre todo, de sus valores y significaciones. Se exigen resultados desde un marco de responsabilidad basado en tres pilares: el poder de las y los directivos, el reconocimiento de los subsistemas de gestión (diferenciados de los de gobierno político) y el control por el mercado.
- La nueva gestión pública como **cajón de sastre** de modelos y técnicas de gestión, más eficientistas (en una línea taylorista), más contractualistas (en la línea de la teoría de la agencia) o más serviciales (en una línea de gestión de servicios y centralidad de la cultura organizacional).

¹⁶ Para modelos de evaluación y mejora de la calidad de gestión adaptados al sector público se puede consultar, por ejemplo, el *modelo ciudadanía* (en www.ocsp.arrakis.es) o el denominado *marco común de evaluación* o CAF (en www.igsap.map.es/calidad/calidad.htm).

¹⁷ Carles Ramíó acepta que las corrientes denominadas *neoempresariales* son las predominantes en estos movimientos de renovación de la gestión pública aunque también hay propuestas *neopúblicas* que apuestan por una repolitización y remoralización de las administraciones públicas en las que éstas *beban en su propio pozo* (si se nos permite la expresión) más que abrirse a influencias del mundo de la empresa convencional de mercado. Se pueden consultar varios de sus escritos en www.clad.org.

Por último y en **cuarto** lugar, la propuesta de la calidad en la gestión de la intervención social puede llegar desde movimientos como los que van enarblando 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, según este enfoque, 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 los que se intenta diseñar los apoyos sobre la base de información tan individualizada como sea posible.

La planificación centrada en la persona¹⁸

Los planteamientos de la planificación centrada en la persona surgen en el ámbito de la intervención con personas con discapacidad en ambientes favorables al principio de normalización (posteriormente reconceptualizado por Wolf Wolfensberger como valorización del rol social). El principio de normalización propugna que se brinde a las personas destinatarias de programas sociales las condiciones, medios, recursos o denominaciones tan culturalmente normativas o valoradas como sea posible.

A partir de esos planteamientos se ha ido evolucionando hacia enfoques que poniendo en el centro el concepto de **calidad de vida** (como los de Schalock y Verdugo), subrayan la importancia de la satisfacción actual de las necesidades y aspiraciones de las personas y de los **apoyos**, entendidos como toda aquella persona, relación, objeto, entorno, actividad o servicio que responde a alguna necesidad de la persona y le ayuda a conseguir sus objetivos y su plena participación social.

La planificación centrada en la persona supone que en el proceso de planificación se identifiquen siempre los **logros personales**, es decir, aquello que la persona desea conseguir o alcanzar y que, ante cada objetivo o actividad que nos planteemos, nos preguntemos siempre cómo va a ayudar a la persona a alcanzar sus logros personales. El proceso de planificación centrada en la persona es, necesariamente, participativo y en él han de tomar parte, además de la persona destinataria de la intervención, todos aquellos agentes o instancias relevantes para que la persona pueda alcanzar sus logros¹⁹.

Revisando estas cuatro perspectivas encontramos, como decíamos, un aire de familia, una serie de constantes y, de hecho, en la realidad de la intervención social (y de las

¹⁸ Son muchos los antecedentes de los enfoques de planificación centrada en la persona que cabría mencionar. Así, por ejemplo, el trabajo de casos en Mary E. Richmond, pionera del trabajo social o Carl Rogers, con su enfoque de terapia centrada en el cliente.

¹⁹ Ver www.aamr.org, www.carf.org, www.thecouncil.org, soeweb.syr.edu/thechp/rsapub.htm

organizaciones en general) estas aproximaciones aparecen, muchas veces, entremezcladas. No podemos olvidar, sin embargo, que, como han señalado Moreno-Luzón y otros:

“La gestión de la calidad comprende un conjunto de principios y métodos cuya aplicación está en auge (...) Es necesario reconocer, sin embargo, que en el ámbito de este marco de trabajo se aglutinan las iniciativas más dispares. Diversos autores han acuñado vocablos o conceptos propios para referirse a conjuntos de problemas idénticos, generando confusión en el tema objeto de estudio. Otros toman conceptos clásicos de dirección y los incluyen, con denominaciones distintas, dentro de los programas de gestión de calidad como algo novedoso”.

Efectivamente, los enfoques y herramientas para la realización de una buena gestión (o si se quiere, de una gestión de calidad o una gestión excelente) tienen orígenes y denominaciones diversas. La construcción de un cuerpo de **conocimiento sobre gestión de organizaciones** (en nuestro caso de intervención social) no puede olvidar las propuestas y métodos que se presentan vinculadas a conceptos como calidad o excelencia pero tampoco puede limitarse o circunscribirse a ellas, pues hacerlo supondría dejar a un lado una gran parte del conocimiento sobre gestión útil en el ámbito de la intervención social.

Gestionar en el comienzo del siglo XXI

Queremos terminar este texto sintetizando los **rasgos** que hoy y aquí podrían proponerse para la gestión de las unidades, organizaciones, sistemas y redes que hacen intervención social, atendiendo a los enfoques más avanzados y compartidos en la comunidad científica, profesional e institucional de referencia. Serían, a nuestro juicio, los siguientes:

1. Gestión estratégica.
2. Liderazgo de proximidad.
3. Gestión basada en la evidencia.
4. Gestión por procesos y estructuras.
5. Gestión relacional.
6. Gestión en red.
7. Gestión participativa.
8. Gestión orientada a la eficiencia.
9. Gestión dinámica y basada en el aprendizaje.

10. Responsabilidad e inteligencia social.

Hablar de **gestión estratégica** es, sin duda, uno de los lugares comunes de la actual teoría de la gestión, que ha asumido que no basta con una gestión operativa o 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, fijándose en grandes elementos o magnitudes que normalmente sólo cambian en plazos medios o largos. Gestionar estratégicamente supone ubicarse en los bucles (o ciclos) más grandes e intentar anticipar y gobernar los cambios que afectan de forma relevante la sostenibilidad²⁰ de la diferenciación y el posicionamiento de la unidad, organización, sistema o red que estamos gestionando. Y supone comprender que el entorno es cambiante, complejo (y, si se quiere, turbulento) y ello nos exige capacidad inteligente y de orientación y reorientación. La clave de la gestión estratégica estaría, por cierto, no sólo en la acertada identificación de las ventajas competitivas o las competencias nucleares que se poseen o han de poseer, sino en una impregnación o alineamiento del conjunto de la organización o sistema que sea coherente con la estrategia construida.

Sin embargo, no es menos cierto que las más perspicaces aproximaciones a la realidad de la gestión subrayan la necesidad de que las personas con responsabilidades de gestión ejerzan lo que podríamos llamar un **liderazgo de proximidad**. Se trata de tener un conocimiento experiencial de los procesos operativos (en nuestro caso los procesos de intervención social) y de estar cerca de las personas involucradas en ellos, particularmente de las destinatarias y destinatarios y de las trabajadoras y trabajadores. No se trata de afirmar en forma fundamentalista que es imprescindible haber sido *cocinero antes que fraile*, pero no cabe gestionar una actividad sin una experiencia, siempre renovada, de proximidad operativa y también afectiva a esa actividad y a sus protagonistas.

Hablamos, en tercer lugar, de **gestión basada en la evidencia** o gestión con datos. Sin desconocer lo que de intuitivo tiene el arte de la gestión, 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, manejando baterías de indicadores

²⁰ Vernis ha propuesto el concepto de *fortalecimiento institucional* para referirse al proceso mediante el cual las organizaciones y sistemas aumentan estratégicamente su flexibilidad y sus capacidades para el cumplimiento de su misión, para la respuesta a las diferentes personas y grupos interesados o implicados y para el impacto social.

(medidas) que aporten información objetiva y subjetiva al respecto. Se considera superado 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.

Hablamos, en cuarto lugar, de una **gestión por procesos y estructuras**. La flexibilidad exigida por una gestión de corte estratégico nos lleva a insistir 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 estructuración formal y otros serán más bien rutinas que no pueden o deben describirse en un papel. Sea como fuere, la gestión por procesos (en el marco de la imprescindible claridad y relativa estabilidad de las estructuras organizativas) 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.

Señalábamos, en quinto lugar, que se propone una gestión **relacional** o dialógica y lo que queremos decir es que, a nuestro juicio, las propuestas actualmente vigentes en materia de gestión están cada vez más atentas a la naturaleza conversacional de las organizaciones y sistemas. 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 construcción de organizaciones orientadas a sus destinatarias y destinatarios (y al conjunto de personas y grupos interesados o implicados) y en la necesidad de una gestión integral y sinérgica de las relaciones, empezando por aquellas relaciones personales directas que mantiene la persona con responsabilidades de gestión pues éstas y no otras serían la *prueba del nueve* de su forma de comprender y vivir fenómenos tan sutiles como el liderazgo o el empoderamiento.

La perspectiva de género aplicada a la gestión²¹

Adoptar la perspectiva de género supone darse cuenta de que las desigualdades sociales entre mujeres y hombres (la denominada brecha de género) son la consecuencia de unas determinadas concepciones y estructuras injustas que no son expresión de las diferencias entre sexos sino de **construcciones sociales** (roles sociales) históricos y transformables.

Por lo tanto, aplicar el enfoque de género (de forma **transversal**) a los diversos procesos de gestión supone evaluar la gestión para ver si, de alguna manera, está contribuyendo a la discriminación de las personas por su sexo²² y, más allá, convertir los procesos de gestión en constructores activos de organizaciones y redes donde se practique y se promueva la equidad de género, la igualdad entre hombres y mujeres.

Si no se elaboran planes, si no se toman medidas, si no se realizan evaluaciones (con indicadores desagregados en función del sexo) las organizaciones y sistemas tienden a reproducir en su seno los mecanismos y dinámicas que sostienen y acrecientan las relaciones patriarcales y, en general, las injustas desigualdades entre hombres y mujeres. Así, se ha hablado, por ejemplo, del **techo de cristal** que se impone a las mujeres a la hora de asumir responsabilidades de gestión en las organizaciones.

Hablaríamos, en sexto lugar, de una **gestión en red**²³ y es que la de la red parece ser la metáfora de la que más nos estamos valiendo en este momento para referirnos a los fenómenos humanos en esta sociedad que, se nos dice, está incrementando sus niveles de conectividad y se está estructurando en red a la vez que se hace cada vez más excluyente, poniendo obstáculos a la participación de muchas personas y grupos en esas redes. En ese contexto, una gestión en red es una gestión orientada a las destinatarias y destinatarios (de la intervención social, en nuestro caso) y al conjunto de personas y grupos interesados e implicados. Una gestión capaz de diseñar, activar y evaluar las sinergias entre las múltiples y complejas relaciones que, muchas veces en tensión, conforman las unidades y organizaciones que hacen intervención social.

Todo ello supone hablar de las tecnologías avanzadas de la información y la comunicación pero sobre todo de incorporarlas como herramienta para una **gestión participativa**, en un contexto que hace entrar en crisis muchos de los límites y jerarquías establecidas en las organizaciones y sistemas. Si las unidades, organizaciones, sistemas y redes de intervención social quieren desencadenar

²¹ Ver www.emakunde.es.

²² El mismo esquema se podría aplicar a otros tipos de discriminación, generando otras transversalidades.

²³ En la ciencia política (por parte de autores como Subirats, por ejemplo) se habla cada vez más de términos como gobierno en red, gobierno multinivel y gobernanza para referirse a situaciones complejas en las que el poder político se ejerce por diversos agentes o instancias, con patrones de relación variables y no jerárquicos cuyas decisiones se influyen recíproca y transversalmente.

procesos de integración y participación, han de practicar la integración y participación en su funcionamiento habitual. La gestión participativa no supone diluir las responsabilidades sino considerar que en cada responsabilidad que individualmente se asume está incorporado el cometido de enmarcar, activar, recoger y reforzar la participación de las personas y grupos relacionados con tal responsabilidad o afectados por ella²⁴.

En octavo lugar, hablamos de una **gestión orientada a la eficiencia** ya que la gestión en ningún caso puede olvidar uno de sus mandatos fundantes como es el de velar por una adecuada asignación de los recursos para la obtención de los efectos deseados en cada caso. Este mandato promueve una gestión ligera, austera, discreta y sencilla. Una gestión siempre consciente del riesgo de estar complicando las cosas en lugar de ayudar a que se hagan. Una gestión permanentemente consciente de ser un proceso al servicio de los otros procesos y, en última instancia y sobre todo, de aquellos que desembocan directamente en las destinatarias y destinatarios de la intervención social.

Nos referimos en noveno lugar a una **gestión dinámica y basada en el aprendizaje**. Se trata de una gestión que se rige por el ciclo continuo planificación-ejecución-evaluación en el que se consigue la deseada mejora continua. Estamos hablando de que las personas y las propias unidades, organizaciones, sistemas o redes posean cada vez más capacidades y competencias transversales que posibiliten tanto la flexibilidad y la polivalencia como la autorregulación y la interdependencia. Y nos referimos también a organizaciones que aprenden, en las que se gestiona proactivamente la construcción de conocimientos, sentimientos y valores compartidos.

La responsabilidad social de las organizaciones

Se entiende que una organización adopta criterios de **responsabilidad social corporativa** cuando establece políticas, formaliza sistemas y realiza actividades transparentes (con resultados sometidos, en principio, a auditoría externa) que suponen un compromiso con el desarrollo sostenible (en las dimensiones económica, social y medioambiental, suele añadirse). Las propuestas sobre la responsabilidad social de las empresas se basan en la atención a las expectativas de las diversas personas y grupos interesados o implicados (*stakeholders*): trabajadoras y trabajadores, clientes, comunidad local, socias y socios, y así sucesivamente. Se

²⁴ Se ha dicho que existen diferentes grados o niveles de participación. Así en la literatura sobre participación ciudadana y democracia participativa se habla, por ejemplo de: información, consulta, concertación, codecisión, cogestión. También se ha dicho que la participación requiere unas condiciones de posibilidad y, ciertamente, un proceso de aprendizaje, que supone, en buena medida, desaprender actitudes, hábitos y comportamientos no participativos.

habla en este contexto de *empresa ciudadana* o de *ciudadanía corporativa*.

La **acción social corporativa** (que venimos considerando como una forma de intervención social) no sería sino una de las expresiones de la responsabilidad social de una organización. Otras tendrían que ver con el trato a trabajadoras y trabajadores (la inversión en capital humano), la inversión ética o socialmente responsable o la relación con proveedoras y proveedores. La responsabilidad social supone ir más allá del cumplimiento de las leyes y suele expresarse a través de códigos de conducta aunque se entiende que la ética de la empresa y de las organizaciones abarca más o va más allá que la responsabilidad social corporativa²⁵.

Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (con el denominado *Global Compact*)²⁶ o la Unión Europea (con el libro verde *Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*)²⁷ están implicadas en la promoción de la responsabilidad social corporativa²⁸.

Hablamos, por último de **responsabilidad e inteligencia social**. Las unidades, organizaciones, sistemas y redes dedicadas a la intervención social no pueden sino ser socialmente responsables, tanto si la intervención social es su actividad única o principal como si no lo es. Leonardo Schvarstein²⁹ denomina organizaciones socialmente inteligentes a aquellas que son capaces de gestionar efectivamente su responsabilidad social. Se propone, por tanto, que sólo una gestión socialmente inteligente y socialmente responsable, sólo una gestión capaz de buscar con eficiencia el bienestar social, será capaz de dar respuesta a los retos que en este siglo XXI tienen ante sí las unidades, organizaciones, sistemas y redes dedicadas a la intervención social.

www.fantova.net

²⁵ Ver www.etnor.org.

²⁶ Ver www.globalcompact.org,

²⁷ Ver europa.eu.int/comm/enterprise/csr/index.htm.

²⁸ Más información en www.xertatu.net, www.fiare.org, www.reasnet.com, www.fundacionlealtad.org, www.globalreporting.org,

²⁹ Schvarstein se basa en el paradigma autopoiético de Maturana y Varela que propone comprender las organizaciones, tanto en su interacción con el entorno, en su responsabilidad social, como en sus necesarias dinámicas autorreferenciales, en su autonomía.