

SEMINARIO:
CALIDAD EN LOS SERVICIOS SOCIALES. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS
Organizado por:
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. IMSERSO
CIES. Universitat de Barcelona
Madrid 3 y 4 de noviembre de 2004

CRITERIOS PARA HACER OPERATIVO UN MODELO DE GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL EN LOS SERVICIOS SOCIALES.

Ángel Martínez Moreno
Psicólogo / Consultor
Profesor Asociado Universitat de València

INTRODUCCIÓN.

Además de una responsabilidad social del Estado, y consecuentemente de la Administración Pública para con la ciudadanía, los Servicios Sociales constituyen también un sector económico emergente y que, según todos los augurios, parece destinado a convertirse en potente, estable y con un amplio desarrollo, tanto desde el punto de vista de la demanda como desde el de la oferta. Considérese que los Servicios Sociales son una parte del conjunto de los Servicios de Apoyo a Personas que a su vez se configuran entre los Servicios Personales, y que estos han sido anunciados desde hace años como uno de los más importantes nuevos yacimientos de empleo (*Libro Blanco de la Unión Europea, 1993*). Es por ello que los agentes sociales y económicos privados vienen mostrando un interés creciente por participar en el sector. Y es por eso por lo que probablemente estamos asistiendo a una amplia diversificación de las modalidades de gestión y provisión. Así, no sólo se amplían las posibilidades de participación, sino también las oportunidades de hacerlo de diferentes formas.

Lógicamente, las diferentes formas de participación se van mostrando cada vez más sesgadas en función de las disponibilidades económicas de los clientes y /o usuarios potenciales, así como del volumen de los presupuestos que el Estado pone a disposición. De esta manera las residencias de personas mayores, por ejemplo, cuentan con el interés de empresas que, provenientes de otros sectores como el sanitario, el hostelero o la

construcción, entre otros, se muestran dispuestas a invertir y explotar estos recursos. Por otra parte, apenas encontramos a estos mismos agentes sociales y económicos en actividades relacionadas con la protección de menores, la intervención en la rehabilitación de delincuentes juveniles, o con la atención a mujeres maltratadas, entre otras muchas. Aquí, son organizaciones diferentes a las estrictamente empresariales (entiéndase empresas de capital) las que mantienen una presencia mayor junto a la propia Administración Pública, de modo que podemos reconocer asociaciones, fundaciones, cooperativas de trabajo asociado, ONGs, y todo un conjunto de entidades que, en ocasiones, se han pretendido categorizar como “tercer sector”.

No es un secreto para nadie el hecho de que la preocupación por la calidad constituye una expresión de la emergencia del poder de los clientes en el entorno socioeconómico. Por ello, a medida que los clientes van adquiriendo ese poder, que se escenifica como capacidad de elección, la calidad va imponiéndose como requisito de competitividad en cada uno de los diferentes sectores.

Tanto por razones históricas como por las características de los servicios, los clientes de los Servicios Sociales se cuentan entre los colectivos con menor capacidad de elección. De hecho, tradicionalmente, los clientes de Servicios Sociales han sido de aquellos que se han venido a denominar “cautivos”, para expresar precisamente su imposibilidad de recurrir a otros servicios alternativos desde los cuales abordar sus necesidades. Sólo con la progresiva incorporación de las clases medias al conjunto de los clientes - usuarios ha podido aumentar la capacidad de elección, y por tanto el poder de los clientes entendidos como colectivo. De manera simultánea al poder se desarrolla la capacidad de exigencia de calidad en los servicios.

Siendo esto cierto, sin embargo, en el caso de los Servicios Sociales las exigencias de calidad a las organizaciones prestadoras provienen también, en gran medida, de otras instancias que no son exclusivamente el usuario directo de los servicios. Así se puede constatar que la preocupación por la gestión de la calidad es mayor en aquellos servicios en los cuales:

- (1) Existe un referente de servicio equivalente en el mercado que pudiera atender a usuarios de similares características a los que utilizan los servicios públicos gestionados directamente por la Administración Pública, o bien a través de diferentes fórmulas de gestión privada de Servicios Públicos
- (2) Los usuarios cuentan con una red de apoyo dotada del suficiente poder social para plantear exigencias a las instituciones públicas y a la sociedad civil.
- (3) Aquellos servicios susceptibles de ser utilizados por personas provenientes de diferentes clases sociales y no adscritos de forma específica, en la práctica, a colectivos catalogados como marginales o cuasimarginales.

Por otra parte, excepto en algunos casos emergentes (como las residencias de personas mayores en algunas zonas) la calidad no se ha planteado abiertamente todavía como un factor determinante de la competitividad empresarial, por razones que en gran medida se relacionan con la estructura todavía incipiente del mercado.

El hecho de que la exigibilidad de calidad no encuentre exactamente las mismas raíces en los Servicios Sociales que en otro tipo de ámbitos obliga a tener que considerar planteamientos específicos que pueden dar cuenta de, al menos, algunos condicionantes de la calidad. Así, estimamos que puede resultar de utilidad considerar a los diferentes actores intervinientes en el diseño, la gestión y el “consumo” de los servicios, en tanto que clientes idiosincrásicos de los mismos. De hecho, cada uno de estos actores - clientes pueden considerarse, en la práctica, como buscadores de satisfacción de necesidades, y por tanto directamente interesados en el funcionamiento de los Servicios Sociales. Revisemos los diferentes actores - clientes del sistema:

- Los usuarios - clientes. En muchas ocasiones se trata de personas, familias o colectivos que socialmente son estigmatizados como fracasados sociales. En un planteamiento residual de los servicios

sociales, que todavía dista mucho de haber sido superado, esta consideración resulta especialmente importante ya que aparecen como aquellos que no han podido satisfacer sus necesidades a través de sus propios recursos y de sus propias redes de apoyo social. Pero en muchos otros casos, y cada vez en mayor medida, los usuarios - clientes son personas en pleno ejercicio efectivo de sus derechos y con capacidad de influencia social, que se relacionan con los Servicios Sociales en la pretensión de ejercer un derecho cuando recurren a un servicio público, o de realizar un intercambio comercial cuando acuden al mercado.

- Las instancias y personas vinculadas a los clientes usuarios. En este grupo se encuentran los familiares de éstos para los que en muchas ocasiones el recurso a los Servicios Sociales constituye una decisión que requiere procesos importantes y significativos de justificación y legitimación, tanto personal como en relación a sus colectivos sociales de referencia. Piénsese a este respecto en la situación de las familias de muchos ancianos que han de recurrir a residencias a fin de poder ser atendidos lo que, en ocasiones, genera sentimientos de culpabilidad en los familiares más cercanos. Piénsese, asimismo, que estos sentimientos de culpabilidad se encuentran en la base de algunas sobreexigencias de estos mismos familiares a los responsables de la gestión de las organizaciones prestadoras de los servicios. Pero, por otra parte, a esta categoría pueden incorporarse también organizaciones destinadas a la autoayuda, a la habilitación de recursos para determinados colectivos, y al ejercicio de la presión política para garantizar la disponibilidad de recursos. En este caso la capacidad de ejercer poder e influencia social se multiplica y, en consecuencia, las posibilidades de que se equiparen las oportunidades de influencia de aquellos posibles usuarios que, por su extracción social o por las capacidades de sus redes de apoyo, se encontrarían en desventaja.
- El Estado. Que aparece como responsable de la suficiencia de la oferta de servicios así como de su calidad, y ello tanto si se trata de servicios provistos directamente por las Administraciones Públicas

como si se trata de servicios privados (aunque en menor medida) dado que se entiende la obligación del Estado de velar por la suficiencia de los servicios y de regular, a través de los sistemas de autorización y de inspección, las condiciones de los mismos. El Estado encuentra en los Servicios Sociales un factor relevante de legitimación social pero, lo que es más importante, con un gran potencial de deslegitimación en el caso de que las prestaciones no se encuentren a la altura de las expectativas. De esta forma parece que los servicios (y lo Servicios Sociales entre ellos) han de ser entendidos como un factor “higiénico”, de modo que si son satisfactorios su influencia apenas es percibida, pero si son deficientes presentan un importante potencial deslegitimador. Ha de considerarse aquí, además, que en realidad los problemas de legitimación que afectan a las Administraciones Públicas inciden en primera instancia sobre los gestores públicos políticos, por lo que estos se convierten asimismo en clientes capaces de exigir el abordaje de sus necesidades de legitimación individual.

- La Sociedad Civil. Que a través de las instituciones, organizaciones y movimientos sociales, manifiesta sus exigencias y plantea los resultados de su evaluación de las políticas sociales, actuando como referente externo capaz de reflejar el impacto de los servicios y, por tanto, la imagen que se transmite de los mismos. Esta evaluación, que en ocasiones pudiera parecer difusa es, sin embargo, muy relevante por cuanto determina en gran medida el grado de legitimidad que se le atribuye a los servicios y a las organizaciones que los sustentan.

La identificación de cuatro grupos de clientes de los Servicios Sociales supone establecer algunas especificidades respecto a cómo se considera la calidad en comparación con otros productos o servicios. Si la calidad se plantea como instrumento de competitividad ante el poder creciente de los clientes, los Servicios Sociales cuentan al menos con cuatro tipos de clientes, con diferentes dimensiones de poder que implican distintas capacidades para ejercer presión; con necesidades de diferente naturaleza y por tanto con exigencias diversas, a veces difíciles de conciliar, e incidiendo

en muchas ocasiones todas a la vez, generando complejidad y obligando a un pilotaje especialmente atento y cercano.

En todo caso, el establecimiento de un sistema de Gestión de la Calidad Total en los Servicios Sociales constituye sólo una opción. En absoluto ha de entenderse como una cuestión obligatoria o entender que su ausencia constituiría automáticamente que los servicios resultan deficientes o perversos. Los servicios pueden resultar aceptables, en la práctica, sin planteamientos explícitos de lo que se ha denominado Calidad Total.

CONDICIONES PARA LA CALIDAD TOTAL EN SERVICIOS SOCIALES.

En ocasiones puede resultar de utilidad plantear algunas cuestiones en su versión más sencilla. De este modo podemos considerar la idea de que el propio concepto de calidad puede resultar en cierta medida redundante. En realidad, mirada de cerca, la calidad no parece ser otra cosa que hacer las cosas bien, o lo mejor posible, dados los recursos y competencias disponibles. La idea de Calidad Total sería el resultado de una actitud de búsqueda de la mejora continua en todas las formas de hacer, que se traduce en una serie de prácticas organizativas tendentes a problematizar permanentemente la realidad para acercarse a la excelencia.

En algún sentido, por otra parte, puede considerarse que la idea de calidad y la idea de eficacia coinciden. Y ello es así si consideramos que eficacia consiste en cumplir los objetivos, es decir las expectativas explícitas de los diferentes actores del sistema. Desde este punto de vista identificar la calidad con la eficacia presenta una ventaja que consideramos especialmente relevante: libera al concepto de calidad de la necesidad de generar satisfacción en los clientes. Efectivamente, si eficacia supone considerar que se han cubierto los objetivos, garantizar éstos de forma repetida constituirá un signo de fiabilidad.

Si partimos de la consideración de que la satisfacción se produce como resultado de que el cliente ve superadas sus expectativas (que en tanto que construcciones subjetivas suelen desbordar en dimensiones y ambición a los

objetivos), la calidad, vinculándose a la eficacia, se vincula a su vez a la fiabilidad y se libera de la necesidad de generar satisfacción. Esa liberación es relevante sobre todo si consideramos que las expectativas tienden a aumentar a medida que se cumplen, de manera que los referentes y requisitos de satisfacción tienden a ser progresivamente superiores, hasta el punto de que, cuando resultan excesivos o demasiado caros para ser mantenidos, el sistema tiende a renunciar a plantearse la superación de expectativas como objetivo, precisamente cuando la superación constante de expectativas se estaba instalando en la mente de los clientes. De esta manera se puede generar un circuito que tenderá a producir insatisfacción, incluso en el caso de que se cumpliesen los objetivos formales establecidos.

Por tanto la calidad, al vinculase a la idea de eficacia, ha de hacerlo simultáneamente a la de **fiabilidad** que puede ser considerada como *eficacia mantenida en el tiempo*. Finalmente esa fiabilidad ha de ser eficiente, es decir mostrar su capacidad para aprovechar los recursos disponibles.

Así pues entendemos la Calidad Total desde la perspectiva de la búsqueda de la fiabilidad más que de la satisfacción, y es desde este referente que planteamos la identificación de los condicionantes de cualquier modelo de Calidad Total en su aplicación al ámbito de los Servicios Sociales. En este sentido podemos considerar los siguientes aspectos:

1.-El posicionamiento ideológico.

Los Servicios Sociales constituyen un ámbito de posicionamiento ideológico que no puede ser ignorado. La influencia de lo ideológico en la gestión puede visualizarse fácilmente si consideramos las diferentes dimensiones que lo componen:

- Un modelo de persona que determina una serie de consideraciones acerca de cuáles han de ser los valores a preservar en la figura del cliente usuario (por ejemplo, autonomía, salvaguarda de los propios criterios de evaluación de la realidad, derecho a la intimidad, etc.)

- Un modelo de relaciones interpersonales, que establece los límites y condicionantes de la relaciones personales en los procesos de prestación de los servicios y determina los aspectos que se relacionan con el libre establecimiento de vínculos personales con otros, con la necesidad de participación en la toma de decisiones, con las condiciones de trato personal por parte de los profesionales (evitando el trato infantilizante a los usuarios o la ignorancia de sus opiniones, por ejemplo), etc.
- Un modelo de organización de la sociedad en el que, de alguna manera, se especifica el rol de la organización prestadora de los servicios, cómo se vincula a otras organizaciones, instituciones y servicios, y cómo contribuye a la eficacia del sistema de protección y promoción social de que forma parte. (¿se encuentra la entidad gestora en el rol en que piensa que debería estar, o piensa que debería desempeñar otro más o menos relevante?)

Los contenidos ideológicos necesitan explicitarse de modo que constituya una primera guía programática que permita identificar la misión de la organización y dotarla de la imprescindible direccionalidad y sentido de propósito.

El factor ideológico es tan importante en los Servicios Sociales que constituye el fundamento en el que puede asentarse una cultura de la calidad capaz de abastecer de valores y coherencia a toda una serie de prácticas profesionales que, de otro modo encontrarían su justificación, o bien en criterios de eficiencia no siempre compatibles con la calidad, o bien en la necesidad de sobreadaptarse a demandas de los clientes en función exclusivamente de su capacidad de influencia y de ejercer presión.

2.-La concurrencia de múltiples clientes simultáneos.

Ya hemos señalado más arriba como en los Servicios Sociales concurren al menos cuatro tipos de clientes con capacidad efectiva para exigir determinados contenidos y niveles de desempeño y de resultados. Asimismo, se ha destacado la importancia de que cada uno de estos grupos de clientes establece sus expectativas desde parámetros y criterios disjuntos entre sí. Cada conjunto de clientes en función de sus necesidades y expectativas demanda un tipo de satisfacción de las mismas, y es la dirección de la organización quien asume (o no) la responsabilidad de satisfacer las diferentes exigencias. Es necesario que la entidad gestora muestre una actitud abierta y receptiva, así como una intencionalidad investigadora hacia las necesidades de los clientes. Asimismo, ha de asumir un rol de clarificación permanente ante los clientes señalando las diferencias entre los objetivos y las expectativas, de manera que estas últimas se modulen y se acerquen en sus contenidos y dimensiones a las posibilidades reales de consecución. Este trabajo de reestructuración permanente de las demandas explícitas y de explicitación de las implícitas resulta fundamental, dado que es a partir de ello que se establecen los referentes de exigencia de los clientes, de manera que actuarán en el futuro como referente de medida, tanto del desempeño como de los resultados obtenidos.

3-Identificación de los referentes de calidad.

Complementariamente con lo anterior es necesario considerar dos aspectos que afectan de manera determinante a la posibilidad de establecer referentes de calidad en los Servicios Sociales:

- Los Servicios Sociales, en tanto que personales, requieren en la mayoría de las ocasiones la participación de los usuarios, es decir que no pueden producirse los servicios a no ser que se cuente con su colaboración activa. La participación de los usuarios ha de ser inducida en muchas ocasiones a través de procesos de motivación y, en ocasiones, incluso de formación en habilidades, pero siempre requiere la entrada en procesos de relación personal. De hecho, se ha insistido en que la calidad de los Servicios Sociales consiste precisamente en la calidad de la relación (*Fantova, 2001*). Dado

que la relación constituye un factor tan determinante en la percepción de la calidad, desde cualquier modelo de Calidad Total es necesario encontrar fórmulas que permitan visualizarla y que sea considerada por los diferentes clientes del servicio como un elemento básico en la valoración global que se hace del mismo.

- Los criterios más próximos con los que cuentan el usuario y los clientes, en relación a una gran parte de los servicios, son criterios que pertenecen a entornos no institucionales. Así por ejemplo el referente de servicio más cercano a los servicios residenciales para personas mayores son las atenciones familiares y, de manera espontánea se tiende a asimilar la calidad del servicio con la “familiaridad” de la relación. Sin embargo apenas nos detengamos en un análisis somero encontraremos importantes diferencias conceptuales que aconsejan una aceptación precavida del criterio de calidad que se nos presenta. Así, podemos constatar que:

(1) En el contexto de la familia el servicio de atención se presta a la persona porque es un miembro de la misma, es decir por ser quien es, y no porque el grado de necesidad lo exija de manera objetiva; en la residencia se es un cliente que está desempeñando un rol formal (bien porque se ha establecido una relación comercial, bien porque se ejerce un derecho, o por ambos motivos).

(2) En el contexto familiar quien recibe un servicio se coloca en un sistema en el que la reciprocidad es la regla: “te cuido cuando lo necesitas y tu lo harás cuando lo necesite yo, de manera que hoy soy usuario y mañana puedo ser proveedor”. La propia regla de reciprocidad actúa como elemento que vincula. En la residencia el vínculo es el contrato.

(3) La relación entre la persona y el familiar que le cuida suele estar regulada por normas implícitas y susceptibles de cambios por las preferencias y necesidades (incluso subjetivas de cada

una de la partes) desde planteamientos que suelen ser flexibles y altamente personalizados. En la residencia, la relación entre el usuario y el proveedor se encuentra mediatizada por reglamentos explícitos que suelen ser de aplicación general o que cuando tienen un carácter excepcional se establecen en función de determinadas situaciones que han de ser valoradas según criterios preestablecidos formalmente. Es por ello que muchas personas mayores, en su necesidad de reconocimiento de la individualidad, buscan en el centro residencial ser consideradas como excepciones en la aplicación de las reglas y pretenden acceder a determinadas prestaciones sin someterse a las restricciones de aplicación general.

Como fácilmente puede deducirse, no es posible utilizar de manera mecánica los criterios de calidad provenientes de las situaciones sociales ajenas a los servicios para aplicarlas a estos. Aún considerando que estas situaciones pueden tener un enorme valor referencial, es imprescindible crear criterios nuevos adaptados a la realidad de los servicios. Lógicamente, desde un planteamiento de Calidad Total, resulta más que conveniente contar con la participación activa de los usuarios y de los diferentes clientes en la definición de tales criterios. Para ello puede recurrirse a de diferentes modalidades de consulta, pero sobre todo a de procesos de aprendizaje organizativo que se basan, no sólo en la explotación de la propia experiencia, sino también en el contacto permanente con los clientes y en el planteamiento de programas de investigación - acción que abran nuevas perspectivas a las posibilidades de los servicios.

4.- Reconocimiento del servicio como parte integrante de una red

Cada vez resulta más difícil concebir un servicio en el conjunto del sistema de los Servicios Sociales que pueda ser considerado de manera aislada. La diversidad de situaciones y peculiaridades de las personas y de los grupos exige la existencia de una diversidad de servicios que, además, se encuentren conectados entre sí en forma de red que los vincule a través de nudos en los que supuestamente se producirán actividades de diseño,

rediseño, coordinación y control. En la práctica consideramos que es bastante difícil conseguir la calidad en un servicio de forma mantenida en el tiempo sin que existan unas condiciones mínimas que lo permitan en el conjunto de la red de la que forma parte. Las redes de servicios tienden a equiparar el nivel de calidad de sus componentes y a situarlo habitualmente, con el paso del tiempo, varios grados por debajo de la media del conjunto, en un proceso de degradación que se alimenta de la dependencia de unos servicios respecto de otros, así como de la sobreexplotación que se realiza de aquellos que se muestran más eficaces y eficientes. En consecuencia se hace imprescindible el diseño de actuaciones específicas destinadas a la inversión de esta tendencia.

LOS CRITERIOS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL

La calidad no es un sistema que se añade a los sistemas de gestión de la empresa sino que ha de entenderse como transversal a todos ellos, se les superpone y los modifica, optimizando su rendimiento y estableciendo criterios operativos para la toma de decisiones. En este apartado vamos a acercarnos a la identificación de esos criterios básicos de toma de decisiones de gestión. Nos limitaremos en la exposición a aquellos criterios e ideas fuerza que entendemos que son de mayor utilidad para reflejar una imagen fiel de las características de la gestión de la Calidad Total en el ámbito específico de los Servicios Sociales.

a) Definición de la dimensión ética de la calidad en los Servicios Sociales.

El hecho de que una gran parte de los usuarios de los Servicios Sociales sean personas y colectivos con poca capacidad de influencia social y que en muchas ocasiones se encuentran sometidas a procesos de devaluación y de vulnerabilidad, multiplica la relevancia y trascendencia de incorporar las cuestiones éticas en la propia definición de los sistema de calidad.

Anteriormente, al ocuparnos de la ideología hemos señalado su importancia como fundamento de una cultura de la calidad. La ideología puede o no

explicitarse. Los principios éticos por los que se rige la organización que gestiona Servicios Sociales entendemos que necesariamente han de explicitarse a fin de adquieran valor contractual y se conviertan en referentes de calidad. Desde este punto de vista la elaboración de un código ético de la organización se constituye en un requisito del sistema de calidad sin el cual éste carece de uno de sus soportes fundamentales, sobre todo si se considera que se está tratando de un sistema de relaciones que se caracteriza por una marcada asimetría de poder entre las partes.

Los contenidos del código ético pueden combinar planteamientos basados en principios que señalan los límites y requerimientos básicos de las actividades de trabajo con personas, y asimismo planteamientos de corte más utilitarista tendentes a establecer criterios de decisión que permitan la consecución de resultados capaces de beneficiar al máximo de actores del sistema.

La definición de un código ético no puede entenderse como una cuestión más o menos accesoria y prescindible en la práctica. Bien al contrario, constituye una de las formas más eficaces de contribuir a elaborar los contenidos de lo que se ha venido a llamar contrato psicológico (*Rousseau, 1995*), según el cual las diferentes partes que se relacionan en una organización (personal, dirección, clientes, etc.) configuran una serie de expectativas acerca del comportamiento de las otras partes en respuesta a los esfuerzos y aportaciones que se realizan. Estas expectativas, aunque no figuren en ningún contrato legal sí que se definen en términos de obligación moral, de manera que cuando el contrato se considera incumplido o defraudado se genera desmotivación y tendencia a sentirse desvinculado de obligaciones respecto a la organización, dejando las relaciones en una situación en la que resulta inviable cualquier planteamiento de calidad. La definición de un código ético permite orientar los contenidos de los contratos psicológicos de las partes y proporciona un marco en el que una gran parte de este contrato puede ser explicitado.

b) Relación periódica con todos los clientes

Quizás el principal enemigo de la calidad es la expectativa incontrolada o desconocida del cliente. No se puede satisfacer aquello que no se conoce. No es suficiente con imaginar las expectativas de los diferentes clientes del servicio sino que se hace necesario constatarlas. Pero, sobre todo, es fundamental disponer de la posibilidad de intervenir en la formación de las expectativas de los clientes a través de la relación periódica con ellos. El contacto directo permite eliminar equívocos pero también reconvertir las demandas, muchas veces implícitas, facilitando a los clientes un mayor conocimiento de las prestaciones de los servicios, así como de la condiciones de consecución de las mismas.

La relación periódica con clientes resulta más importante todavía si se considera el hecho de que son múltiples, simultáneos y con diferente tipo de necesidades, expectativas y objetivos. Es la relación la que permitirá establecer vínculos de “complicidad” con los clientes de manera que se haga posible algún grado de cogestión del servicio que facilite la participación activa y corresponsable en los resultados.

En el caso del cliente - usuario la relación se hace más imprescindible si consideramos que estamos tratando con servicios que en gran medida son coproducidos, y que no pueden llevarse a cabo sin la cooperación activa de los usuarios.

Por otra parte ha de pensarse que en la organización concurren de forma simultánea diferentes clientes que comportan diferentes intereses y requisitos de comportamiento en la organización; al mismo tiempo que se convive con las exigencias de una gestión eficiente de los recursos y con las demandas de una estructura, que no siempre concuerdan con las pretensiones de algunos de los actores. Pues a pesar de ello, esta concurrencia no implica la negación de la viabilidad de la organización y del éxito de la misma. En este sentido ha de hacerse notar que diferencia no significa automáticamente incompatibilidad, aunque puede suponer la existencia de tensiones que generen cierta ambivalencia en los diferentes actores. Esta ambivalencia se presentará sobre todo en la medida que se plantee un vínculo con la organización pero, pero al mismo tiempo se perciba a una parte de la misma como impedimento para alcanzar los

objetivos propios (Uriz, 1994). En el manejo de la posible ambivalencia la relación periódica con los distintos clientes de la organización no admite ser sustituida en su eficacia por otras actividades.

c) Contacto permanente con la red o redes de servicios de la que se forma parte.

Incluso en el caso improbable de que la entidad gestora del servicio pudiese permitirse un funcionamiento aislado del resto de la red de Servicios Sociales (públicos, privados o concertados) es necesario que se mantengan relaciones con los servicios, tanto con aquellos que real o potencialmente derivan clientes a nuestro servicio como con aquellos que se pueden utilizar simultáneamente, o son utilizados por la entidad para derivar casuística cuando se cumplen una serie de condiciones. El servicio difícilmente tiene sentido en sí mismo, y el aislamiento implica una falta de comprensión de la complejidad social y de la red de recursos, que resulta incompatible con cualquier planteamiento de calidad.

d) Reducción del control y aumento de la evaluación.

A pesar de la imagen que en ocasiones parece que se ha transmitido, la calidad no constituye la expresión de una cultura del control. Bien al contrario, aunque en ningún momento se haya planteado renunciar al control como instrumento de aseguramiento de que se cumplen adecuadamente determinados procedimientos y de que se consiguen resultados previstos, el control no es suficiente para garantizar la implantación y mantenimiento de un sistema de Calidad Total.

Un sistema de Calidad Total requiere establecer y mantener mecanismos estables de evaluación que sean capaces de identificar, no sólo si se han cumplido determinados requisitos o fases de un proceso y si se han logrado los resultados previstos, sino también una serie de cuestiones que requieren una aproximación de corte más cualitativo de manera que:

- La evaluación, si se desarrolla adecuadamente, es capaz de permitir visualizar problemas, deficiencias y capacidades ocultas para las

formas tradicionales de control, que sólo consiguen respuestas a las preguntas concretas que realizan.

- Se localicen y dimensionen los resultados no previstos pero que pueden resultar de utilidad porque potencian aspectos que constituyen valores de la organización o porque ofrecen algún tipo de valor añadido a los clientes,
- Se identifiquen los resultados no previstos y que, con un análisis detallado permiten la identificación de posibles efectos perversos de nuestros procedimientos de trabajo.
- Se señalen y analicen recursos potenciales presentes en la organización o en los clientes, susceptibles de convertirse en capacidades disponibles y ser utilizados para aumentar la eficacia, la eficiencia o la fiabilidad de los servicios.
- Aumentar la adherencia y el grado de compromiso de los miembros de la organización incluidos los usuarios- clientes que pueden utilizar una instancia (la de la evaluación periódica) como herramienta para influir en la dinámica de la prestación de los servicios.
- Etc.

La evaluación, que no es otra cosa en realidad más que un proceso de reflexión sistemática, ha de ser entendida como una herramienta más compleja y con mayores prestaciones que el control. Constituye uno de los mecanismos más relevantes de la incorporación de innovaciones a través de la mejora continua a los servicios de apoyo a personas. En estos servicios las novedades requieren, para su aceptación, no sólo una adecuación objetiva, sino también validez aparente, credibilidad y adhesión por parte de las personas y colectivos que supuestamente se verán afectados por ellas.

e) Prioridad a las relaciones y al establecimiento de marcos de confianza

Los servicios de apoyo a personas constituyen sistemas en los que tan importantes como los contenidos, y generalmente más, son las relaciones en sí mismas. En realidad la relación ya constituye una forma de intervención porque permite reestructurar percepciones de la realidad. Pero además, el abordaje de situaciones personales con elevados contenidos emocionales, que no pueden ser ignorados en ningún caso, obliga a que el vínculo que se establece entre los profesionales de cualquier nivel y los usuarios clientes sea próximo, personal y reconocedor del otro como individuo valioso. Este planteamiento no admite la pretensión que en ocasiones se realiza de establecer una distancia profesional respecto al cliente usuario para evitar involucrarse en los problemas y situaciones emocionales del otro. Desde nuestro punto de vista ello implica una deficiente comprensión de la idea de profesionalidad, que supuestamente ha de dotar al profesional de las capacidades necesarias para establecer relaciones próximas y de reconocimiento, sin por ello verse arrastrado a compartir la emocionalidad del otro. Sin reconocimiento del otro no hay posibilidad de establecer relaciones de confianza, y sin éstas, la supuesta profesionalidad se convierte en una coartada que tiene como consecuencia la reificación del cliente, es decir, su conversión en objeto de atención pero su negación como sujeto. Lógicamente, la identificación de la presencia de procesos de reificación en un servicio constituye uno de los más claros indicadores de mala calidad del mismo.

f) Prioridad a la eficacia sobre la eficiencia

En su momento hemos identificado la calidad con la eficacia para inmediatamente considerarla como un paso hacia la fiabilidad. Efectivamente el primer propósito de cualquier sistema de producción de bienes o de servicios es conseguir aquello para lo que fue diseñado. La eficacia es el objetivo, la fiabilidad el propósito.

Aunque la eficiencia constituye un ideal de la mayoría de las organizaciones de trabajo porque implica la consecución del máximo de resultados con el mínimo de recursos, en el caso de los servicios de apoyo a personas estimamos que la eficiencia, como valor capaz de provocar que se sacrifiquen otros valores, ha de reservarse a los procesos de trabajo

administrativos y a aquellos que no impliquen relación directa con el usuario o con los clientes. Téngase en cuenta al respecto que es precisamente la búsqueda obsesiva de la eficiencia uno de los principales agentes generadores de la conversión en objetos de los usuarios. Así, la complejidad de la persona que se presenta ante el profesional se reduce para ser abordada con el mínimo de recursos (incluido el recurso tiempo) y el usuario se convierte en expediente, de la misma manera que un enfermo en un hospital se puede convertir en una movilización, un gotero o una cama, por ejemplo.

Sin embargo no somos tan ingenuos para no ver que el desprecio de la eficiencia puede generar inviabilidad de la organización, porque incorpora en los gestores una coartada, casi siempre fácil de esgrimir, que permite la administración deficiente de los recursos disponibles. Por ello quizás resulta interesante centrarse en la idea de **efectividad** como concepto acumulador de las ideas subyacentes en la eficacia pero que obliga a considerar la buena administración de los recursos como idea que sustenta el concepto de eficiencia.

g) Prioridad a los procesos sobre las estructuras

Toda organización tiende a agrupar actividades más o menos homogéneas en busca de la mayor eficiencia en la realización de las mismas, dando lugar así a la aparición de unidades organizativas que, en principio se diseñaron, para garantizar su contribución a los procesos básicos de la organización que tienen, mayoritariamente, al cliente como destinatario final. Sin embargo, con el tiempo, las diferentes unidades organizativas parecen crear sus propias necesidades y exigen al resto del sistema que se acomode a la satisfacción de sus necesidades, o simplemente al cumplimiento más eficiente de sus objetivos. Van configurándose así como falsos clientes internos y, sin apenas apercebirse de ello, las diferentes unidades organizativas tienden a distraer recursos de los procesos principales para usarlos en beneficio de una mayor eficiencia de sus procedimientos y garantizar los rendimientos parciales de su unidad. Esta que es una tendencia general que requiere siempre la debida atención y vigilancia por parte de la dirección. En cualquier empresa resulta incompatible con la

calidad en la medida que elimina al cliente del punto de mira central de la organización y pervierte los criterios de toma de decisiones en los procesos de asignación de recursos.

Asimismo en el caso de los servicios de apoyo a personas en ocasiones se sacrifica la utilización de recursos personales de los clientes que pueden ser más costosos de activar para la organización, pero resultan más beneficiosos para la persona (es el caso por ejemplo de cuando se opta por alimentar a un anciano en una residencia porque es lento comiendo por sí mismo y ello puede entorpecer el cumplimiento de los horarios de comedor; finalmente el anciano acaba perdiendo sus habilidades para alimentarse por sí mismo y aumenta su dependencia)

h) Necesidad de evaluar al personal en función de su desempeño

La elaboración de indicadores de desempeño que se refieren al contenido de las actividades de los profesionales y a la forma en que éstas se llevan a cabo constituye la forma más coherente de evaluación del personal desde planteamientos de calidad. Evaluar el desempeño supone haber establecido previamente referentes de actuación de los profesionales en las diferentes situaciones previsibles. Estos referentes de actuación funcionan como criterios que han de ser interpretados y aplicados después de que la persona evalúe las diferentes situaciones. Asimismo, la evaluación del desempeño implica la identificación de las competencias profesionales y psicosociales necesarias para realizar una actuación laboral adecuada a los requerimientos previstos. Ello supone la necesidad de contar con perfiles de competencias que se establecen como referentes de evaluación del personal y que constituyen una unidad de medida para, a partir de ella, identificar y valorar necesidades de formación, proponer criterios de creación de equipos de trabajo y tomar decisiones acerca del personal.

Ha de pensarse que de la misma manera que desde la Calidad Total la idea de mejora continua se encuentra siempre presente, esta no se puede llevar a cabo si no es a través de la mejora permanente de las capacidades profesionales del personal. Este planteamiento implica que la evaluación del desempeño no ha de ser concebida como un instrumento de control del

personal, sino de evaluación destinada al desarrollo de sus capacidades. Es por ello que habitualmente se propone que el propio personal participe de manera activa en la elaboración de los instrumentos de evaluación, convirtiéndose en agente del sistema de evaluación y no sólo en receptor de las opiniones, de los demás acerca de su actuación profesional.

i) Aprendizaje organizativo

Las organizaciones de diseñan en sus estructuras, recursos y prestaciones en determinados momentos pero sobre todo se autoconstruyen a sí mismas (*Etkin, 2000*). La forma en que se autoconstruyen las organizaciones resulta determinante para conocer su eficacia, sus posibilidades de crecimiento, su capacidad de adaptación a entornos cambiantes, o a las demandas muy diversificadas de sus clientes. Algunas organizaciones cuando mantienen cierta posición de dominación sobre sus clientes (como suele ser el caso de los Servicios Sociales) optan por desarrollarse hacia adentro en sus estructuras y procedimientos, forzando a sus clientes - usuarios a adaptarse a ellos. Así consiguen cerrarse sobre sí mismas y ser útiles sólo mientras los clientes sean clientes cautivos, pero se desprestigian socialmente y los clientes, todos los clientes, acaban percibiéndolas como algo que se tiene enfrente. Cuando la situación de la oferta de servicios cambia estas organizaciones quedan rápidamente obsoletas, e incluso son percibidas con cierta sensación de irrealidad (puede recordarse como casos extremos la situación de algunos orfanatos que estuvieron en funcionamiento hasta los primeros años ochenta por ejemplo).

Otras organizaciones toman la opción de autoconstruirse teniendo como referente fundamental las necesidades de sus clientes y la realidad cambiante de su entorno. En este caso resulta imprescindible recurrir al aprendizaje permanente como herramienta básica de evolución y desarrollo organizativo. Plantear el aprendizaje organizativo es dar un paso más allá de lo que supone el aprendizaje individual en el contexto de la organización. Se trata de que la organización prepare los dispositivos adecuados para, por una parte incorporar contenidos de conocimientos y habilidades nuevos provenientes del exterior de la empresa al mismo tiempo que, por otra parte, facilite el análisis de las experiencias propias y su conversión en contenidos

de aprendizaje. Pero el proceso no estaría completo si los nuevos contenidos no fuesen capaces de transformar los comportamientos y, si es el caso, los procesos de trabajo de la organización (*Huber, 1991*).

El aprendizaje organizativo supone un compromiso del conjunto de personas que componen la organización para revisar regularmente las experiencias, metas, los valores, y los procesos de trabajo a fin de desarrollar continuamente formas mejores de llevarlos a cabo. Se convierte la organización en un entorno valioso de aprendizaje en el que se extraen conclusiones a partir de la propia historia y experiencia (*Lewitt y March, 1988*). De este modo se facilita el aprendizaje de todos los miembros de la organización al tiempo que se transforma a sí misma de modo continuo (*Pedler et al, 1992*)

j) Calidad de vida laboral del personal

La preocupación por la calidad de vida del personal constituye una de los factores higiénicos más importantes entre los que inciden en la calidad. De hecho, que la calidad de vida constituya una preocupación constante de la dirección no garantizará la calidad del servicio, aunque establecerá las bases para que esta sea posible. Sin embargo si la calidad de vida laboral del personal es negativa puede asegurarse que la calidad del servicio resultará prácticamente imposible, al menos desde planteamientos que superen el estricto ámbito del conjunto de indicadores concretos, que ya hemos desestimado como equivalentes de la calidad tal como aquí se ha propuesto.

El clima, entendido como la percepción y evaluación subjetiva del ambiente organizativo por parte del personal, constituye el principal indicador de la calidad de vida laboral, y por tanto debe convertirse en un punto de mira permanente para la dirección. No hay que olvidar a este respecto que un clima favorable constituye una condición para que sea posible la calidad en las organizaciones que trabajan con personas (*González 2004*).

Aunque la búsqueda de la calidad y de la excelencia ha sido durante mucho tiempo una espada de Damocles suspendida sobre la cabeza de

profesionales y directivos en la mayoría de los sectores competitivos (*Aubert y Gaulejac, 1991*), esta consideración en el caso de los servicios de apoyo a personas genera efectos perversos de tal nivel que imposibilita incluso la implantación real de sistemas de calidad que pretendan superar el simple control y obtener alguna de las certificaciones formales de calidad. Pero eso es otra historia.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aubert, N. y de Gaulejac, V.:** *Le coût de l'excellence*. Éditions du Seuil, París, 1991.
- Etkin, J.:** *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Prentice Hall, 2000.
- Fantova, F.:** *La gestión de organizaciones no lucrativas. Herramientas para la intervención social*. Madrid, CCS, 2001
- González Galán, A.:** *Evaluación del clima escolar como factor de calidad*. Ed. La Muralla, Madrid, 2004
- Huber, G.:** "Organizational Learning: The contributing to processes and literatura". *Organization Science*, nº 2 (1), pags. 88-115. 1991
- Lewitt, B. y March, J.G.:** "Organizational learning". *Annual Review of Sociology*, nº 14, pags. 319-340. 1988.
- Pedler, M., Burgoyne, J., Boydell, T.:** *The learning company: A strategy for sustainable development*. Londres, McGraw-Hill. 1992
- Rousseau, D.:** *Psychological contracts in organizations. Understanding Written and Unwritten Agreements*. London Sage, 1995
- Unión Europea-Comisión Europea:** *Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI: Libro Blanco*. Unión Europea., 1993.
- Uriz, J.:** *La subjetividad de la organización*. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1994