Universidad de Deusto (Tercer Ciclo)
Programa de doctorado en sociología

Investigación y desarrollo de un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Tesis doctoral presentada por don Fernando Fantova Azcoaga
Dirigida por el Dr. don Ángel Toña Güenaga

El director

El doctorando

Bilbao, diciembre de 1999

1. Síntesis

En este trabajo de investigación se desarrolla un proceso de construcción de un modelo (descriptivo y normativo) para la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales entendido como una contribución en el campo de la tecnología y la teoría para la gestión de este tipo de organizaciones, buscando una articulación coherente de conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos vigentes en los procesos de intervención social y las ciencias de la gestión con especial atención a los modelos de gestión de calidad. Dicho proceso se realiza con la ayuda de un conjunto de técnicas de investigación social cualitativa y partiendo de un marco teórico de matriz sociológica acerca de las organizaciones y su gestión.

Por una parte, se llega a una construcción de los contextos, perfiles y perspectivas de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, entendidas como un actor social emergente. Organizaciones que, en tanto que no lucrativas están en la encrucijada de un triple intercambio de carácter económico, político y social y que, en tanto que organizaciones de servicios sociales, reciben el encargo paradójico de promover la inclusión y la participación en un contexto estructuralmente excluyente.

Por otra, se construye un proceso de gestión en el que se van desplegando los que llamamos procesos básicos de gestión (planificación, interlocución y evaluación), procesos especializados de gestión (gestión de recursos humanos, gestión económico-financiera, gestión de la información y gestión de los recursos materiales) y procesos avanzados de gestión (gestión del intercambio, gestión de la estructuración y gestión del aprendizaje). Se subrayan aspectos como la planificación participativa, la imbricación entre los procesos de interlocución y los procesos de intervención social en un único sistema relacional, el enriquecimiento de los sistemas de evaluación con aportaciones de la evaluación de programas y del control de gestión, la gestión de unos recursos humanos en los que se observan especificidades como la presencia del voluntariado, la gestión de los intercambios complejos y heterogéneos propios de este tipo de organizaciones y la gestión de la estructuración o el aprendizaje en organizaciones basadas en procesos relacionales difícilmente estandarizables.

2. Presentación

Las ciencias han sido tratadas o por los empíricos o por los dogmáticos. Los empíricos, semejantes a las hormigas, sólo deben recoger y gastar; los racionalistas, semejantes a las arañas, forman telas que sacan de sí mismos; el procedimiento de la abeja ocupa el término medio entre los dos: la abeja recoge sus materiales en las flores de los jardines y los campos, pero los transforma y los destila por una virtud que les es propia.

Francis Bacon

Si en la síntesis que antecede a esta presentación intentábamos resumir en una página los contenidos fundamentales de esta tesis doctoral, esta presentación intenta ser una brújula (como también puede serlo el índice que se encuentra al final del texto) para orientarse por las páginas que siguen.

2.1. Partes de la tesis

Tras esta presentación se encuentra el capítulo 3 (de algo más de 40 páginas), en el que se describe el proyecto y el desarrollo del proceso de investigación. En él, entre otras cosas, aparecen formulados y reformulados los objetivos de la investigación y se encuentran descritas las actividades realizadas para alcanzarlos, así como el encuadre epistemológico y metodológico en el que nos ubicamos y una justificación del interés del estudio.

En el capítulo 4 (de algo más de 150 páginas) se construye el esquema de conceptos básicos que utilizamos para operar: conceptos de teoría social, de teoría de la organización y de teoría de la gestión, con especial referencia a la gestión de servicios y al modelo de gestión de calidad. Los elementos fundamentales en ese capítulo son el modelo de comprensión de las organizaciones (en el apartado 4.4.) y el esquema de comprensión del proceso de gestión (en el apartado 4.5.5.2.) razón por la cual se hará referencia a versiones anteriores de ellos y a la propuesta final resultante tras el proceso de investigación y desarrollo.

En el capítulo 5 (de unas 180 páginas) intentamos construir un *tipo ideal* representativo de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales (al que llegamos en el apartado 5.5.). Para ello partimos de los conceptos construidos en el capítulo 4 y, procesando la información obtenida a través de las diferentes técnicas mediante las que nos hemos aproximado a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno, proponemos una conceptualización y descripción que bascula en buena medida sobre el concepto de organización no lucrativa (apartado 5.4.) y la interpretación que hacemos de los servicios sociales (apartado 5.3.).

El capítulo 6 (de unas 240 páginas) contiene diez apartados y en cada uno de ellos nos referimos a uno de los diez procesos de gestión descritos en el mencionado esquema y abordamos un trabajo de construcción de herramientas adecuadas para la gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales Cada uno de los apartados es el fruto de una elaboración a partir de autores de referencia y de una contrastación de las propuestas con personas inmersas en los procesos de gestión de organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En el capítulo 7 (de unas 50 páginas) se sintetiza el modelo de gestión que ha ido emergiendo o hemos ido construyendo a lo largo de la tesis. Sobre la base del trabajo de desarrollo tecnológico y de fundamentación teórica realizado en el capítulo 6 se propone una síntesis descriptiva y normativa, entendida como *herramienta de herramientas* para la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Tras este capítulo 7 sólo cabe encontrar ya uno breve de consideraciones finales y la bibliografía utilizada, así como el índice.

2.2. Un diálogo con 'autores' y con 'actores'

Si bien en el capítulo 3 hacemos una descripción del proceso de elaboración de esta tesis doctoral, nos parece que para orientarse en el abordaje del texto puede ser útil

señalar que este proceso que hemos llamado de *investigación y desarrollo* puede entenderse como una proceso en el que, guiados por los objetivos planteados (que se recogen en el apartado 3.4.) vamos construyendo el conocimiento teórico y tecnológico preciso en diálogo, por decirlo asi, con *autores* y con *actores*. Esa doble referencia (a los autores y a los actores), que en el proceso de trabajo ha representado una suerte de *vaivén*, en el texto se va modulando y combinando de diferente manera en los diferentes apartados:

- En el capítulo 4 presentamos conceptos y esquemas construidos en diálogo con autores que han sido presentados y vueltos a elaborar y vueltos a presentar a actores hasta alcanzar una formulación considerada suficientemente satisfactoria por éstos y por nosotros.
- En el capitulo 5 identificamos los principales contextos, perfiles y perspectivas de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales sobre la base de información y conceptos aportados tanto por autores como, sobre todo, por actores y tras contrastar con éstos los esquemas interpretativos fundamentales.
- En el capitulo 6 presentamos una revisión de los conceptos, esquemas, técnicas e instrumentos que aportan los autores para cada proceso de gestión y una adaptación para el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de cuya realidad, conocida a través de los actores, se parte para hacer una propuesta que se presenta tras ser contrastada con ellos.
- En el capitulo 7 hacemos una síntesis del modelo que ha emergido o se ha construido a lo largo del trabajo en una formulación contrastada, por último, con actores.

En el texto se intentará, por tanto, diferenciar (pero también integrar) las referencias a autores (soportadas por citas textuales en muchos casos), las contribuciones de los diferentes actores que han tomado parte en el proceso y, en última instancia, el discurso propio del doctorando (aunque se exprese en primera persona del plural), que constituye, en definitiva el nervio del estudio.

2.3. Cuestiones formales

Conviene hacer referencia a algunas decisiones en torno a los aspectos formales del texto cuyo conocimiento puede ser de interés antes de acceder a su lectura. Así, en primer lugar, diremos que hemos decidido presentar nuestra contribución en forma de texto continuo, recurriendo, únicamente, o bien a viñetas o bien a citas textuales sangradas y con un tipo de letra más pequeño. No se encontrarán citas a pie de página ni cuadros, gráficos, tablas o ilustraciones.

Hemos decidido no incluir anexos. Nos ha parecido que la tesis era suficientemente extensa y la inclusión, por ejemplo, de transcripciones de entrevistas o actas de reuniones, hubiera podido fácilmente, duplicar su extensión. Algún material de especial relevancia que podría haber sido incluido como anexo figura en el capítulo 3 con un sangrado y tipo de letra igual que el de las citas textuales.

No nos sentimos satisfechos en relación con el uso de un lenguaje igualmente inclusivo para mujeres y hombres. Se ha buscado el uso de palabras que representen a todas las personas pero en muchas ocasiones se ha usado el género masculino como genérico sin acompañarlo de su equivalente femenino para no hacer pesada la lectura.

En las páginas impares se incluirá como encabezado el título del capítulo, y, en el caso de los capítulos 4, 5 y 6, el título de los grandes apartados en los que se dividen dichos capítulos.

2.4. Agradecimiento

No podemos terminar esta presentación sin expresar el agradecimiento que sentimos en este momento por la oportunidad de haber podido realizar y completar este trabajo. Partiendo de la advertencia de Charles Chaplin de que la vida no da sino para ser aficionados y siguiendo la sugerencia de Kavafis, que aconseja disfrutar del trayecto queremos compartir la satisfacción que nos produce haber llegado hasta aquí con muchas personas que han tenido algo que ver en este viaje.

Agradecimiento dirigido a todas las personas que han colaborado en este trayecto. No queremos mencionar aquí ningún nombre pues esperamos haberlos citado todos en el capítulo 3 (y son cerca de cien), explicando, en cada caso, cuándo y por qué tuvimos ocasión de recabar su colaboración. Por las características de este trabajo, se puede decir que hemos estado en buena y abundante compañía. Incluimos, desde ahora, a los miembros del tribunal, quienes, obviamente, aún no han sido designados a la hora de escribir estas líneas.

Agradecimiento también para otras personas, familiares y amigos, cuyos nombres no aparecen en el capítulo 3, pero que en diferentes momentos se han visto afectadas por el trabajo de elaboración de la tesis y han echado una mano de una u otra manera.

Y, por fin, agradecimiento, muy especial, a mis hijas Sara y Marta, que han seguido atentamente el proceso de investigación y participado en él activamente y a mi esposa Ana, quien, desbordando como de costumbre todo lo esperable y sospechable, ha vuelto a dar, una vez más, muestras constantes e intensas de generosidad, solidaridad y cariño, durante todos los días de todos los meses de esta pequeña aventura.

A todas y a todos, decirles, con la expresión que utilizamos en Ecuador: Dios les pague.

3. Planteamiento y desarrollo del proceso de investigación

En la investigación sistémica se experimenta a cada paso nuestra dificultad para organizar mentalmente la complejidad. Con frecuencia nos avergonzamos de no haber llegado a comprender algo que, a posteriori, nos parece totalmente claro. El hecho de que ocurra esto (...) destaca la unidad sustancial del metasistema que se constituye entre el sistema observador y el sistema observado (...). Morin (...) recomienda (...) "que el observador observe él mismo que observa" (...). En la práctica (...) comprobé (...) que la posibilidad de llegar al metanivel requiere de un lapso bastante prolongado.

Mara Selvini Palazzoli

En este capitulo pretendemos explicar el diseño y el desarrollo de nuestro proceso de investigación. Nos parece pertinente describir cómo llegamos a hacer ei planteamiento original de la investigación y cómo éste se ha ido transformando y llevando a la práctica a lo largo del trabajo, así como presentar la *cobertura* epistemológica y metodológica de nuestro proceso de producción de conocimiento. Así, comenzaremos por hacer referencia al recorrido personal previo que nos lleva a plantearnos la realización de la tesis, para continuar con una descripción del proceso de elaboración del diseño del estudio. Después describiremos este diseño y, en forma paralela iremos explicando cómo se desarrolló el proceso de investigación.

Serán constantes ias referencias al resto de capítulos de la tesis ya que no resulta siempre posible trazar una frontera nítida entre *proceso* y *producto*. Por otra parte, desde nuestro punto de vista, tanto presentando el producto como *narrando* el proceso, podemos comunicar conocimiento significativo.

3.1. 'Prehistoria' de la investigación

Esta tesis doctoral se realiza en un momento determinado de una particular trayectoria profesional e intelectual. Esa trayectoria podría describirse con cuatro pinceladas:

- A principios de los ochenta, actividades de voluntariado y formación del voluntariado en torno a ámbitos como la educación en el tiempo libre, la animación sociocultural, las discapacidades y la dinámica de grupos.
- A partir de 1984, terminada la licenciatura, trabajo en coordinación de voluntariado, gestión de programas de tiempo libre y servicios sociales y formación de profesionales en materias de intervención social y política social.
- Desde 1989 a 1993, investigación en varios países europeos en relación con la evaluación de programas sociales, trabajo de dinamización del movimiento asociativo a favor de las personas con deficiencia mental e incursión en el área de la gestión de recursos humanos.
- Desde 1993 a 1997, en Ecuador, puesta en marcha de un servicio de cobertura nacional de formación, documentación, asesoría e investigación en el campo de la acción social.

Cuando en 1996 empezamos a planteamos este trabajo de investigación, escogimos aquella cuestión en la que sentíamos que algo podíamos aportar y, sobre todo, acerca de la que más deseábamos aprender. En nuestro caso, la asunción de tareas de gestión de organizaciones y la preocupación por dicha materia se ha dado partiendo de un trabajo de intervención social que se va realizando, progresivamente, en relación con procesos y ámbitos cada vez más amplios y complejos, y que progresivamente va sintiendo la necesidad de nuevos conceptos e instrumentos para pensar y realizar el trabajo. Vamos constatando cómo esos conceptos e instrumentos van siendo, cada vez más, conceptos e instrumentos de *gestión*.

Desde esta trayectoria quisiéramos creer, por otra parte, que decimos la verdad cuando afirmamos que, en última instancia, esta investigación sobre gestión busca servir a las personas y comunidades destinatarias últimas de la acción social. Si algo

motiva esta investigación, antes y después de las razones que podemos dar más adelante, es la expectativa modesta pero razonable de poder hacer alguna contribución que repercuta, por indirectamente que sea, en la suerte de personas en riesgo o proceso de exclusión. Renunciamos, desde ahora, a cualquier conocimiento sobre gestión en el que no se perciba, de una u otra manera, el interés por la suerte de esos sectores sociales a los que dicen servir las organizaciones que decimos gestionar.

La decisión de investigar surge, pues, de la necesidad de saber más sobre la gestión de las organizaciones del ámbito de la *intervención social* (y nos remitimos al capítulo 5 para precisar este concepto y otros aledaños). El problema que originariamente nos ponemos delante se expresaría en la siguiente pregunta: ¿cuáles serán los conceptos, sistemas, técnicas o instrumentos de gestión más adecuados, útiles o valiosos en las organizaciones prestadoras de servicios sociales? De momento es suficiente, pues suscribimos las palabras de Ruiz Olabuénaga cuando dice:

> "La definición del problema siempre es provisional, porque la tarea central del análisis cualitativo es averiguar si la definición está bien definida. (...) Definir, por tanto, no es delimitar, rodear, circunscribir con precisión un problema, sino situarse, orientarse, sumergirse, acercarse contactar con el núcleo, el foco, el centro del mismo" (Ruiz Olabuénaga, 1996: 53).

Sin embargo, para que esa pregunta se convierta en el comienzo de la *aventura* de elaborar una tesis doctoral hace falta responder afirmativamente a la cuestión de si la producción de un conocimiento útil que represente una respuesta a esa pregunta puede ser legítimamente considerado también como un proceso riguroso de investigación científica de una suficiente originalidad y entidad. Se planteaba, por decirlo de otro modo, la pregunta de si podíamos trabajar de una forma epistemológica y metodológicamente rigurosa, desde un punto de vista académico, y, a la vez, producir conocimiento útil y significativo para quienes tienen responsabilidades de gestión en los servicios sociales, ámbito del que provenimos.

Efectivamente, la reflexión acerca de nuestros interlocutores (o de los destinatarios de nuestra investigación) no es ociosa. Creemos que es responsabilidad de quien quiere presentarse públicamente como productor de conocimiento que su propuesta no actúe como *ruido* en el contexto de una comunidad científica y profesional. Si

pretende hacer una contribución en los flujos de comunicación de esa comunidad, no deberá añadir conocimiento redundante y, menos aún, conocimiento de mala calidad. Debe, primero, ubicarse o reconocer su ubicación en el *territorio* correspondiente y familiarizarse largamente con los contenidos y los códigos allá en curso, para, después de su particular proceso de acción y estudio, atreverse a decir una palabra que, por la posición de quien la dice y por sus características, tenga probabilidades de representar una aportación al discurso que se maneja en esa comunidad para aproximarse a un determinado conjunto de fenómenos.

Hemos de reconocer, sin embargo, que cuando hablamos de comunidad científica y profesional de los servicios sociales en nuestro entorno cercano expresamos más un deseo que una realidad. Existe, desde el comienzo de nuestro proceso de investigación, la voluntad explícita de contribuir a la construcción de esa comunidad científica y profesional de la que hablamos y, por decirlo en pocas palabras, *tender puentes* entre el mundo universitario y académico y el mundo de la intervención social. Esta opción nos ha colocado, desde el principio, en una tensión que entendemos creativa, entre las demandas (implícitas o explícitas) de esos dos destinatarios ante los que voluntariamente nos hemos situado. Esperamos que el producto obtenido satisfaga suficiente y simultáneamente los requerimientos formales de la universidad y los requerimientos operacionales de las organizaciones.

Sabemos desde el comienzo que nuestra posición y nuestras motivaciones al encarar el proceso de elaboración de la tesis nos ubican y nos condicionan. Dice Emmanuel Mounier:

> "El conocimiento más auténtico no es el más objetivo, aquel en el que yo intervengo el mínimo porque interviene más el objeto: un sistema de signos marcados; sino, por el contrario aquel en el que me comprometo más profundamente, aquel en el que el objeto no consiente explicarse más que en la medida en que yo estoy implicado. Semejante forma de conocimiento pone fin al divorcio que desde las rupturas del idealismo, separa la vida del espíritu de la acción responsable" (Ander-Egg, 1987: 87).

Nos situamos próximos a una epistemología *constructivista* (Von Glarserfeld, 1988: 36) que, lejos de querer ocultar, velar o disimular al agente, al sujeto, al investigador, lo sitúa *bajo el foco*, y entiende que sólo explicitando la posición, la trayectoria, los valores y los presupuestos del emisor de conocimiento se facilita la *recepción* por

parte de los interlocutores. El efecto del *interés* sobre el conocimiento ha sido suficientemente esclarecido, por ejemplo, por Habermas (Giner y otros, 1998: 345).

Sin embargo, partir de la reivindicación de la ubicación y el compromiso del investigador no le permite a éste *hacerse trampas en el solitario*. Al contrario, le obliga a explicitar y someter a escrutinio todo su proceso de acción y reflexión (Giddens, 1993: 596 y ss.). Eso intentamos hacer en estas páginas.

3.2. Proceso de elaboración del proyecto de investigación

En abril de 1996 plasmamos en un breve documento el primer boceto de nuestro proyecto de investigación. En él se realiza una primera delimitación del área en la que nos interesa trabajar con la formulación de *planificación, gestión y evaluación de servicios sociales* y se apunta el planteamiento general de la tesis, según el cual lo que pretendemos es generar conceptos e instrumentos de utilidad en dicho campo a partir de una revisión crítica del conocimiento realmente existente y operante en materia de gestión en los servicios sociales (en nuestro entorno cercano) y en contextos de intervención e investigación próximos.

La pregunta, planteada desde el campo de la intervención social, sería: ¿cuál es la caja de herramientas de gestión que necesitamos en nuestras organizaciones? La pregunta, planteada desde la comunidad científica que hace ciencia social en relación con la gestión de las organizaciones podría ser: ¿qué tiene de específica la gestión de las organizaciones de servicios sociales y cuál es la aportación que desde los servicios sociales puede hacerse a las ciencias que se ocupan de la gestión de las organizaciones?

La pregunta, se formule como se formule, nos coloca en la pista de una búsqueda o construcción de herramientas conceptuales y operativas que puedan funcionar adecuadamente en determinados contextos. Mas desde ese primer diseño se expresa una voluntad de responder a esa pregunta haciendo investigación social, utilizando el método científico para producir conocimiento sobre realidades sociales.

Sintiéndonos parte de una comunidad científica y profesional preocupada por la gestión de las organizaciones de servicios sociales, queremos partir de lo que ya sabemos y sabemos hacer para construir rigurosamente nuevo conocimiento, significativo para esa comunidad científica y profesional y, en última instancia, socialmente útil.

Este primer boceto fue presentado o enviado en los siguientes meses a una selección de personas, con el fin de obtener sugerencias o recomendaciones en relación con él. De entre las personas a las que se envió el documento, se obtuvo respuesta escrita de las siguientes (de las que apuntamos el cargo que ocupaban en aquel momento):

1. Aguilar, Inés: coordinadora administrativa del Centro de Capacitación, Asesoría, Documentación e Investigación Social (CECADIS) (Quito, Ecuador).
2. Andrés, Amalia: técnica de APDEMA (Asociación pro Deficientes Mentales de Álava).
3. Arcelay, Andoni: subdirector de calidad asistencial de Osakidetza (Servicio Vasco de Salud).
4. Casado, Demetrio: secretario ejecutivo del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía.
5. Dirani, Alessandra: directora del Centro de Capacitación, Asesoría, Documentación e Investigación Social (CECADIS) (Quito, Ecuador).
6. Elorriaga, Javier: gerente de la Fundación Tutelar Gorabide.
7. Elorriaga, Edurne: directora técnica de Lantegi Batuak.
8. Gómez Pastor, Inmaculada: directora-gerente del Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos (Madrid) del (entonces) Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).
9. Goñi, Félix María: director de Política Científica del Gobierno Vasco.
10. Gutiérrez Fayos, Ricardo: subdirector de la Fundación Mapfre Medicina.
11. Leonardo, Jon: vicedecano de la Facultad de Sociología de la Univesidad de Deusto.
12. Martínez Rueda, Ignacio: profesor de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Deusto.

13. Orcasitas, José Ramón: profesor del Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad del País Vasco.
14. Pérez Arrospide, Jesús Antonio: técnico especialista en drogodependencias de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno Vasco.
15. Serrano, Julio: responsable del Master Avanzado en Gestión y Desarrollo de los Recursos Humanos de la Universidad del País Vasco.
16. Toña, Ángel: gerente de Dorleta S.A. y profesor de la Universidad de Deusto.
17. Urrutia, Víctor: catedrático de Sociología de la Universidad del País Vasco.
18. Verdugo, Miguel Ángel: director del Instituto de Integración en la Comunidad (INICO) de la Universidad de Salamanca.

De forma simultánea, se fue realizando entre abril de 1996 y abril de 1997 una primera revisión bibliográfica y una primera elaboración del *marco teórico* de la tesis. Nos parece oportuno referir que durante todo el año en el que fuimos realizando este trabajo, nuestra ocupación principal era el diseño y la elaboración de los materiales de un proceso de formación para profesionales de la intervención social cuyos contenidos coincidían en una buena medida con los de nuestro marco teórico. Ello nos permitió contrastar diferentes conceptos y esquemas con los asesores de la Fundación General Ecuatoriana, personas con estimables trayectorias en la gestión de entidades sociales en Ecuador. Creemos que este proceso añade valor a la investigación pues supone una entrada específica desde un ámbito como el latinoamericano con una interesante y reconocida tradición (Ariño, 1996: 25) en lo referente a la intervención social y la gestión de proyectos sociales.

Tras las aportaciones recibidas y el trabajo realizado, en abril de 1997 estábamos en condiciones de elaborar una primera versión extensa de nuestro proyecto de investigación. En la síntesis de dicho proyecto que elaboramos en orden a someterlo a consulta, apuntábamos los siguientes objetivos:

- Elaboración o reelaboración de una conceptualización y clasificación de los servicios sociales a partir del caso de Bizkaia y útil para él.
- Descripción, análisis y valoración de conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos de gestión vigentes o propuestos en el mencionado ámbito.
- Construcción de propuestas para la gestión de los servicios sociales a partir del caso de Bizkaia y útiles para él.

Dadas las características de la investigación, en ese proyecto hacemos una primera formulación de nuestro *marco teórico*, es decir, de nuestro discurso sobre la gestión de las organizaciones de servicios sociales tal como está formulado en ese momento. Como señalan Taylor y Bodgan, los investigadores cualitativos (expresión sobre la que nos detendremos más adelante) "comienzan sus estudios con interrogantes sólo vagamente formulados" (Taylor y Bodgan, 1992: 22). De modo que lo que expresábamos en ese texto era lo que *creíamos saber* sobre la gestión de las organizaciones de servicios sociales. A lo largo de estos años, ese conocimiento inicial se ha ido reelaborando hasta ser el que ahora nos atrevemos a presentar en un texto en el que esperamos que se haga explícito, también, todo ese proceso.

Ya en Bilbao, realizamos una ronda de entrevistas con la doble finalidad de terminar de perfilar el proyecto y de identificar apoyos de diverso tipo para la realización del estudio. Se realizaron entrevistas (entendidas a la manera que más adelante tendremos ocasión de explicitar) de más de una hora de duración, con las siguientes personas:

1. Baniandrés, Josune: profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Deusto.
2. Bengoa, María Ángeles: asistente social de la Obra Social de la Bilbao Bizkaia Kutxa y profesora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Deusto.
3. Heras, Antonio: gerente del Hospital Psiquiátrico de Bermeo.
4. Lastra, Borja: técnico del Departamento de Promoción y Desarrollo de la Diputación Foral de Bizkaia.
5. Leonardo, Jon: vicedecano de la Facultad de Sociología de la Universidad de Deusto.
6. Orrantia, Iñaki: director de Planificación del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.
7. Pantoja, Luis: profesor de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Deusto.
8. Pérez Arrospide, Jesús Antonio: experto de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno Vasco.
9. Pombo, Iñigo: gerente del Instituto Foral de Asistencia Social.
10. Raya, Esther: técnica del Ayuntamiento de Eibar.

11.Rodríguez, Arantza: profesora de Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Deusto.
12.Sacanell, Enrique: responsable de los servicios sociales del Ayuntamiento de Getxo y profesor de la Universidad de Deusto.
13.Toña, Ángel: gerente de Dorleta S.A. y profesor de la Universidad de Deusto.
14 Ugalde, Mikel: director de la Fundación Vasca para el Fomento de la Calidad.

En la entrevista con el profesor Ángel Toña, éste aceptó asumir la dirección de la tesis doctoral, momento a partir del cual se mantuvieron con él reuniones y contactos periódicos. Su experiencia como gestor y su cercanía al mundo de la acción social, aparte de otras características que hemos tenido ocasión de comprobar, lo han convertido, sin duda, en un adecuado *compañero de viaje*. Por lo demás el conjunto de personas entrevistadas ocupan posiciones clave en el contexto de la intervención social en nuestro entorno, de modo que sus aportaciones conformaron un primer insumo de información muy interesante que ha podido ser utilizada en la investigación y que orientó en gran medida los siguientes pasos a dar.

El objetivo fundamental de esta ronda de entrevistas era encontrar razones para acotar de forma más precisa el objeto de nuestra investigación. Lo hicimos en parte, pues dejamos de considerar como referente el conjunto de los servicios sociales y nos centramos en las organizaciones no gubernamentales (o no lucrativas) prestadoras de servicios sociales. Asumimos (como seguimos asumiendo ahora, con más conocimiento de causa) que la gestión de estas organizaciones representa un objeto de estudio singular y diferenciable, por ejemplo, de los servicios sociales de gestión pública.

Nos planteamos igualmente abordar algún aspecto o área de gestión específica y, sin embargo, en este caso, decidimos no optar por ninguno y trabajar en un modelo general de gestión. Prevaleció, en ese caso, la idea de que antes de trabajar en la recepción desde el mundo de la intervención social, de cuestiones concretas en torno, por ejemplo, a la gestión económico-financiera o al marketing, podíamos hacer una aportación más significativa en el terreno de los modelos generales, sin los cuales, los conceptos e instrumentos sectoriales aparecen, a menudo, descontextualizados.

Como señala Ander-Egg, "la palabra modelo ha tenido éxito en las ciencias sociales, en donde (...) significa (...) representación o construcción simplificada de una clase de fenómenos, destinada a explicar la realidad o a actuar sobre ella" (Ander-Egg, 1989: 116). Profundizaremos al respecto en el capítulo 7, pero, en todo caso, no resultará necesario, probablemente, insistir en la importancia real, en la eficacia operativa de los modelos teóricos y técnicos que en forma más o menos elaborada, más o menos explícita, más o menos fundamentada o más o menos contrastada subyacen a la gestión realmente existente de las organizaciones realmente existentes o que, por decirlo de otra manera, están en la *mente* de los gestores realmente existentes.

Las perspectivas fenomenológicas (por ejemplo la del interaccionismo simbólico) nos alertan sobre la importancia de los significados en la conducta. Parafraseando a Keynes, diríamos que con frecuencia la persona *práctica* está prisionera de algún teórico difunto. Suscribimos, pues, la afirmación de Kurt Lewin de que no hay nada más práctico que una buena teoría. Y, efectivamente, percibimos en las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones una necesidad de clarificación terminológica y conceptual, una necesidad de orientación en un mundo en el que abundan los términos confusos (Palom y Tort, 1991: 31) y, en muchas ocasiones, propuestas ideológicas no declaradas como tales. Volviendo a la metáfora de los puentes, los veíamos necesarios, esta vez, entre dos mundos que se miran a la vez con atracción y recelo: el de las organizaciones sociovoluntarias y el de la gestión.

Es bien cierto que "sólo en contadas ocasiones efectuamos ese movimiento reflexivo que nos permitirá poner en duda la capacidad explicativa de nuestras teorías" (Suares, 1996: 16). Y en la realidad de los servicios sociales esto también pasa. De manera que al modo de Rousseau, quien al principio de su obra sobre el contrato social declara que habla de algo porque no lo está haciendo, nosotros nos planteamos, por un tiempo, dejar de hacer para poder, por así decirlo, *hablar*. Queríamos ofrecer a un número discreto de organizaciones un lenguaje, un código que les permita elaborar, explicitar, comunicar y mejorar sus prácticas de gestión y brindar a las ciencias que se ocupan de la gestión de las organizaciones una aportación, desde un ámbito, el tercer sector prestador de servicios sociales, que a

menudo es sólo percibido como *receptor* de conocimiento, y no como *emisor*. Y, todavía, algo más. Nos planteamos la tesis como un *diálogo* con las propuestas científicas y tecnológicas relevantes en relación con la gestión de las organizaciones y, de un modo especial, aunque no único, con las que giran en torno al concepto de *calidad*. ¿Por qué? Fundamentalmente por la posición predominante que los modelos de gestión de calidad tienen en nuestro entorno y por el interés que están despertando en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En efecto, tras cuatro años fuera del país, resultó significativo para nosotros el fenómeno del acercamiento, incipiente pero consistente, entre las organizaciones de servicios sociales y las propuestas de gestión de calidad. Ahí vimos una oportunidad para contribuir, desde el sosiego y la fundamentación que puede aportar una tesis doctoral, a ese diálogo que se estaba planteado en nuevos términos. No quisimos, con todo, optar por tomar el *modelo de calidad* como único referente, sino, solamente, como referente especial, como se verá.

Aparte de las citadas personas, con las que se mantuvo en esta etapa una entrevista formal, desearíamos mencionar otras que en esos momentos iniciales aportaron informaciones, orientaciones o sugerencias valiosas en el contexto de contactos breves:

1. Antolín, Enrique: profesor de Sociología de la Universidad del País Vasco.
2. Calvo, Felix: profesor de la Facultad de Sociología de la Universidad de Deusto.
3. Garmendia, Francisco: decano de Sociología de la Universidad de Deusto.
4. Izquierdo Maite: directora del Colegio de los Padres Jesuitas de Durango.
5. Jaussi, María Luisa: técnica del Instituto para el Desarrollo Curricular del Departamento de Educación del Gobierno Vasco.
6. Lacasta, Juan José: director técnico de la FEAPS (Confederación Española de Asociaciones en favor de las Personas con Retraso Mental).
7. Landeta, Juan Carlos: director de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao.
8. López Cabello, Patxi: técnico del Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco.
9. López de Aguileta, Iñaki: técnico en el ámbito sociocultural del Ayuntamiento de Bilbao.

10.Mendia, Rafael: técnico del Instituto para el Desarrollo Curricular del Departamento de Educación del Gobierno Vasco.
11.Puyo, José: director de la Fundación EDE
12.Mardones, José María: investigador del Centro Superior de investigaciones Científicas.

Tras esta ronda de entrevistas se formula el convenio de colaboración con la Fundación EDE en el contexto del cual se ha desarrollado la investigación. La firma de este convenio ubica nuestro proceso de investigación como un proceso de producción de conocimiento con unos destinatarios (con unos clientes) más específicos: organizaciones no lucrativas de servicios sociales realmente existentes en nuestro entorno, reconociendo en la Fundación EDE un cierto papel de mediación entre el investigador y esos clientes. Por otra parte, refuerza la idea de que los clientes de dichas organizaciones se convierten, se deben convertir, en los destinatarios últimos de nuestro trabajo. Dicho de otra manera, se espera, con ambición, del trabajo algún tipo de impacto en la calidad de vida de las personas y comunidades con las que intervienen las organizaciones de referencia.

A partir de ese momento comienza el proceso de investigación en los términos establecidos en el proyecto, proceso que se desarrolla de forma simultánea a la realización de los diversos cursos del programa de doctorado en sociología de la Universidad de Deusto, cada uno de los cuales ha representado un diferente tipo de aportación al proceso de investigación.

3.3. Planteamiento general del proyecto de investigación

El proyecto de investigación que nos ha orientado en el trabajo a lo largo de estos años quedó suficientemente fijado en el otoño de 1997, si bien estamos de acuerdo con Edgar Morin cuando dice que "el método sólo puede tomar forma en el curso de la investigación" (Selvini Palazzoli, 1988: 13). Nos sentimos recogidos en la explicación que da Vallés del *diseño emergente:*

> "El concepto de *diseño emergente*, así como la clave de la *flexibilidad* del diseño de los estudios cualitativos aparecen hoy en día ya recogidos en los textos sobre metodología cualitativa (...); el modelo de *diseño emergente* (...) sigue siendo un tipo de diseño que puede dar juego en un trabajo encaminado a la realización de una tesis doctoral" (Vallés, 1997: 77).

En todo caso en torno al otoño de 1997 hay un diseño de la investigación suficientemente establecido y explicitado. El planteamiento que nos ha guiado a lo largo del estudio se resumía así en el proyecto de investigación:

> Nos situamos ante un desarrollo incipiente y contradictorio del sistema de servicios sociales, entendido como la red de programas de intervención social dirigidos a prevenir, paliar y revertir procesos de marginación o exclusión. Las organizaciones no gubernamentales reciben de las administraciones públicas y de la sociedad el reto de gestionar una buena parte de los servicios sociales. Y de hacerlo con calidad y eficiencia.
>
> Pensamos que puede haber interesantes confluencias entre los modelos de intervención participativos e inclusivos que en la actualidad se postulan en política social y los modelos de gestión que se proponen desde los progresos de las experiencias y las ciencias de la gestión (industrial, educativa, sanitaria, etc.). Ello será posible, sin embargo, desde una elaboración sistemática que parta de la experiencia y de la tradición de los servicios sociales y que recoja sus peculiaridades y aportaciones.
>
> Aunque sea precisa también la revisión de fuentes bibliográficas de otra índole, estimamos que la sociología nos ofrece el marco teórico idóneo y el instrumental adecuado para articular un encuentro fructífero entre el mundo de los servicios sociales y las propuestas de la gestión. Procederemos según un plan sistemático dirigido hacia la construcción y evaluación de un modelo teórico fundamentado que resulte significativo para la comunidad científica y profesional de referencia, de la cual esperamos involucrar en el proyecto a un colectivo significativo en varios momentos del proyecto. Utilizaremos, entre otras técnicas de investigación, la observación, entrevistas en profundidad, diseminación de información a expertos, análisis documental y sesiones grupales con diversos agentes.

Escogimos comenzar el título de nuestro trabajo con las palabras *investigación y desarrollo* para dar noticia, desde el comienzo, del carácter de nuestro estudio. Queremos situarnos en el campo de la innovación técnica o del desarrollo tecnológico acerca de la gestión de la intervención social. Queremos llegar a proponer un modelo de gestión entendido como caja de herramientas (expresión sobre la que luego volveremos). Sin embargo, de igual manera que antes subrayábamos la vinculación entre teoría y práctica, cabe recordar ahora la relación entre tecnología y ciencia y, en este caso, entre tecnología de la gestión y ciencia de la gestión.

Así, nos planteamos que nuestro trabajo de desarrollo de herramientas no puede divorciarse de la reflexión y el debate teórico y de la inmersión en un entorno social de referencia. No en vano, en el campo de la sociología se insiste cada vez más en las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad (Gónzalez García y otros, 1996; Iranzo y otros, 1995). De modo que, desde un *lugar social* determinado (las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno) nos proponemos construir una propuesta en el ámbito la tecnología de la gestión de dichas organizaciones que pueda representar, incluso en el plano de la teoría, una contribución a las ciencias de la organización y de la gestión, entendidas como ciencias sociales.

Esta tesis no es sino un tramo de nuestro proceso de construcción de conocimiento sobre la gestión social, en el que vamos *describiendo círculos* en torno a un tema. Sin embargo, es un tramo que nos comprometimos a realizar en el marco de unas determinadas *reglas de juego*. Para fijar esas reglas de juego nos hemos aproximado a los planteamientos de la *investigación cualitativa* buscando en su seno conceptos y técnicas para diseñar nuestro proceso de investigación. Ruiz Olabuénaga señala las siguientes como características de este tipo de investigación social:

> a) "el énfasis en estudiar los fenómenos sociales en el propio entorno natural en el que ocurren,
> b) la primacía de los aspectos subjetivos de la conducta humana sobre las características objetivas,
> c) la exploración del significado del actor,
> d) la predilección por la observación y la entrevista abierta (enfocada, en profundidad) (...) como herramientas de exploración y, finalmente,
> e) el uso del lenguaje simbólico (...) más bien que el de los signos numéricos (la estadística)" (Ruiz Olabuénaga, 1996: 25).

Esta perspectiva nos permite rescatar como fortaleza del proceso de investigación nuestra inmersión anterior y actual en el ámbito de la intervención social, inmersión sin la cual nunca habríamos sentido la necesidad de investigar, inmersión que, inevitablemente, nos ubica de una determinada manera en el trayecto de la investigación, manera que habrá de ser explicitada críticamente, pero, en todo caso reconocida.

Según Taylor y Bodgan, "La Piere (...) escribe: (...) vale mucho más la pena una conjetura perspicaz acerca de lo esencial, que una medición precisa de lo que

probablemente revele carecer de importancia" (Taylor y Bodgan, 1992: 22). Esa es la perspectiva que asumimos. El *estado del arte* en lo relativo a la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales requiere, al menos de momento, de conjeturas, esperemos que perspicaces, acerca de lo esencial. Quede claro, en todo caso, que el enmarque de esta tesis en ese contexto convencionalmente denominado como cualitativo no supone una opción apriorística en un pretendido debate entre los planteamientos cuantitativos y cualitativos, sino una ubicación de este específico estudio en el marco de referencia epistemológico y metodológico más adecuado.

Dentro de la investigación cualitativa, tomamos como referente un tipo de investigación que se ha dado en llamar *construcción de teoría fundamentada* (Vallés, 1997: 348-9). En efecto, Taylor y Bodgan, en el campo de la investigación cualitativa, distinguen entre los estudios puramente descriptivos, a veces denominados etnografías, y los estudios teóricos o conceptuales (Taylor y Bodgan, 1992: 153), y señalan:

> "La mayor parte de los estudios cualitativos se orientan hacia el desarrollo o verificación de la teoría sociológica. El propósito de los estudios teóricos consiste en comprender o explicar rasgos de la vida social que van más allá de las personas y escenarios estudiados en particular. En estos estudios los investigadores señalan activamente lo que es importante. Utilizan los datos descriptivos para ilustrar sus teorías y conceptos y para convencer a los lectores de que lo que ellos dicen es la verdad" (Taylor y Bodgan, 1992: 154).

Dentro de esa tradición debe ser considerado un hito la publicación en 1967 del influyente libro de Glaser y Strauss (1967) titulado *The Discovery of Grounded Theory*. Taylor y Bodgan sintetizan así su propuesta:

> "Glaser y Strauss proponen dos estrategias principales para desarrollar teoría fundamentada. La primera es el *método comparativo constante*, por el cual el investigador simultáneamente codifica y analiza datos para desarrollar conceptos. Mediante la comparación continua de incidentes específicos de los datos, el investigador refina esos conceptos, identifica sus propiedades, explora sus interrelaciones y los integra en una teoría coherente. (...) La segunda estrategia propuesta por Glaser y Strauss es el *muestreo teórico* (...). En el muestreo teórico, el investigador selecciona nuevos casos a estudiar según su potencial para ayudar a refinar o expandir los conceptos y las teorías ya desarrollados. La recolección de datos y el análisis se realizan al mismo tiempo. (...) Al generar teoría fundamentada, los investigadores no tratan de probar sus ideas, sino de demostrar que son plausibles. Glaser y Strauss (...) aducen que el criterio clave para evaluar las teorías consiste en examinar si se ajustan y funcionan. (...) En última instancia, para Glaser y Strauss, los lectores deben juzgar la credibilidad de los estudios cualitativos" (Taylor y Bodgan, 1992: 155-156).

Nos hemos inspirado libremente en algunas propuestas de este enfoque (Strauss y Corbin, 1990) para diseñar nuestro proceso de investigación, nuestro proceso de construcción de conocimiento tecnológico (y de reconstrucción de nuestro marco teórico) esperemos que fundamentado, en diálogo con actores y autores. En todo caso, la investigación cualitativa y la construcción de teoría fundamentada no son sino dos referentes generales en los que se enmarca un proceso de investigación para cuyo diseño se han tomado con libertad diferente tipo de *materiales* que serán presentados posteriormente.

Por otra parte es de señalar que el *lenguaje* del objeto estudiado, la gestión, ha ido también regulando el proceso de investigación. Valga como ejemplo el que hablemos de *clientes* de nuestra investigación o el que asumamos que, también en la investigación, la estrategia es *emergente* (Mintzberg, 1993c: 119). No nos hemos resistido, en principio, a este tipo de *contaminación*, pues creemos que no es sino un síntoma más de la manera en la que la complejidad de la realidad nos empuja a la interdisciplinariedad en nuestros procesos de conocimiento y transformación de esa realidad.

3.4. Objetivos

Los objetivos del proceso de investigación se formularon inicialmente de la siguiente manera:

1. Elaboración de una conceptualización y clasificación de los servicios sociales a partir de y útil para las organizaciones de nuestro entorno en la que se enfaticen los elementos propios de la intervención social participativa e inclusiva y comunes entre las intervenciones con los diferentes colectivos usuarios de servicios sociales.
2. Identificación, elaboración y articulación de los elementos, conceptos, principios o ejes principales en las propuestas dominantes en materia de gestión en nuestro entorno: calidad, evaluación, marketing, imagen corporativa, recursos humanos, estructura y procesos, uso de datos e indicadores, orientación a necesidades, relaciones con la sociedad y las administraciones, I+D (investigación y desarrollo), estrategia y cambio, etc.
3. Descripción, análisis y valoración de las fortalezas, debilidades oportunidades y amenazas en relación con la gestión de los servicios sociales en nuestro entorno y, en particular, de los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos de gestión presentes en el sector de las organizaciones no lucrativas prestadoras de servicios sociales.

4. Construcción, a partir de los elementos identificados con anterioridad, de un modelo de gestión de servicios sociales útil para las organizaciones prestadoras de servicios sociales.

O, dicho en los términos que utilizamos en un informe realizado tras el primer año:

> Tras el trabajo realizado nos hemos vuelto a hacer la pregunta primera: a qué problema queremos dar respuesta con esta investigación, qué es lo que queremos hacer, elaborar o construir. La respuesta sería: queremos preparar, construir, diseñar, configurar una *caja de herramientas* útil para el gestor realmente existente en las organizaciones prestadoras de servicios sociales que nos circundan.
>
> Ese gestor tiene ante sí todos los días la tarea de gestionar. Está inmerso en esa tarea. Y necesita conceptos, esquemas para comprender, ver, analizar (herramientas cognitivas) y técnicas, instrumentos para operar, hacer, arreglar (herramientas operativas) (en el supuesto caso de que se puedan separar ambas actividades: conocer y operar).
>
> Al gestor no le importa si las herramientas son las mismas que usan otros gestores o si son distintas. No le importa en qué ámbito se inventó y fabricó la herramienta. Le importa que la herramienta le sea útil, que no le complique la vida, que le ayude a funcionar mejor. Esos gestores realmente existentes o esos futuros gestores son nuestros clientes. Nuestra caja de herramientas se legitimará en la medida en que se corra la voz, la compren y la utilicen.
>
> Hemos de ser conscientes, sin embargo, de que esos gestores no son nuestros únicos clientes. Esto es una tesis doctoral. Nuestro producto debe poder ser presentado en el ámbito universitario, académico, científico. Allí quizá no les va a importar tanto la utilidad de nuestras herramientas, de nuestra caja de herramientas. Allí les interesarán sus aportaciones o clarificaciones conceptuales, el rigor de su proceso de diseño y construcción, que comparemos nuestra caja de herramientas con otras, que expliquemos en qué modo lo que proponemos se fundamenta en los conocimientos de determinadas ciencias, etc.
>
> No es lo mismo una caja de herramientas que herramientas sin mas, o que un saco de herramientas. Cuando decimos *modelo de gestión* nos referimos a una propuesta concreta, coherente, de unas determinadas herramientas (y no otras) que sirven para dar respuesta a unos determinados problemas (y no a otros). La caja de herramientas tiene un tamaño, una estructura, una forma, una disposición, un orden.
>
> El concepto de caja de herramientas nos sirve por varias cosas: en una caja de herramientas pueden caber más (u otras) herramientas que las que se metieron al principio, varias herramientas pueden servir para la misma función y una herramienta puede servir para diferentes funciones. En una caja de herramientas se meten las herramientas fundamentales, las que se usan habitualmente (no es un cuarto de herramientas).
>
> Creemos poder decir que los gestores de organizaciones de servicios sociales de nuestro entorno no disponen de un tipo estándar de herramientas o de caja de herramientas. A partir de nuestra posición en determinadas comunidades científicas y profesionales y mediante la utilización de técnicas cualitativas de investigación creemos poder hacer una propuesta sólida de una posible caja de herramientas útiles hoy y aquí.

> Creemos que podemos hacer una contribución en la construcción de un lenguaje común de gestión, un lenguaje en el que puedan reconocerse y entenderse diferentes tipos de personas: gestores que proceden de la intervención social, gestores que provienen de la gestión de otro tipo de organizaciones, administraciones públicas y movimientos asociativos, trabajadores de atención directa, estudiosos del tema, etc.
>
> Queremos hacer una reivindicación eficaz de nuestra capacidad de producir ciencia de la gestión que también pueda ser útil en otros campos distintos al nuestro. Queremos contribuir a crear sector y a construir conocimiento desde la autonomía y el diálogo con diferentes comunidades científicas y profesionales.

Así pues, en resumen nos proponemos:

1. Examinar y sintentizar el estado de la cuestión en relación con los conocimientos más significativos que las ciencias sociales arrojan acerca de las organizaciones humanas y su gestión.
2. Presentar de forma sistemática los perfiles más relevantes de la realidad, contexto, situación y perspectivas de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales presentes en nuestro entorno cercano.
3. Evaluar la idoneidad de los conceptos y técnicas de gestión más relevantes para el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.
4. Construir un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales significativo y útil para las organizaciones realmente existentes en el que se evidencie una suficiente recepción de las propuestas vigentes en el campo de las ciencias de la gestión.

Una vez alcanzados estos objetivos y producida la tesis, el trabajo continuaría en el seno de la Fundación EDE en orden a obtener, a partir del modelo elaborado, otros productos, como pueden ser un manual de gestión, una propuesta de formación o una herramienta de evaluación.

3.5. Justificación

Recapitulemos y desarrollemos ahora aquellos argumentos que hacen pertinente el abordaje de esta investigación, que indican que *merece la pena* poner en marcha una serie de actividades que nos conduzcan a la elaboración de un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Hoy en día los servicios sociales, sin configurar un ámbito de actuación con el peso de la educación o la sanidad, constituyen un sector de relevancia para lo que se ha dado en llamar el *bienestar social*, sector, por otra parte, con orientación prioritaria a grupos especialmente vulnerables de la población. Como tendremos ocasión de explicar en el capítulo 5, el desarrollo de nuestra trayectoria profesional, antes descrita, ha coincidido, en gran medida, con un momento de despliegue y estructuración del *sistema* de servicios sociales en el País Vasco y en España en general. En el contexto mencionado, hemos podido observar cómo se han ido generando, lógicamente, cada vez mayores retos en la planificación, gestión y evaluación de programas sociales. Las necesidades han ido presentando nuevas formas, las organizaciones han crecido y complejizado sus actividades, los actores se han ido profesionalizando, la financiación se ha incrementado y diversificado, por citar algunos fenómenos evidentes.

Y todo esto ha ocurrido, además, en un entorno internacional atravesado por la denominada *crisis del Estado de bienestar*. En ese contexto, que también tendremos oportunidad de describir, muchas miradas, desde dentro y desde fuera del sector, se dirigen a las organizaciones no gubernamentales acerca de cuyas limitaciones y virtualidades está abierto el debate. Éstas se configuran, en todo caso, como un *tercer sector* cuya importancia no puede ser menospreciada.

Nos atrevemos a decir que el tercer sector prestador de servicios sociales se encuentra en una encrucijada. Los servicios sociales y la intervención social han de responder a crecientes y complejas necesidades sociales en un contexto de políticas sociales muchas veces contradictorias, y las organizaciones no gubernamentales reciben retos también complejos y contradictorios. Organizaciones de diferente origen y trayectoria van conformándose y confluyendo en un *espacio* en el que van siendo, cada vez más, objeto de demandas que tienen que ver a la vez con la calidad, el control y la eficiencia.

¿En qué medida se está respondiendo a esos retos en el sector de los servicios sociales de nuestro entorno cercano, y en particular en las entidades no lucrativas? En aquel primer boceto de abril de 1996 nos atrevíamos a decir:

> Sin embargo, la respuesta a estos retos es todavía deficiente en la medida en que se observan fenómenos como los siguientes: multiplicidad y confusión de actores y de orientaciones filosóficas y técnicas, en ocasiones obsoletas o incongruentes; falta de profesionalidad en diferentes tareas y particularmente en puestos de dirección y gestión; aplicación mimética (sin una reflexión autónoma y una correcta adaptación) de conceptos y técnicas tomados de la gestión industrial o de otro tipo de servicios; cierto divorcio entre las organizaciones que trabajan en el sector y la universidad como espacio de docencia e investigación, con escasa investigación aplicada; etc.

Aparece pues, la gestión de las organizaciones como parte del problema y como parte de la solución. La gestión es, a menudo, contemplada, al menos, como una de las herramientas a utilizar para superar la crisis, afrontar los retos u obtener los diferentes resultados que los diferentes actores desean. Y en ese contexto, hoy y aquí, las propuestas de *gestión de calidad*, son, probablemente, las que se alientan con más fuerza. En todo caso, muy pronto habíamos podido concluir que no existen en nuestra comunidad profesional y científica de referencia (la relacionada con los servicios sociales en Bizkaia en la medida en que exista) propuestas suficientemente elaboradas y compartidas acerca de la gestión de las organizaciones prestadoras de servicios sociales.

Y, sin embargo, como *monsieur* Jourdain, aquel personaje de Moliére que descubrió que llevaba cuarenta años hablando en prosa sin saberlo, estábamos y estamos convencidos de que en las organizaciones sociovoluntarias, de que en los servicios sociales hay mucho conocimiento útil para la gestión (obviamente, en primera instancia, para la gestión de la intervención social), conocimiento que se perderia si se procediera a una *colonización* acritica por parte de modelos y lenguajes de gestión que no fueran capaces de reconocerlo y rescatarlo, pérdida que redundaria en un deterioro de la gestión de las organizaciones. Este miedo a la colonización se incrementa en la medida que comprobamos que en el mundo del *conocimiento* sobre la gestión, en ocasiones, se hace particularmente difícil entresacar el conocimiento fundamentado y riguroso de la *palabreria* de la que es víctima una disciplina en ocasiones excesivamente sometida a los impulsos del mercado (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 31).

Sin embargo, también es cierto que el crecimiento y sofisticación de las organizaciones sociales y la progresiva abstracción y orientación al cliente de los

modelos de gestión empresariales abre mayores posibilidades de diálogo. Diálogo que precisa, sin embargo, de la construcción de un terreno de juego teórico y terminológico que lo haga posible. Dicho de otra manera, el encuentro enriquecedor entre el *mundo* de la intervención social (y de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en particular) que se ha nutrido, fundamentalmente (y también para la gestión) de herramientas conceptuales de disciplinas como la psicología y la sociología y el *mundo* de la gestión de las organizaciones conectado fundamentalmente con el mundo de la empresa y a disciplinas como la economía y la ingeniería, requiere de contribuciones de índole *teórica*, sin que se entienda la pretensión teórica como opuesta a la voluntad práctica, sino como pretensión de una suficiente abstracción y fundamentación que permita relacionar los discursos, los conceptos, las herramientas y los modelos.

Por otra parte, podría entenderse que un cierto *atraso* en la recepción e incorporación de modelos y técnicas de gestión empresarial por parte de las organizaciones de servicios sociales se configura como una *oportunidad* de aprovecharse de la experiencia y los progresos realizados en el campo empresarial. Ello, de nuevo, nos obliga al esfuerzo de clarificación y elaboración.

De modo que, todo este panorama, configura, en principio, un escenario que nos animaba a pensar que en la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales íbamos a encontrar un objeto de estudio suficientemente inexplorado, atractivo e interesante como para dedicarle unos años de trabajo. Además, por lo mismo, estamos seguros de que aquellas propuestas de gestión que podamos elaborar desde y para el contexto de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales no agotarán su utilidad en ese contexto sino que podrán ser aplicadas con provecho fuera de él y constituirán, en definitiva, aportaciones al conjunto de la comunidad científica y profesional que se preocupa de la gestión de las organizaciones.

3.5.1. ¿Por qué desde la sociología?

Habremos de justificar también, siquiera brevemente, por qué y en qué sentido este estudio acerca de la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales es una tesis doctoral que encaja en el ámbito de la sociología.

Una mirada lejana o ingenua al mundo de las ciencias podría concebirlas con la metáfora de un mapa en el cual cada uno de los territorios, pintado con un color diferente, está separado nítidamente del otro. Sin embargo cualquier aproximación mínimamante crítica nos acerca más a otra metáfora: la de una selva en la cual distintos ejércitos incursionan en los mismos territorios poniendo sus banderas y declarando solemne y simultáneamente que el territorio es suyo. Como señalan Alemán y Pérez:

> "La demarcación de fronteras entre las distintas materias o disciplinas científicas es, sin duda, un convencionalismo académico. Son las necesidades de especialización (...) las que gereran campos específicos de trabajo intelectual. Pero ninguna especialidad se desarrolla, exclusivamente, con elementos de ella misma. En la práctica, los conocimientos se encuentran relacionados, y las divisiones académicas son artificios instrumentales para hacer abarcable una parcela" (Alemán y Pérez, 1996: 29).

Intentaremos, pues, tan sólo, fundamentar que la sociología es, también, una de las disciplinas desde las que se puede, legítimamente, incursionar en el tema de la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

La sociología nos ofrece, en primer lugar, un buen abanico de conocimientos en torno a las organizaciones humanas. Mucho de lo que en el capítulo 4 presentaremos como conocimiento científico, como teoría en torno a las organizaciones (y a su gestión) ha sido producido como sociología (sociología de las organizaciones, sociología industrial, sociología de la empresa, entre otras denominaciones). Por otra parte nos queremos ocupar de organizaciones que se dedican a intervenir socialmente, a intentar producir cambios sociales (al menos microsociales) en relación con fenómenos que han sido denominados de diferentes maneras, como, por ejemplo, exclusión o marginación. No parece mal vehículo el de la sociología para recorrer

esos territorios de los problemas sociales y el cambio social. En esta misma linea señalan los citados autores:

> "El análisis de las necesidades y los recursos existentes es (...) el punto de partida de toda acción social y constituye un elemento indispensable en otra de las esferas donde la colaboración con la sociología resulta aún más estrecha: nos referimos a la planificación de los servicios de bienestar social, y, más en general, a la planificación social. La colaboración del sociólogo es sumamente adecuada, especialmente en algunas fases de esta planificación; máxime si tenemos en cuenta que son múltiples los momentos en que la investigación social toma contacto con la planificación y evaluación de los servicios sociales (...). Pero la sociología puede, igualmente, proporcionar instrumentos de conocimiento muy útiles para el estudio y adaptación de los servicios sociales contemplados ya no como respuestas a necesidades existentes, sino como una organización sometida a procesos internos que pueden obstaculizar el logro de objetivos explícitos de la propia organización (...). Se trata, en definitiva del enfoque de la sociología de la organización. Consiste en: el estudio del sistema de servicios sociales contemplado como una organización; el examen de los objetivos legales, la sucesión de objetivos, los valores de la organización, la estructura funcional de esa organización, el grado de burocratización que presenta, la estructura de comunicación interna, la estructura de autoridad, la cohesión del grupo, el reclutamiento y el ascenso en la organización, los estilos de dirección, etc. (...). Se han afianzado cuatro niveles interrelacionados en la teoría y la práctica de estos servicios: nivel interpersonal, nivel de los organismos, nivel de la comunidad, nivel societal. Los objetivos de los servicios sociales van desde la ayuda al individuo hasta el cambio de algunos rasgos del sistema social, y los métodos para conseguir tales objetivos varían desde el uso de la interacción personal hasta la intervención en la legislación social. En todos y cada uno de estos niveles, el análisis sociológico parece cada vez más importante" (Alemán y Pérez, 1996: 47-49).

Por último, habrá que decir que esta tesis intenta elaborar un modelo de gestión, es decir, una representación de una realidad, una representación que esperaríamos útil en la medida en que operase como conocimiento de quienes tienen en su mano la responsabilidad de la gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Por ello nos ocuparemos especialmente de los procesos de conocimiento realmente existentes en las organizaciones (entendiendo el conocimiento, al modo de Berger y Luckman, como *construcción social de la realidad)*. En cierta manera haremos un ejercicio de *sociología del conocimiento*, en el sentido de que intentaremos mantener una disposición a la reflexividad autocrítica consciente de las limitaciones y virtualidades y, en definitiva, de las *circularidades* de cualquier acto o proceso de conocer.

3.6. Metodología

La metodología planteada en el proyecto de investigación suponía poner en marcha una serie de procesos que se desarrollarían simultáneamente a lo largo de dos o tres años a dedicación completa, procesos que por otra parte fueran sinérgicos, es decir, que se enriquecieran mutuamente. De hecho se ha señalado que "típico del análisis cualitativo es el proceso de retroalimentación existente entre el método de recogida de información y el método de su análisis. Ambos se complementan, se condicionan mutuamente y se aplican simultáneamente" (Ruiz Olabuénaga, 1996: 78).

A la hora de *armar* ese conjunto de dispositivos, como se verá, hemos tomado, con libertad, inspiración en distintas técnicas y procedimientos de investigación social, como pueda ser, por poner un ejemplo, la técnica Delphi (Ruiz Olabuénaga e Ispizua, 1989: 171-176; Koontz y Weihrich, 1994: 186; Medina Tornero, 1995: 111-118), pero con la libertad, siempre, de ajustar el diseño a nuestras necesidades y posibilidades. Los mencionados procesos han sido:

- Revisión de bibliografía y documentación.
- Interacción con *actores*: entrevistas, consultas y cuestionarios.
- Trabajo en equipo en la institución de referencia.
- Participación en actividades.
- Producción de texto.

Se realizó una programación en la que se articulaban y ordenaban los pasos en relación con estos cinco procesos. Programación, por otra parte, flexible, en la que se paraba de hacer algo en el momento en se percibían evidencias de haber alcanzado *masa crítica* suficiente para continuar por otro lado. Esto es así pues, de suyo, los procesos podrían alargarse indefinidamente sin salirse de los objetivos mencionados. No debemos olvidar que lo que pretendíamos era crear y recrear las condiciones que nos permitieran llegar a hacer una propuesta técnica y una aportación teórica fundamentada y ajustada a las necesidades de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales realmente existentes. Sabemos que, al final, al presentar un *modelo* hacemos una apuesta arriesgada, personal e intransferible. Desde ese punto de vista, la programación y regulación de los mencionados procesos pretende crear el

contexto en el cual incrementemos las probabilidades de éxito en ese acto final de hacer nuestra *propuesta*.

A continuación vamos a reflejar simultáneamente los planteamientos que nos han orientado y lo realizado en cada una de las líneas señaladas.

3.6.1. Revisión de bibliografía y documentación

La idea antes expresada de *diálogo con autores* se basa, obviamente en la revisión de sus textos. La revisión de bibliografía se ha realizado en sucesivas *oleadas* de manera que, como en una espiral, se ha vuelto varias veces sobre los mismos temas, en diferentes momentos del proceso. Como se puede observar en la bibliografía que presentamos al final, no existe *masa crítica* de bibliografía específica sobre gestión de organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Esta constatación, si a lo largo de la tesis conseguimos mostrar la singularidad e interés del tema, se convierte en un elemento de justificación del estudio. Comprobado lo anterior, se ha puesto interés especial en acceder a la bibliografía específica sobre gestión de servicios sociales y sobre gestión de organizaciones no lucrativas, áreas ambas en las que sí cabe encontrar un número algo mayor de propuestas.

Sin embargo, las características del estudio nos obligaban a acceder, como mínimo, a otros campos en los que la bibliografía se tornaba ya mucho más numerosa: el vinculado con la acción social y los servicios sociales y el relacionado con la gestión de las organizaciones. A la hora de seleccionar la bibliografía en esos ámbitos tan vastos nos hemos guiado por los siguientes criterios:

- Grado de recepción en el ámbito de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno (presencia en las organizaciones y cita en textos).
- Indicación de expertos e informadores clave.
- Presencia en los centros de documentación y bibliotecas de referencia.

Estos criterios, en todo caso, se han seguido dentro de la flexibilidad y las limitaciones inherentes a todo proceso de investigación. En todo caso, en la lectura

sobre cada uno de los aspectos predeterminados, hemos cesado en el momento en el que encontrábamos un número razonable de redundancias, que nos invitaba a pensar que teníamos información suficiente.

Como bibliotecas principales de referencia, consultadas en todas las oleadas, hemos utilizado la de la Universidad de Deusto (incluida la de la Universidad Comercial) y, en segundo lugar, la biblioteca de la Fundación EDE (con sus respectivos revisteros). Sin embargo, en diferentes momentos de la investigación se hicieron consultas visitando personalmente y manteniendo contacto con los siguientes centros de documentación o bibliotecas:

- Biblioteca de Euskalit (Fundación Vasca para el Fomento de la Calidad).
- Biblioteca de Gorabide (Asociación vizcaina en favor de las personas con deficiencia mental).
- Biblioteca de la Diputación Foral de Álava.
- Biblioteca de servicios sociales del IMSERSO (Madrid).
- Biblioteca de servicios sociales de la Diputación de Barcelona.
- Centro de documentación de la Fundación Pere Tarres (Barcelona).
- Centro de documentación del CECADIS (Quito, Ecuador).
- Centro de documentación SIIS, de Madrid.
- Centro de documentación SIIS, de San Sebastián.

Aparte de las consultas personales en esas bibliotecas y centros de documentación (y en librerías especializadas de algunas ciudades) se hicieron varias búsquedas en bases de datos y a través de *internet*. Las direcciones que más hemos visitado en la red son:

- www.aec.es (Asociación Española para la Calidad).
- www.aenor.es (Asociación Española de Normalización y Certificación).
- www.bizkaia.net (Diputación Foral de Bizkaia).
- www.carf.org (The Rehabilitation Accreditation Commission).
- www.cop.es (Colegio Oficial de Psicólogos).
- www.efqm.org (European Foundation for Quality Management).

- www.entornosocial.es (Entorno Social).
- www.euro.centre.org (The European Centre for Social Welfare Policy and Research).
- www.europa.eu.int (Unión Europea).
- www.eustat.es (Instituto Vasco de Estadística).
- www.gabinet.com (Gabinet d'Estudis Socials).
- www.ince.mec.es (Instituto Nacional de Calidad y Evaluación).
- www.intress.org (Instituto de trabajo Social y Servicios Sociales).
- www.mtas.es (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).
- www.nisw.org.uk (National Institute of Social Work).
- www.nyu.edu/socialwork/wwwrsw (World Wide Web Resources for Social Workers).
- www.once.es (Organización Nacional de Ciegos Españoles).
- www.peretarres.org (Fundació Pere Tarres).
- www.qualitat.org (Forum Qualitat).
- www.rppapm.es (Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía).
- www.sartu. com (Federación Sartu).
- www.spri.es (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial).
- www.thearc.org (The Arc).
- www.ucm.es (Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid).

Por otra parte, a través de las entrevistas, consultas y participación en actividades se obtuvo documentación y bibliografía de interés, fundamentalmente documentación propia de las organizaciones (por ejemplo, informes y estudios, memorias y anuarios, documentos oficiales, documentos personales, proyectos, fichas de seguimiento y evaluación y formularios), difícil de conseguir si no es sobre la base del contacto directo y de la confianza.

Con la ayuda de herramientas informáticas relativamente sencillas, se ha intentado ir procesando regularmente toda la información que iba proporcionando la revisión de libros y otros documentos, seleccionando los textos valiosos, clasificando y codificando la información a la vez que se la iba sometiendo a un análisis y

contrastación lo más sistemáticos que nos era posible en torno a su contenido y, en ocasiones, también en cuanto a aspectos formales.

3.6.2. Interacción individualizada con 'actores': entrevistas, consultas y cuestionarios

Como ya se pudo comprobar en la descripción del proceso de diseño del estudio, nos ha parecido que la interacción con actores significativos debía ser uno de los dispositivos principales en el proceso de investigación. Los vínculos creados en nuestra trayectoria anterior podían ser rentabilizados y potenciados positivamente. En este apartado incluimos la interrelación constante con el director de la tesis, a quien se han ido entregando todos los productos parciales y de quien se ha recibido en todo momento retroalimentación y apoyo incondicional.

A la hora de escoger nuestros interlocutores nos han servido de guía las orientaciones que realiza Ruiz Olabuénaga sobre el diseño muestral:

> "Normalmente el número de unidades seleccionadas es inferior en el muestreo cualitativo que en el cuantitativo porque este muestreo da más importancia a la diversidad de las dimensiones (...) que al número de las unidades. Mientras que el muestreo probabilístico va orientado a la reproducción representativa del universo de unidades, el muestreo teórico está orientado primeramente a la generación de una teoría o comprensión de significado (...). La lógica y la eficacia que mueven la selección intencional de informantes es que la muestra debe ser rica en información. Razón por la cual se lleva a cabo:
>
> - Primero un muestreo de casos desviantes o extremos que ejemplifican las características de mayor interés.
> - A continuación, un muestreo de intensidad que enfatiza menos los extremos y selecciona expertos experienciales que son autoridades en un tema concreto.
> - Sigue el muestreo de la variedad máxima por el que se seleccionan deliberadamente casos dispersos en los que se observan las comunalidades existentes.
> - Se insiste en el muestreo de casos críticos seleccionando los ejemplos más significativos para la identificación de incidentes críticos que pueden ayudar a la comprensión de otros casos o situaciones.
> - Se completa con el muestreo de casos confirmadores y desconfirmadores (negativos).
>
> El investigador selecciona casos adicionales o interrumpe su selección, en función de la capacidad potencial de enriquecer o profundizar su teoría" (Ruiz Olabuénaga, 1996: 66-67).

Se trataría, en definitiva, de una estrategia de *bola de nieve* (Taylor y Bodgan, 1992: 41), en la que unos actores nos van conduciendo a otros y en función de las redundancias, tomamos la decisión de interrumpir, en un momento dado, la cadena.

3.6.2.1. Entrevistas

Dentro el ámbito de las denominadas *entrevistas en profundidad* nos hemos decantado por la modalidad de entrevista no estructurada, en la que, según Ruiz Olabuénaga, el entrevistador:

- "formula preguntas sin esquema fijo de categorías de respuesta;
- controla el ritmo de la entrevista en función de las respuestas del entrevistado;
- explica el objetivo y motivación del estudio;
- altera con frecuencia el orden y forma de las preguntas, añadiendo nuevas si es preciso;
- permite interrupciones e intervención de terceros si es conveniente;
- si es requerido no oculta sus sentimientos ni juicios de valor;
- explica cuanto haga falta el sentido de las preguntas;
- con frecuencia improvisa el contenido y la forma de las preguntas;
- establece una *relación equilibrada* entre familiaridad y profesionalidad;
- adopta el estilo del *oyente interesado* pero no evalúa las respuestas" (Ruiz Olabuénaga, 1996: 170).

En nuestro planteamiento la entrevista tiene como ventaja sobre la mera administración de un cuestionario que permite captar más matices y completar la información sobre la marcha. Acudíamos a las entrevistas con un esquema escrito de los temas que queríamos abordar que era, sin embargo, utilizado con mucha flexibilidad. Se prefirió hacer las entrevistas en los lugares de trabajo de las personas, si bien se puso interés en solicitar un tiempo suficiente (en torno a una hora y media), por escrito y con antelación, de modo que se evitaran, en lo posible, interrupciones. En todas las entrevistas se tomaron notas que fueron transcritas inmediatamente, para poder hacer con ese texto un tratamiento similar al señalado con anterioridad. En todo caso, y, además de los criterios expuestos por Ruiz Olabuénaga, nos fueron de especial interés las consideraciones de Luis Enrique Alonso (Delgado y Gutiérrez, 1995: 225-240).

Tras la ronda de entrevistas realizada en la fase de elaboración del proyecto, se realizaron otras dos a lo largo del desarrollo del estudio, una primera con personas

con responsabilidades de gestión en organizaciones sociales y una segunda (más breve) con personas seleccionadas en función de diversas características específicas en cada caso.

La ronda de entrevistas con personas con responsabilidades de gestión en organizaciones sociales de nuestro entorno se desarrolló en los meses de enero a marzo de 1998. En ella tomaron parte las siguientes personas:

1. Arregi, Joseba: director de Recursos Humanos de Gorabide (Asociación vizcaina en favor de las personas con deficiencia mental).
2. Bengoa, María Ángeles: trabajadora social de la Obra Social de la Bilbao Bizkaia Kutxa.
3. Castañedo, Jesús: coordinador de la Asociación Goiztiri.
4. Elorriaga, Edurne: directora técnica de Lantegi Batuak.
5. Elorriaga, Javier: gerente de la Fundación Tutelar Gorabide.
6. Fernández, Pedro Alberto: gerente de APNABI (Asociación de Padres de Afectados de Autismo y otras Psicosis Infantiles de Bizkaia) (al participar juntos en varias reuniones de trabajo en la época prevista para la entrevista, ésta se consideró finalmente innecesaria).
7. Gil, Alberto: director (en aquel momento) de la Fundación Peñascal.
8. López, Alfonso: responsable de la Federación Sartu.
9. Mendizabal, María Luisa: gerente de la Cooperativa Servicios Sociales Integrados.
10. Merino, Manuel: director (en aquel momento) de Cáritas Diocesana de Bilbao.
11. Paredes, Imanol: director (en aquel momento) de la Asociación Gazteleku.
12. Pérez Atxa, Ana: responsable (en aquel momento) de la Asociación Bidegintza.
13. Ponti, Alberto: gerente de la Cooperativa Agintzari.
14. Satrustegi, Fermín: coordinador de la Asociación Bizitegi.

En la selección de estas catorce personas se buscó particularmente una variedad en cuanto a aspectos como: antigüedad o tamaño de la organización, intervención y sectores de población atendidos y formas jurídicas. Como objetivos específicos de estas entrevistas nos habíamos planteado la obtención de información sobre servicios y organizaciones y la identificación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, y, en particular, de conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos de

gestión. En su desarrollo solíamos comenzar por aproximarnos a la realidad de la organización para, después, ir haciendo preguntas que nos permitieran conocer los referentes, procesos, prioridades o especificidades de gestión, tal como eran percibidas o practicadas por cada uno de los gestores.

El conocimiento previo de las organizaciones y las personas y la confianza que depositaron los entrevistados nos permitió realizar unas entrevistas densas y ricas en matices que aportaron valiosa información sobre los aspectos previstos. El realizar la entrevista en el entorno habitual de los entrevistados añadió, en muchas ocasiones, información relevante a través de muchos detalles expresivos de aspectos como la cultura y rutinas de las organizaciones, o los estilos de dirección de los gestores, por citar tan sólo algunos ejemplos.

En el segundo año de realización de la investigación decidimos realizar algunas entrevistas adicionales con el fin de explorar aspectos específicos diferentes en cada caso. Se realizaron con las siguientes personas:

1. Angulo, Pablo: técnico de Bultz-Lan Consulting
2. Arcelay, Andoni: subdirector de Calidad Asistencial de Osakidetza (Servicio Vasco de Salud).
3. Casado, Demetrio: secretario ejecutivo del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía.
4. Consuegra, Luis Fernando: responsable en la Federación Sartu.

En los dos primeros casos las entrevistas se realizaron por más de dos horas en los respectivos lugares de trabajo de los interlocutores. Las dos últimas se hicieron de forma más breve e informal pero ambas fueron suficientemente provechosas como para incluirlas en este apartado. En todo caso, nos permitieron apuntalar algunos aspectos específicos sobre los que entendíamos que cada uno de los interlocutores tenía información y criterios de especial valor.

3.6.2.2. Consultas

Como hemos explicado, la consulta a expertos fue utilizada en la fase de elaboración del proyecto. Con posterioridad, en marzo de 1998, se envió a algunos expertos un texto en el que se presentaba un nuevo desarrollo tentativo de algunas de las cuestiones básicas (a modo de hipótesis) de las que se estaba ocupando nuestra investigación. Obtuvimos respuesta escrita o verbal con interesantes comentarios y sugerencias de las siguientes personas:

1. Aguirre, Ane: consultora senior en KPMG Peat Marwick
2. Baniandrés, Josune: profesora de la Universidad Comercial de Deusto.
3. Barinaga, Ramón: gerente de GAUTENA.
4. Castellanos, Alejandro: técnico del Departamento de Desarrollo Empresarial de la SPRI (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial).
5. Fantova, Javier: psicólogo.
6. Goñi, María José: responsable de Servicio Residencial de la Fundación Uliazpi.
7. Herrero, Azucena: responsable de Formación y Participación de Gorabide.
8. Martínez Rueda, Ignacio: profesor de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Deusto.
9. Orcasitas, José Ramón: profesor de Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad del País Vasco.
10. Pujol, Pilar, técnica de la Fundació Pere Tarrés.
11. Rodríguez, Javier: técnico de Centro de Día de Gorabide (Asociación vizcaina en favor de las personas con deficiencia mental).
12. Sacanell, Enrique: responsable de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Getxo y profesor de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Deusto.

En el segundo año de la investigación, se realizó una nueva consulta por carta a personas de distintos países en la que les explicábamos brevemente el estudio que estábamos realizando y les solicitábamos sugerencias, comentarios, referentes, bibliografía, experiencias, modelos, contactos o pistas. Aprovechamos, en esta ocasión, las relaciones establecidas en anteriores trabajos e investigaciones. Obtuvimos respuesta de:

1. Andrew, Paul: director nacional de la División de Servicios de Empleo y Comunitarios de la CARF (The Rehabilitation Accreditation Commission) (Estados Unidos de América).
2. Buchner, Lydia: técnica de la oficina internacional de ENAIP (Italia).
3. Centre d'information et de Documentation Jeunesse (Francia).
4. Girard, Federica: técnica de la Associazione Italiana Persone Down (Italia).
5. Pancaldi, Andrea: director del Centro Documentazione Handicap (Italia).
6. Philpot, Terry: editor de *Community Care* (Reino Unido).
7. Raij, Nathalie: documentalista del Instituto Interamericano del Niño (Uruguay).
8. Roeher Institute (Canadá).
9. Sánchez Alonso, Manuel: presidente de la Asociación Formación Social (Madrid).
10. Vautrin, Etienne: técnico del Servicio de Documentación-Información de UNAPEI (Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales) (Francia).

De manera más informal se realizaron consultas más específicas a otras personas, entre las que debemos señalar:

1. Ayerbe, Miguel: profesor de la Universidad de Deusto.
2. García Roca, Joaquín: profesor de la Universidad de Valencia.
3. Gómez Pastor, Inmaculada: directora-gerente del Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos (Madrid) del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).
4. Martínez, Jorge: psicólogo de Gorabide.

Por último, queremos mencionar a otras personas, no citadas hasta ahora, que en algún momento de la investigación nos dieron algún tipo de información o sugerencia valiosa en cuanto a bibliografía, contactos, contenidos o metodología:

1. Arriola, María Jesús: profesora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Deusto.
2. Eizaguirre, Almudena: profesora de marketing de la Universidad de Deusto.

3. Fernández del Valle, Jorge: profesor de la Facultad de Psicología de la Universidad de Oviedo.
4. Izagirre, Ane: técnica del Centro de Documentación SIIS (San Sebastián).
5. Larrañaga, Karmele: técnica de AENOR.
6. Medina Tomero, Manuel Enrique: profesor de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad de Murcia.
7. Saizarbitoria, Ramón: director del Centro de Documentación SIIS (San Sebastián).
8. Silvestre, María: profesora de la Facultad de Sociología de la Universidad de Deusto.
9. Tivol, Ana: responsable del Centro de Documentación de la Fundació Pere Tarres.
10. Trapote, Ana: técnica de Euskalit.
11. Ulazia, José María: director de la Gestio Eskola de Elgoibar.
12. Villalobos, Elvira: técnica del Centro de Documentación SIIS (Madrid).

En párrafo aparte cabe recoger una última contribución sobre la base de una versión casi definitiva de la tesis por parte de Víctor Urrutia, catedrático de sociología de la Universidad del País Vasco, cuyas observaciones resultaron extremadamente útiles en un momento de particular importancia.

3.6.2.3. Cuestionario

Su utilizó la técnica del cuestionario en una única ocasión con una intención de *triangulación* (Taylor y Bodgan, 1992: 91). La triangulación, denominada por Vallés *estrategia de estrategias* es la combinación de diferentes técnicas. En nuestro caso, al haber obtenido la información mediante entrevistas, observación participante sesiones grupales y análisis documental, nos pareció que un cuestionario final representaría un buen complemento.

Para la preparación del cuestionario se utilizaron las orientaciones de autores como Sierra Bravo o Ander-Egg (Ander-Egg, 1987b: 273 y ss.). Una vez habíamos realizado y contrastado con nuestro director y en el equipo asesor los perfiles principales de nuestro modelo de gestión, preparamos el cuestionario, que, tras una experiencia de validación y contraste en el equipo asesor (del que luego hablaremos)

fue enviado a un grupo de personas con responsabilidades de gestión en organizaciones sociales de nuestro entorno. El cuestionario decía así:

> Le agradecemos que dedique unos minutos a responder a este cuestionario de dos páginas. No es necesario que le dedique mucho tiempo. Responda espontáneamente y, si alguna expresión no tiene sentido para usted, no responda nada y pase a la siguiente.
>
> 1. Señale en qué medida las frases siguientes reflejan la realidad de su organización. Rodee con un círculo el número adecuado (1: nada o muy poco; 2: poco o algo; 3: regular, normal; 4: bastante; 5: mucho o totalmente).
>
> - La actuación va destinada a toda la población (no sólo a personas excluidas socialmente).
> - Se trabaja con las familias.
> - Se desarrolla una labor reivindicativa frente a las administraciones públicas.
> - La intervención busca cambios de comportamiento en los usuarios.
> - Se prestan servicios de titularidad pública.
> - La actuación busca una mayor participación social de los usuarios.
> - Lo fundamental de los servicios es la cobertura a necesidades básicas (como, por ejemplo, alimentación, cobijo, etc.).
> - Se interviene con la comunidad.
> - Se influye en otros sistemas de servicios (como por ejemplo, el educativo, el sanitario, etc.).
> - La participación del voluntariado es importante.
> - Se presta una gama diversificada de servicios.
> - La formación del personal es producto, fundamentalmente, de su experiencia en la organización.
> - Se compite en el mercado con otras organizaciones.
>
> 2. Señale en qué medida son importantes, en la actuación de las personas con responsabilidades de gestión en su organización, las siguientes actividades, funciones o procesos. Rodee con un círculo el número adecuado (1: nada o muy poco; 2: poco o algo; 3: regular; 4: bastante; 5: mucho o totalmente).
>
> - Evaluación del servicio.
> - Marketing.
> - Planificación estratégica.
> - Control de gestión.
> - Supervisión.
> - Relaciones exteriores.
> - Gestión de los recursos humanos.
> - Comunicación interna.
> - Atención a cuestiones económicas.
> - Elaboración de programas o proyectos.
> - Preocupación por aspectos relacionados con las instalaciones o equipamientos.
> - Gestión del conocimiento.
> - Gestión financiera.
> - Relación con el personal.
> - Gestión de la calidad.
> - Diseño de la organización y de su funcionamiento.
> - Gestión de los recursos materiales.
> - Administración de personal.

- Ordenación y manejo de la información.
- Coordinación.

3. Si lo desea resuma en un párrafo los principales retos que, a su juicio, ha de enfrentar en el corto y medio plazo la gestión de las organizaciones no gubernamentales o no lucrativas de servicios sociales o intervención social.

Este cuestionario se envió a un total de 35 personas con responsabilidades de gestión en organizaciones del ámbito de la intervención social de nuestro entorno próximo y se recibieron un total de 25 respuestas. Entre ellas, junto a algunas de las organizaciones que ya habían sido visitadas o con las que habíamos contactado, se incluyeron otras como Pioneros, Berriztu, Adsis, Hasibarri, Cruz Roja, Asociación Uribe Kosta pro Deficientes Psíquicos, ADEMBI, Arabako Laguntza, Agiantza, Sortarazi, Lagunduz, Servigrup, Aspaldiko y Etorkintza.

Nuestra pretensión al enviar el cuestionario era modesta y quedó satisfecha en la medida en que las respuestas recibidas nos permitieron:

- Completar y contrastar la información acerca de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno.
- Hacer una primera comprobación de la eficacia de los criterios elegidos para la diferenciación o discriminación entre las organizaciones, criterios que presentaremos en el capítulo 5.
- Aproximarnos a la autopercepción de las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones acerca de éstas y de las herramientas de gestión que utilizan.

3.6.3. Trabajo en equipo en la institución de referencia

En el convenio firmado con la Fundación EDE para la realización de esta tesis doctoral, aparte del apoyo económico y logístico, resultaba pieza clave el compromiso por parte de esta institución de conformar un equipo asesor con el que el investigador se reuniría periódicamente para ir contrastando lo que fuera produciendo. Queremos decir ahora que realizar un trabajo de investigación de dos años largos, teniendo la oportunidad de contrastar lo elaborado permanentemente con un grupo de personas cualificadas no puede considerarse sino un *lujo metodológico* de apreciable valor.

El equipo asesor se reunió con una periodicidad mensual o bimensual en sesiones de dos horas, moderadas por el investigador que, con antelación había hecho llegar a cada miembro un acta de la sesión anterior y un esquema o síntesis de los elementos a trabajar en la sesión siguiente. Con algunas variaciones en diferentes momentos han formado parte del grupo las siguientes personas:

1. Bóveda, Arantza: socióloga, en prácticas en la Fundación EDE.
2. Calderón, Soledad: coordinadora del Proyecto Óptima para la mejora de la gestión de las organizaciones de voluntariado.
3. Elordui, Aitor: técnico del Área de Asesoría y Estudios de la Fundación EDE.
4. Francia, Antxon: técnico de la Fundación EDE.
5. Llano, Ana, técnica de la Fundación EDE y de Cáritas.
6. López-Arostegi, Rafael: responsable del Área de Asesoría y Estudios de la Fundación EDE.
7. Mojas, Marta: técnica de la Federación de Escuelas de Tiempo Libre Cristianas.
8. Moya, Ignacio: responsable de administración de la Federación de Escuelas de Tiempo Libre Cristianas.
9. Pérez Atxa, Ana: especialista en supervisión y responsable del Programa Susterra.
10. Puyo, José: director de la Fundación EDE.
11. Vidaurrázaga, Iñigo: gerente de Suspergintza Elkartea.

Las reuniones versaron sobre las siguientes materias:

- Noviembre 1997: Proyecto de la investigación y primer esquema general de los contenidos (que es una reelaboración del marco teórico contenido en el proyecto de investigación).
- Enero 1998: Segundo esquema de contenidos (obtenido tras el contraste realizado con el esquema anterior y que se corresponde con el que enviamos al mencionado conjunto de expertos y presentamos en el IV Congreso de Sociología).
- Febrero 1998: Elementos teóricos que encontramos en las ciencias sociales y que nos pueden servir de guía a la hora de acercarnos al tema de la gestión de servicios sociales (desarrollo de la primera parte del texto tratado en enero de 1998).

- Marzo 1998: Estado de bienestar, política social, intervención social, servicios sociales, organizaciones prestadoras de servicios sociales (desarrollo de la segunda parte del texto trabajado en enero de 1998).
- Junio 1998: Gestión de organizaciones y gestión de servicios (desarrollo de la tercera y última parte del texto trabajado en enero de 1998) y balance y perspectivas tras el primer curso. Tras esta reunión hemos dado una primera *vuelta* a la temática de nuestro interés. Se reformula el esquema de lo que queremos decir y, se plantea, para el segundo curso, una vuelta sobre los mismos temas reformulados, redimensionados y reelaborados.
- Noviembre 1998: Las organizaciones (no gubernamentales o no lucrativas) prestadoras de servicios sociales, hoy y aquí (definición, contexto, situación, perspectivas, propuestas).
- Diciembre 1998: Gestión y modelos de gestión.
- Enero 1999: Visión general de la caja de herramientas que queremos proponer; herramienta de análisis del entorno social; herramienta para diseñar y rediseñar la organización; herramienta para planificar.
- Febrero 1999: Herramienta para dirigir, supervisar, animar, dinamizar; herramienta para evaluar; herramienta para gestionar el intercambio entre la organización y el entorno; herramienta para la gestión de la información y comunicación.
- Mayo 1999: Herramienta para la gestión de los recursos humanos; herramienta para la gestión económico-financiera; herramienta para la gestión del aprendizaje de la organización; herramienta para la gestión de los recursos materiales; nueva propuesta de esquema de los procesos de gestión.
- Mayo 1999: Propuesta de índice definitivo de la tesis y modelo de gestión.
- Junio 1999: Herramientas y modelo de gestión.
- Noviembre 1999: Sesión final sobre el modelo de gestión.

Aunque pudiera parecer baladí, una de las primeras aportaciones del equipo asesor ha sido que por su programación y periodicidad ha obligado al investigador a avanzar en el proceso y a producir texto de una manera regular. Por otra parte, y esto es lo fundamental, lo planteado por el investigador era sometido a crítica desde diferentes personas con experiencia en gestión y con inquietud intelectual. Diríamos que en el contexto de estas reuniones, precedidas en muchas ocasiones de encuentros preparatorios con el responsable del Área de Asesoría y Estudios, se ha producido un

interesante proceso de *contaminación recíproca* entre el proceso de investigación y la práctica de los participantes en sus diferentes ámbitos de responsabilidad.

Ha resultado particularmente enriquecedor el hecho de que los miembros del equipo asesor volvían a las reuniones después de haber utilizado, en su práctica cotidiana, algunos de los conceptos e instrumentos propuestos por el investigador. Ese *vaivén*, ese ir y venir entre investigación, propuesta, crítica y aplicación ha resultado de sumo interés: una verdadera experiencia de aprendizaje, especialmente meritoria por la dificultad que sabemos que conlleva abrir un hueco para una actividad de tipo reflexivo e investigador en el contexto de los avatares cotidianos.

3.6.4. Participación en actividades

Desde el diseño del proyecto de investigación se entendió que la participación en una serie de actividades que se irían produciendo a lo largo de los dos años se iba a convertir en uno de los mecanismos clave para el trabajo de investigación: por la posibilidad de realizar en las actividades una *observación participante* y por la posibilidad de someter a contraste público los interrogantes y hallazgos que fueran surgiendo. Entre las actividades en las que hemos tomado parte queremos resaltar, en primer lugar, las tres que han resultado más significativas en el contexto de la investigación: la participación en el Seminario sobre Gestión de Calidad Total para Organizaciones Sin Ánimo de Lucro, la realización de tres semanas de consultoría y formación en Quito (Ecuador) y la realización de una evaluación del programa Adir.

El Seminario sobre Gestión de Calidad Total para Organizaciones Sin Ánimo de Lucro es una iniciativa de Euskalit (Fundación Vasca para el Fomento de la Calidad) gracias a la cual se reúnen en sesiones de ocho horas de periodicidad mensual responsables de distintas entidades que, con la ayuda de un consultor, van aprendiendo y experimentando acerca de la aplicación de la gestión de calidad total en sus organizaciones. Tuvimos la suerte de que al comienzo de nuestro proceso de investigación se iniciaba uno de los grupos, al que hemos acudido como *oyentes* a lo largo de estos años. Las sesiones se han convertido en una suerte de *laboratorio* en el que los responsables de las diferentes organizaciones van presentando su

experiencia en la aplicación de las orientaciones e instrumentos de la gestión de calidad. Hemos estado en un *observatorio privilegiado* desde el que hemos podido penetrar en la realidad de las organizaciones, conocer su forma de gestionar y comprobar sus dificultades y hallazgos en la aplicación de nuevos modelos de gestión.

Por otra parte, en enero y febrero de 1999 fuimos contratados por la Fundación General Ecuatoriana para realizar un trabajo de consultoría y formación con el equipo de su programa CECADIS (Centro de Capacitación, Documentación, Asesoría e Investigación). Desde el encargo se demandaba apoyo para la realización de una evaluación del diseño organizativo del servicio y la toma de decisiones estratégicas. Este trabajo nos permitió poner a prueba algunas de las *herramientas* de gestión que veníamos desarrollando a lo largo del estudio. Dadas las circunstancias del servicio y la índole del encargo, resultaron de especial utilidad planteamientos que pudimos hacer en torno a la gestión por procesos, la dirección estratégica, la gestión de marketing y la evaluación con indicadores de impacto, de resultados y de proceso. Conceptos todos ellos que se tratarán largamente en este texto.

En tercer lugar, desde octubre a diciembre de 1999 diseñamos y llevamos a cabo una evaluación global del programa Adir, una iniciativa *Horizon* para la inserción laboral de personas con discapacidad financiada por la Unión Europea. En esta experiencia tuvimos ocasión de utilizar la herramienta de evaluación que habíamos construido en el capítulo 6.3.

Por lo demás, y a continuación, sintetizamos, en orden cronológico, el resto de las actividades más significativas en las que hemos tomado parte y que han proporcionado algún tipo de insumo para la investigación:

- Noviembre 1997: Participante en el seminario Calidad y Discapacidad Psíquica organizado en Donostia por Gizartekintza (Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa), FEAPS y Atzegi.
- Noviembre 1997-mayo 1999: Profesor de tres cursos sobre Elaboración de Proyectos de Intervención Social organizados por la Fundación EDE.

- Diciembre 1997: Participante en las Jornadas sobre Calidad y Evaluación de los Proyectos Sociales organizadas en Bilbao por Inguralde, Goiztiri y Adsis.
- Enero 1999: Profesor del curso Dirección y Animación de Grupos de Trabajo organizado por la Universidad de Deusto para Lantegi Batuak.
- Febrero 1999: Ponente en el IV Congreso Vasco de Sociología organizado en Bilbao por la Asociación Vasca de Sociología sobre el tema "Modelo de gestión para organizaciones prestadoras de servicios sociales".
- Marzo-abril 1998: Profesor del curso "Introducción a la calidad en servicios a personas con autismo" organizado para el personal de APNABI en Bilbao.
- Marzo 1998-mayo 1999: Profesor en dos cursos de la materia "Trabajo con familias de personas con discapacidad" en el Curso de Experto en Educación Especial de la Universidad de Deusto.
- Abril 1998: Participante en la Conferencia Internacional La Participación en la Empresa: un Modelo para el Siglo XXI, organizada por el Gobierno Vasco en Bilbao.
- Abril 1998: Sesión de trabajo sobre política social con Jesús Loza (Viceconsejero de Bienestar Social del Gobierno Vasco), organizada por el Partido Socialista de Euskadi.
- Mayo 1998: Profesor del curso "¿Por qué? ¿para qué? ¿cómo? De la participación en las organizaciones con voluntariado" organizado por la Escuela de Voluntariado Social de Cáritas y la Fundación EDE.
- Septiembre 1998: Ponente (con "Una aproximación a la calidad en el ámbito de la intervención social") en el seminario de formación "Calidad y empresa social: modelos de gestión" del IX Congreso de Empresas de Calidad, organizado por el Fòrum Empreses de Qualitat en Barcelona.
- Noviembre 1998-noviembre 1999: Profesor del curso "Modelos de intervención social" organizado por la Fundación EDE.
- Noviembre 1998: Profesor de las "Sesiones sobre trabajo grupal" para el Equipo de Acción Social de Base de Cáritas Diocesana de Bilbao.
- Noviembre 1998: Participante en la jornada "La calidad en el ámbito de las discapacidades: el estado de la cuestión", organizadas por APNABI.
- Noviembre 1998: Ponente en los Encuentros Aspaldiko, en el contexto de la IV Semana Europea de la Calidad, sobre "Gestión de calidad en servicios sociales: la calidad en la gestión de programas de acción social".

- Noviembre 1998: Participante en el curso "Marginación, solidaridad y sociedad", impartido por Joaquín García Roca (Fundación EDE).
- Noviembre 1998: Ponente en el V Congreso Estatal de Intervención Social (Madrid), sobre "Organizaciones no lucrativas de servicios sociales y modelos de gestión", en la mesa redonda sobre "Objetivos estratégicos, modelos, metodologías y tecnologías de la intervención social: cuestiones actuales".
- Diciembre 1998-febrero 1999: Colaborador en la preparación de la *Guía de buenas prácticas (orientaciones para una atención de calidad en talleres protegidos)*, de Igone Arostegi e Ignacio Martínez Rueda. Participante en una sesión de presentación de la guía.
- Febrero 1999: Ponente en las Jornadas Técnicas sobre Teletrabajo, organizadas por Adir, sobre "Aproximación a la calidad en el teletrabajo".
- Febrero 1999: Participante en el curso "Pobreza y exclusión: propuestas desde el voluntariado", organizado por la Escuela de Voluntariado (Caritas y Fundación EDE) e impartido por Imanol Zubero.
- Mayo 1999: Profesor del curso "Evaluación e información en la ayuda a domicilio" impartido a profesionales de la Cooperativa Servicios Sociales Integrados, de Bilbao.
- Mayo 1999: Participante en las IV Jornadas sobre la Exclusión Social desde el Ámbito de los Servicios Sociales, organizadas por el Ayuntamiento de Santurtzi.
- Mayo 1999: Profesor del curso "Planificación y evaluación en animación sociocultural", de la Fundación EDE.
- Mayo 1999: Participante en las jornadas sobre "La evaluación como herramienta de conocimiento", organizadas en Bilbao por Egailan.
- Junio 1999: Profesor del curso "Modelos de gestión de calidad en servicios sociales" organizado en Barcelona por Fundació Pere Tarrés.
- Junio 1999: Ponente en el apartado de servicios sociales en el "Seminario de Derecho Comparado sobre Discapacidades, organizado en Madrid por el Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía.
- Septiembre 1999: Ponente sobre "Gestión de calidad en servicios sociales y sanitarios" en las Jornadas Técnicas Nagusi, en Bilbao.
- Noviembre 1999: Participante en la Jornada sobre Calidad Total en el Tercer Sector, organizada en Bilbao por varias entidades no lucrativas de servicios sociales.

- Noviembre 1999: Participante en las II Jornadas sobre Calidad y Servicios Sociales organizadas por la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Deusto.

En todas estas actividades pudimos, en mayor o menor medida, asomarnos a la realidad de la intervención social en nuestro entorno y proponer para su contraste hallazgos parciales del proceso de investigación.

3.6.5. Producción de texto

La producción de texto es, sin duda, un proceso clave en una tesis doctoral. Galbraith señalaba en un entrevista que la verdad y la belleza resplandecen en el séptimo borrador, lo cual, dicho por tan señera figura de la ciencia contemporánea es, cuando menos, un consuelo. Las características de nuestra investigación han llevado a una constante y abundante producción de texto, por ejemplo, en productos parciales para el grupo asesor, los expertos o determinadas actividades; actas de las reuniones de grupo; transcripciones de las entrevistas; o fichas con contenidos de los libros y documentos.

De esta manera el diálogo con *autores* y *actores* del que hemos hablado se ha visto enormemente facilitado por las búsquedas que permiten las herramientas informáticas, que permiten revisar en unos segundos miles de páginas. De este modo, ante cada una de las cuestiones acerca de las que nos planteábamos construir conocimiento, podíamos encontrar rápidamente, por ejemplo, los libros, documentos, entrevistas o reuniones en los que nos podíamos basar.

A la hora de escribir esta tesis hemos optado por hacer un uso muy restringido de ese material escrito producido en el proceso, material que, en todo caso, está conservado y está, salvo unas pocas cuestiones sometidas a confidencialidad, a disposición de quien lo solicite. En la elaboración el texto de la tesis hemos intentado dirigimos a la comunidad científica y académica mostrando nuestro trabajo y sus resultados de forma fundamentada y ágil. Esperamos haberlo conseguido. Arantza Basagoiti nos ha ayudado con una revisión de algunos aspectos formales del texto final.

4. Teoría social, teoría de la organización y teoría de la gestión

"Cuando uso una palabra", dijo Humpty-Dumpty en tono de desprecio,
"ésta significa exactamente lo que quiero que signifique
-nada más ni nada menos".
"La cuestión es", dijo Alicia,
"si se puede hacer significar a las palabras tantas cosas distintas".
"La cuestión es", dijo Humpty-Dumpty, "quién es el amo.
Eso es todo".

Lewis Carroll (Alicia en el país de las maravillas)

En este capítulo nos planteamos la incursión en el conjunto de conocimientos que nos aportan las ciencias que se ocupan de la gestión de las organizaciones. Para formular un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales, habremos, primero, de presentar o construir una teoría de la gestión de las organizaciones. En nuestra búsqueda de esa teoría hemos encontrado fuentes que podrían etiquetarse como de *teoría de la organización* y fuentes de *teoría de la gestión*, como tendremos ocasión de explicar. Las teorías de la organización y las teorías de la gestión conformarán el *núcleo duro* de nuestro marco teórico, de nuestro (en palabras de Pichón Riviere) ECRO (Esquema Conceptual Referencial Operativo), en el sentido que este psicólogo social dio a la expresión:

> "Un conjunto organizado de conceptos generales, teóricos, referidos a un sector de lo real, a un determinado universo de discurso, que permitan una aproximación instrumental al objeto particular (concreto)" (Porcel y Vázquez, 1995: 13).

Sin embargo en la medida en que utilizábamos unos determinados conceptos para aproximarnos a las organizaciones y su gestión, comprendíamos que dichos conceptos formaban parte de un conjunto más amplio de conceptos, que podríamos denominar *teoría social*. Nos pareció que uno de los peligros que con más energía debíamos intentar sortear era el de la incongruencia o desconexión entre los conceptos formulados para estudiar las organizaciones y otros que, indefectiblemente, íbamos a necesitar para referirnos a la sociedad en general o a las

relaciones interpersonales, por citar dos ejemplos. La conclusión era que tendríamos que enmarcar nuestra teoría de la organización y nuestra teoría de la gestión en una teoría social, siquiera bosquejada. Así pues, comenzaremos por apuntar algunos conceptos de teoría social básica que sirvan de prólogo a nuestra incursión en el mundo de las organizaciones y su gestión.

Después, diferenciaremos y vincularemos la teoría de la organización y la teoría de la gestión y, a continuación, para ubicar nuestras propuestas teóricas en torno a ambos campos, haremos un recorrido histórico que nos permitirá comprender la procedencia y los *parentescos* de los distintos materiales teóricos que luego serán utilizados. El siguiente paso será construir nuestra conceptualización de las organizaciones humanas, para pasar posteriormente al concepto y a los modelos de gestión, momento en el cual nos detendremos especialmente en los modelos de gestión de calidad.

4.1. Conceptos clave desde la teoría social

No pretendemos en este apartado presentar *una* teoría social. Tal empeño excede con mucho a nuestras posibilidades y, en todo caso, a las pretensiones de esta tesis doctoral. Sin embargo sí nos parece oportuno, antes de empezar a perfilar los conceptos que nos van a permitir comprender las organizaciones y operar en su gestión, señalar algunos conceptos básicos de la teoría social que después nos van a ser de utilidad. En ningún caso deseamos *dejar preparados* desde ahora todos los conceptos que luego necesitaremos, sino aquellos que, por afectar a ámbitos de diferente calibre, nos permitirán movernos mejor entre los diferentes niveles de análisis.

Bronfenbrenner propone la metáfora de las muñecas rusas para reflejar la manera en que los diferentes *ámbitos* sociales *encajan* unos dentro de otros (Domínguez y Mesanza, 1996: 8). Basta recorrer el índice, por ejemplo, de la *Sociología* de Giddens (Giddens, 1993), para irnos encontrando con cada uno de esos *contextos encajados* (en expresión de Bateson), por ejemplo, la interacción, el grupo, la organización o la sociedad. Nosotros hemos utilizado profusamente un texto, inspirado en otro de Barriga (Barriga, 1982: 235-238) en el que hablábamos de los siguientes *niveles de análisis de la realidad:*

1. "Nivel intraindividual: Estudios sobre la personalidad, estudio de los procesos humanos desde la óptica individual.
2. Nivel interindividual: Se concibe al individuo como ser en interacción. La relaciones el objeto de estudio prioritario.
3. Nivel intragrupal: Se concibe el individuo como miembro de uno o varios grupos. El grupo y los procesos grupales son el objeto de estudio.
4. Nivel intergrupo-organizacional: Han de estudiarse las conexiones de los diferentes grupos en los que participa o a los que se refiere el individuo. El objeto de estudio es la organización (grupo de grupos).
5. Nivel intergrupo-institucional: Se refiere a lo implícito en todo grupo u organización. Comprende el estudio de los diferentes sistemas de representación en los que los grupos humanos vinculan los elementos implícitos pero decisivos de la propia vivencia" (Fantova, 1988: 19-20).

Podemos encontrar muchos esquemas similares que intentan reflejar esa secuencia que va de lo *micro* a lo *macro*, o viceversa. Normalmente se trata de enfoques que pueden recibir diferentes nombres: ecológico, interaccional, sistémico, relacional, pero que en todo caso:

> "orientan hacia la observación e interpretación de la realidad en términos de textos y contextos en interacción. Los diversos elementos de la realidad, sea ésta social o de otro carácter, no se presentan, entienden ni explican como elementos aislados, al modo de un ordenamiento de objetos, fenómenos o hechos independientes, sino que se les considera parte de una realidad global, más allá de la suma de las partes que la componen" (Hernández Aristu y López Blasco, 1996: 29).

Se nos presentan diferentes ámbitos a los que se aproximan las ciencias sociales, y lo que queremos resaltar en este momento es que los mismos conceptos se utilizan, en muchas ocasiones, a diferentes *niveles*, y que por ello mismo, un cierto esfuerzo de coherencia, al menos conceptual, no es baladí. Como señala Giddens.

> "El estudio denominado *microsociológico* no atiende a una realidad que por alguna razón fuera más sustancial que aquella en la que se interesa una análisis *macrosociológico*. Pero tampoco, en contrario sentido, es la interacción en situaciones de copresencia simplemente efímera por oposición a la solidez de instituciones de vasta escala o largo arraigo. (...) La oposición entre *micro* y *macro* se reconceptualiza mejor si se la refiere a una interacción en contextos de copresencia, estructuralmente envuelta en sistemas de extendida distancia espacio-temporal" (Giddens, 1991: 27).

De ahí que a medida que íbamos haciendo un trabajo centrado, fundamentalmente, en el nivel organizacional, hayamos sentido la necesidad de recoger, elaborar y fijar algunos conceptos que nos iban a permitir *movernos*, tanto en los niveles más próximos a lo *macro* como en los más próximos a lo *micro*. Nos han interesado aquellos conceptos que más nos ayudaban a dar cuenta de la *complejidad* social y, sobre todo, los que nos permitían *pensar* las condiciones de posibilidad del cambio (macro o micro) social, pues el cambio es lo que persigue tanto la intervención social como la gestión de las organizaciones.

Tirando del hilo de esos conceptos que ya estábamos utilizando es como hemos *armado* estos rudimentos de teoría sociológica, tal vez con un cierto eclecticismo, ya que no era nuestro objetivo elegir un determinado paradigma o modelo de teoría social, sino reconocer y explicitar aquellos productos (de diferentes teorías) que nos estaban sirviendo como referentes. Si bien el recorrido que vamos a hacer puede interpretarse legítimamente como un recorrido desde conceptos más bien microsociológicos hacia conceptos más bien macrosociológicos, nuestra intención es

unir más que separar, e interrelacionar más que dividir. En la línea que señala Selvini Palazzoli:

> "Es increíble hasta qué punto, en quien acepta de verdad la epistemología que Gregory Bateson trató de fundar y sintetizó (...) en aquellas cuatro palabras proféticas - (...) los patrones que relacionan -; es increíble, decía, la gran seducción que ejerce un modelo conceptual que relaciona, por fin aquello que engañosamente se había dividido, reúne lo que se había separado y proporciona una lógica a quien, en lugar de suprimirlos, busca nexos, vínculos, imbricaciones, interdependencias, trasponiendo fronteras que parecían infranqueables" (Selvini Palazzoli y otros, 1988: 10).

4.1.1. Comunicación

Como señala Giddens, "la interacción cara a cara es claramente la base principal de todas las formas de organización social" y ella es el objeto de estudio de la microsociología (Giddens, 1993: 148). Permítasenos, pues, comenzar nuestro breve periplo con algún apunte sobre la comunicación interpersonal.

Sobre esta materia reconocemos, sin lugar a dudas, el magisterio de una serie de autores:

> "Estamos hablando de Bateson, Goffman, Hall, Watzlawick, Jackson, por citar solo algunos entre los más conocidos. Se ha dicho que entre todos ellos forman una *universidad invisible*, ya que aunque no trabajen o hayan trabajado todos juntos la coherencia entre sus planteamientos es fruto de una curiosa red de colaboraciones o contactos de unos con otros" (Fantova, 1988: 79).

Estos y otros autores han sido englobados por Winkin bajo la expresión de *nueva comunicación*. En otros lugares hemos tenido ocasión de ocuparnos extensamente de su *Teoría de la comunicación* (Fantova, 1988: 53 y ss.; CECADIS, 1997: módulos 2 y 5). Aquí referiremos los aspectos que nos parecen nucleares en la tarea de construir teoría social.

El punto de partida, en palabras de Watzlawick y otros, es que "no es posible no comunicarse" (Watzlawick y otros, 1983: 52). La comunicación, que es a menudo concebida como un proceso lineal (unidireccional) entre emisor y receptor, eminentemente verbal, voluntario y consciente es reinterpretada por la Teoría de la comunicación, más bien, como un proceso social circular y permanente en el que el autor

social participa en todo momento, tanto si lo desea como si no, y que integra múltiples modos de comportamiento.

Continuarán estos autores: "Toda comunicación tiene un aspecto de contenido y un aspecto relacional tales que el segundo clasifica al primero y es, por ende, una metacomunicación" (Watzlawick y otros, 1983: 56). Es decir, además de la información que se transmite explícitamente, existe siempre, implícitamente, una *propuesta de relación*. Y es que "toda comunicación define un compromiso y, por ende, define la relación. Es otra manera de decir que una comunicación no sólo transmite información sino que, al mismo tiempo, impone conductas" (Watzlawick y otros, 1983: 53).

Veamos, pues, la perspectiva que se nos abre. La comunicación, además de suponer transmisión de información, representa, necesariamente, un proceso de *estructuración* de la relación. La Teoría de la comunicación se refiere al "pautamiento de las comunicaciones recurrentes, esto es, la estructura de los procesos de comunicación" (Watzlawick y otros, 1983: 115). Hablamos, pues, de procesos de estructuración de la relación, procesos históricos que, en la medida en que nos referimos a su efecto sobre los individuos han sido llamados socialización, adaptación o aprendizaje, descritos magistralmente, por ejemplo, por autores constructivistas como Vygotsi o, entre nosotros, Pablo del Río. Procesos de socialización, adaptación o aprendizaje que también han sido a menudo etiquetados como procesos de inadaptación, marginación o exclusión, como veremos en el capítulo 5.

Sin embargo, frente a visiones reduccionistas o reificadoras (en el sentido que Lukács da a esta expresión) de esos procesos, por ejemplo de exclusión, desde la Teoría de la comunicación se insistirá en que "un fenómeno permanece inexplicable en tanto el margen de observación no es suficientemente amplio como para incluir el contexto en el que dicho fenómeno tiene lugar" (Watzlawick y otros 1983: 22). De esta manera "el foco se desplaza desde la mónada artificialmente aislada hacia la *relación* entre las partes de un sistema más amplio" (Watzlawick y otros, 1983: 23), en un enfoque decididamente *ecológico*.

A partir de los conceptos de relación y contenido de la comunicación cabe, a nuestro juicio, enhebrar planteamientos particularmente útiles para comprender y provocar los procesos de cambio, tanto en contextos micro como macrosociales. Las dificultades para el cambio acostumbran a presentarse como situaciones tramposas en las que, paradójicamente, cada intento de solución al problema se convierte en *más de lo mismo*, precisamente por la no diferenciación o confusión entre ambos planos, por la no consideración de la causalidad circular o lo que se ha dado en llamar *error de tipificación lógica* (por ejemplo, intentar dormirse usando la fuerza de voluntad, cuando el sueño, por su propia naturaleza, sólo puede ocurrir espontáneamente).

En ese tipo de situaciones, los interlocutores pueden, por ejemplo, *hablar* constantemente sobre *contenidos*, pero si el conflicto está en el nivel de relación, de la estructura de la relación, nada cambiará a no ser que lleguen, por algún medio, a metacomunicarse eficazmente, es decir, estar en condiciones de comunicarse sobre la comunicación (acceder al nivel lógico inmediatamente superior) para proceder a una reestructuración.

En palabras de Bateson y Jackson, los actores sociales, encerrados en una situación paradójica, presentan una diferente *puntuación de la secuencia de hechos* (una diferente interpretación de la situación y su origen) y encerrados en un determinado nivel lógico no pueden *metacomunicarse*, *saltar* a un nivel lógico superior en el cual pueda romperse el *doble vínculo* que les obliga a repetir su juego sin fin. En efecto, el término utilizado para referirse a ese tipo de situación de bloqueo es el de *doble vínculo:*

> "El doble vínculo designa un mensaje prescriptivo que se imparte desde una posición dominante a otra subordinada y que incluye una paradoja pragmática de cumplimiento imposible. El ejemplo más típico es la orden de desobediencia obligatoria formulada dentro de una relación de poder (...). En cualquier caso se trata de mensajes cuyo significado referencial, digital e instrumental siempre contradice a su sentido relacional, analógico y expresivo (...). Se utiliza como un modelo heurístico universalmente aplicable a diversas situaciones sociales" (Giner y otros, 1998: 215).

El parentesco de estos planteamientos con la cibernética y la teoría general de sistemas es innegable, aunque existe también una herencia intelectual de G. H. Mead y el interaccionismo simbólico. Desde esta perspectiva, en todo caso, la acción social

a la que en última instancia se referirá la teoría social es, pues, interacción, es comunicación, es relación.

4.1.2. Estructuras y procesos

Hemos dicho que mediante la comunicación se estructura la relación y no sólo se estructura la interacción sino también grupos, organizaciones, comunidades y la sociedad en general. En relación con el concepto de estructuración y de estructura, señala Giddens:

> "Los entornos sociales en los que existimos no consisten en meras agrupaciones causales de acontecimientos o acciones. Existen regularidades subyacientes o pautas, de los modos de comportamiento de las personas y de las relaciones que tienen entre sí. El concepto de estructura social se refiere a estas regularidades (...). Las acciones de todos nosotros están influidas por las características estructurales de las sociedades en las que crecemos y vivimos; al mismo tiempo recreamos (y también, hasta cierto punto, alteramos) esas características estructurales en nuestras acciones" (Giddens, 1993: 53).

Así pues hablamos de estructura en la medida en que aparecen unas regularidades que pautan la acción. El concepto de estructura aparecerá profusamente en todos los *niveles de análisis* antes mencionados. Por ejemplo nosotros, en nuestros desarrollos sobre dinámica de grupos hemos tenido ocasión de señalar:

> "Cuando diversos individuos comienzan a interactuar, empiezan a aparecer diferencias individuales en diversas dimensiones (...). Al surgir las diferencias se establecen relaciones que configuran una pauta grupal específica que se denomina estructura de grupo (...) que está constituida por el conjunto de regularidades que enmarcan los diferentes procesos de grupo" (Fantova, 1988: 149).

Y así, en los grupos, hablamos de estructura informal y estructura formal. Y cuando estudiamos las organizaciones, prestamos atención a la estructura organizativa (Mintzberg, 1988: 26). O en el nivel macrosocial encontramos, por ejemplo, conceptos como infraestructura y superestructura (Harnecker, 1976: 87). O hablamos de instituciones sociales para referirnos a estructuras reconocibles y permanentes (Giddens, 1993: 413). Sin embargo, Sztompka nos pone en guardia ante este concepto:

> "Fue en el nacimiento mismo de la sociología cuando se concibió una distinción que ha obsesionado al pensamiento sociológico hasta nuestros días y que se ha mostrado tan engañosa como persistente. Ha sido una especie de *pecado original* de nuestra disciplina, y la responsabilidad por ello corresponde, por completo, al padre de la sociología, Auguste Comte (1798-1857), que dividió el sistema de su teoría en dos partes separadas: *estática social* y *dinámica social*. Subyace de manera implícita a esta distinción una metáfora que tiempo después fue explicitada al completo por Herbert Spencer (1820-1903), la analogía entre una sociedad y un organismo biológico (...). Herbert Spencer (...) es autor de otra distinción (...): *estructuras* por oposición a *funciones* (...). El estudio moderno del cambio (la investigación diacrónica) está muy influido por tales concepciones (...), ha heredado la metáfora orgánica (...) a través de la influyente escuela de sociología del siglo XX conocida como teoría de sistemas, teoría funcional o funcionalismo estructural (...). Sólo muy recientemente el *modelo del sistema* ha sido desafiado por (...) el enfoque procesal o morfogenético" (Sztomka, 1995: 25-26).

Frente a este *pecado original*, Sztompka señala que:

> "Hay dos rasgos intelectuales que parecen estar cobrando preponderancia: (1) el énfasis en las cualidades dinámicas y permeables de la realidad social, esto es, concebir la sociedad en movimiento (*imagen procesal*) y (2) evitar ocuparse de la sociedad (grupo, organización) como un objeto, esto es, des-reificar la realidad social (*imagen del campo*) (...). Se trata de la tendencia de la ciencia moderna a ocuparse de sucesos en lugar de hacerlo de cosas, de proceso en lugar de estados, como componentes últimos de la realidad. (Sztompka, 1995: 31).

Sztompka, citando a Giddens concluirá que "hay procesos de *estructuración* (...) en lugar de estructuras" (Sztompka, 1995: 32). Su planteamiento supone, en todo caso, una señal de alerta frente a cualquier utilización del concepto de estructura que conduzca a una reificación o cosificación de la realidad social, y, en última instancia dificulte la comprensión y promoción de los procesos de cambio social. En todo caso Sztomka también dirá:

> "No afirmamos la validez exclusiva ni del modelo sistémico ni del modelo de campo. Después de todo, los modelos son instrumentos cognitivos y, como tales, han de ser juzgados por su efectividad, fecundidad y poder heurístico" (Sztompka, 1995: 34).

Los procesos de estructuración social llevan a la constitución de grupos, organizaciones, comunidades. La dicotomía entre estructuras y procesos atraviesa toda la ciencia social y reaparece, como veremos, por doquier.

4.1.3. Sistemas

La última cita de Sztompka nos deja la puerta abierta para hablar de los sistemas y de los enfoques sistémicos. Veíamos cómo, en opinión de este autor, dichos enfoques pueden conducir a una visión estática de la realidad. Otros hacen una crítica similar; así, por ejemplo en el campo de la teoría de la organización, se señala que para Greenfeld:

> "la perspectiva fenomenológica, asentada en una visión de la organización como construcción social y realidad subjetiva establecida sobre favores, deseos, intenciones y ambigüedades, superaría la perspectiva sistémica, que asume que los propósitos de una organización vienen dados, son comprendidos y quedan más o menos asumidos por sus miembros" (Gairín, 1996: 34).

Sin embargo, el concepto de sistema y la teoría de sistemas es, sin lugar a dudas uno de los referentes principales en la teoría social y, algunos de sus desarrollos se encuentran entre los que queremos reflejar y asumir en este recorrido a través de nuestros conceptos de referencia.

"Cabe definir un sistema como un conjunto de elementos que se relacionan entre ellos y con el medio" (Von Bertalanffy, 1986: 146). Según este autor, "el sentido de la expresión algo mística 'el todo es más que la suma de las partes' reside sencillamente en que las características constitutivas no son explicables a partir de las características de las partes aisladas. Así, las características del complejo aparecen como *nuevas* o *emergentes*" (Von Bertalanffy, 1981: 55).

Von Bertalanffy es, en realidad, el creador de la Teoría General de Sistemas. Dice:

> "Yo he postulado así la teoría general de sistemas como un nuevo modelo que pretende establecer principios generales para sistemas, esto es, entidades organizadas independientemente de su naturaleza física, biológica o sociológica" (Von Bertalanffy, 1986: 39).

Tomando la noción de paradigma de Khun (constelación de creencias, valores y técnicas que se convierte en modelo utilizado por una determinada comunidad científica) (Suares, 1996: 92), señala la novedad paradigmática de su teoría y afirma:

> "Todo el poder de la ciencia *clásica* y sus grandes logros durante siglos iban en contra de cualquier modificación del paradigma fundamental: causalidad unidireccional y resolución en unidades elementales" (Von Bertalanffy, 1986: 42).

Para Von Bertalanffy el sistema abierto es el modelo general de sistema. Hall y Fagen han definido los sistemas abiertos como aquellos que "intercambian materiales, energías o información con su medio" (Watzlawick y otros, 1983: 118). A partir de esta definición, la descripción de los sistemas abiertos se ha convertido, probablemente, en uno de los lugares comunes más habituales, tanto en la teoría de la organización como en otros ámbitos de la teoría social. Así, se toman en consideración los insumos que *entran* del entorno, su proceso de transformación a través de una serie de eventos y los productos que *salen* de nuevo al medio.

Los sistema abiertos tienen, desde esta teoría (Von Bertalanffy, 1986: 123; Ruiz Olabuénaga, 1995: 81; Suares, 1996: 183; Puchol, 1997: 9), una serie de características, como son:

- Totalidad y sinergia: un cambio en uno de los elementos afecta a los demás y al conjunto.
- Retroalimentación: el *output* se convierte, en parte o en cierto modo en *input* en un proceso circular mediante el cual el sistema obtiene información de los resultados de su funcionamiento y puede autorregularse.
- Equifinalidad: se puede llegar al mismo resultado mediante procesos diferentes.
- Entropía negativa: los sistemas contrarrestan la tendencia de la realidad a la entropía o desintegración produciéndose un equilibrio o homeostasis dinámica.

Sin embargo el concepto de teoría de sistemas no es unívoco. Si bien la referencia a Von Bertalanffy nos parece inexcusable, hay que comprender que hay diferentes esfuerzos intelectuales, sinérgicos, que van arrojando nueva luz sobre la realidad social, entre los que cabe observar, al menos, un *aire de familia*. Suares, por ejemplo, nos cuenta otro origen de este cambio paradigmático:

> "Voy a recordar brevemente esta historia. El punto de bifurcación parte de la incorporación del concepto de computación, en su sentido más amplio, a la tecnología. Esto se debió a la posibilidad de concreción del principio de retroalimentación en la tecnología. La conceptualización de la causalidad circular y el fenómeno de la retroalimentación fueron los que permitieron a Norbert Wiener

> crear en 1948 una nueva disciplina, la cibernética, que en sus comienzos generó adelantos increíbles en la tecnología de las computadoras, en la información y en las máquinas autorreguladoras, pero Wienner, junto con los otros integrantes de las *Conferencias Macy's*, no se detuvieron en esto, sino que llevaron los conceptos cibernéticos mucho más allá de los campos de la tecnología, y los generalizaron a los dominios biológico y social (...). Simultáneamente -y/o a consecuencia de esto- se dio un cambio paradigmático en la comunidad científica, que nos ha llevado desde el paradigma de la simplicidad al paradigma de la complejidad. La causalidad lineal ha quedado como una parte de la causalidad circular" (Suares, 1996: 82).

Porcel, en el campo de la psicoterapia, por ejemplo, nos habla de la confluencia entre la teoría sistémica y el constructivismo, que ha sido definido como "un conjunto más bien heterogéneo de planteamientos teóricos provenientes de variados ámbitos disciplinarios (...) que comparten el asunto según el cual el conocimiento no se basa en su correspondencia con la realidad externa, sino siempre únicamente sobre las construcciones de un observador" (Corsi, 1996: 51). Así, según Porcel, la confluencia entre el constructivismo (con raíz en la *visión fenomenológica de la realidad* e inserto en el *paradigma holístico*) y la teoría sistémica se ha ido produciendo progresivamente en el campo de la psicoterapia, en buena parte gracias a la evolución de Bateson dentro de la teoría sistémica al insistir en enfoques de tipo circular y ecológico. En esta corriente sistémica y constructivista se incluirían los terapeutas del grupo de Palo Alto, como por ejemplo Watzlawick, o los del grupo de Milán, como Selvini Palazzoli (Porcel y Vázquez, 1995: 16).

4.1.4. Complejidad

Notemos como ese tipo de confluencias se dan también, por ejemplo, en el terreno de la macrosociología. Así, por ejemplo, Luhmann, quien representa sin duda uno de los puntos de referencia más vigentes en la actual teoría social, ha sido indistinta o sucesivamente llamado sistémico o constructivista. Sin embargo, antes de llegar a las aportaciones de Luhmann para la comprensión de la complejidad social, hemos de hacer referencia a los enfoques parsonianos a partir de los que él y otros autores elaboran su reflexión. Tomemos de Münch una buena síntesis actualizada del enfoque parsoniano acerca del sistema social, según el cual,

> "La estructura interna del sistema social puede (...) diferenciarse en cuatro subsistemas de acuerdo con los campos en que se divide el espacio de la acción.

> Estos se distinguen según la estructura de la interacción social y de los medios generalizados correspondientes que generan la acción social (...):
>
> 1. El sistema económico está determinado por actos de competencia e intercambio en un mercado; la acción económica está controlada por el dinero en tanto regulado por un régimen de propiedad. Cumple la función de asignar recursos y preferencias (...) El principio de valor que se aplica al dinero es la utilidad, y el estándar de coordinación es la solvencia de las empresas económicas.
> 2. El sistema político se fundamenta en la autoridad. La acción política (...) cumple la función de toma colectiva de decisiones (...) El principio de valor para el poder político es la eficacia política en cuanto expresada en la capacidad de tomar decisiones, y el criterio de coordinación es la aceptación y observancia de decisiones.
> 3. El sistema sociocultural surge y se compone de discursos integrados por argumentos (compromisos de valor) regulados por un orden o régimen discursivo. Cumple la función de construir símbolos de forma socialmente obligatoria (...). El principio de valor que rige para los argumentos (compromisos de valor) es la integridad de las pautas simbólicas, y el criterio de coordinación es la consistencia de los sistemas de símbolos.
> 4. El sistema comunitario se basa en la vinculación mutua, que es controlada por la influencia y que consiste en el compromiso con una comunidad y sus normas en tanto que reguladas por un orden comunitario. Cumple la función de mantenimiento de la solidaridad (...) El principio de valor que rige para los compromisos que sirven de base a la influencia, es la solidaridad de los miembros de la comunidad, y el estándar de coordinación es el contexto social.
>
> "Todos los subsistemas son sistemas funcionalmente especializados que requieren estructuras adecuadas para el cumplimiento de sus funciones; además no son autosuficientes, sino que dependen de las producciones de los demás subsistemas" (Münch, 1990: 165-167).

En efecto, no resulta difícil reconocer en nuestra forma de comprender la sociedad la huella de este tipo de enfoques. Sin embargo, Wallerstein señala:

> "Nos ha sido legada una terrible herencia por parte de la ciencia social del siglo XIX. Se trata del aserto de que la realidad social acontece en tres territorios distintos y separados: el político, el económico y el sociocultural (...). Esto es un sinsentido en términos de cómo funciona realmente el mundo" (Sztompka, 1995: 216).

De nuevo la necesidad de esquemas para comprender el mundo y de nuevo el peligro de lo que Lukács llama reificación. En la misma línea de Wallerstein, se ha hecho la crítica al funcionalismo, que podemos leer, por ejemplo en Giddens, que afirma que:

> "Muchos pensadores funcionalistas (Talcott Parsons es un ejemplo) enfatizan en exceso determinados factores que favorecen la cohesión social a expensas de aquellos que originan división y conflicto. Además, muchos críticos comparten la idea de que el análisis funcionalista atribuye a la sociedad unas características que no posee" (Giddens, 1993: 734).

El marxismo, que sin duda ha educado también nuestra mirada a la realidad social y ha sido considerado una alternativa al funcionalismo, analiza a su modo la relación entre economía, política y cultura. Marx distingue entre infraestructura y superestructura y ubica lo económico en la infraestructura y lo político y cultural en la superestructura. Desde su perspectiva la cultura y la política vienen determinadas por la economía. Este es uno de los postulados centrales del materialismo histórico, que es el cuerpo de las aportaciones que Marx realiza como científico social. El materialismo histórico pretende ser antídoto contra el idealismo, que afirma que las ideas mueven el mundo, y, en este sentido su aportación es interesante. Hoy en día, sin embargo, pocas personas afirmarían este determinismo económico tal como lo hemos expresado. Afirmando y subrayando el enorme poder condicionante de los acontecimientos económicos, no podemos negar la relativa autonomía de lo político y lo cultural y su influencia social.

Así, podemos decir que visiones como la de Luhmann representan en la actualidad contribuciones de interés para el análisis de la realidad social. Al igual que Spencer, Durkheim o Parsons, Luhmann describe la evolución o modernización social como un proceso de diferenciación de esferas sociales que, en última instancia "hace referencia al desarrollo de instituciones y medios generalizados de comunicación" (Beriain, 1997: 93). Como ha señalado Vallespín:

> "El tránsito entre sociedad tradicional y sociedad moderna (...) se va a buscar (...) a partir del principio de diferenciación que predomina en cada una de ellas. En el caso de la sociedad tradicional éste sería un principio *estratificatorio*, caracterizado por la existencia de importantes diferencias en riquezas y poder -entendidos como medios de comunicación- entre distintos estratos sociales (...). En la sociedad moderna, por su parte, predominaría un principio de diferenciación social *funcional*: los diferentes ámbitos sociales -ya *sistemas* propiamente dichos- se van organizando a partir de la atribución de distintas funciones a cada uno de ellos -a la economía le compete la función de conseguir satisfacer las necesidades presentes y futuras, a la política el proporcionar decisiones vinculantes colectivamente, etc. Lo característico de la diferenciación funcional es que cualquiera de estas funciones es absolutamente vital para el funcionamiento de la sociedad como un todo. Y una vez que ha cristalizado este principio de diferenciación, ninguna de ellas puede pretender atribuirse una superioridad jerárquica sobre los demás. Esto no significa, desde luego, que no se mantenga un principio estratificatorio, sólo que ahora únicamente como sistema de clases; es decir, como resultado del funcionamiento autónomo de los sistemas económico y educativo. Luhmann parte, en efecto, de la idea común al enfoque convencional de la teoría de sistemas, de que en la sociedad moderna ninguno de sus dominios funcionales prevalece sobre los demás" (Luhmann, 1994: 13).

En Luhmann vemos cómo la teoría sociológica se ve enriquecida con el concepto de complejidad, proveniente de la cibernética. El sistema surge, se estructura para reducir la complejidad, se diferencia del entorno que es siempre más complejo que el sistema (Corsi y otros, 1996: 148) y cada sistema que se diferencia es entorno para los otros sistemas. En los sistemas sociales, el elemento último no son las personas, sino las comunicaciones (Luhmann, 1994: 18). Junto al de complejización, Luhmann menciona el de la autorreferencia como los dos grandes mecanismos de funcionamiento de esta diferenciación social funcional (Hernández Aristu y López Blasco, 1996: 30-31). De hecho, se afirma que Luhmann, partiendo de la teoría de sistemas tradicional, se ha aproximado al paradigma autorreferencial o de la autopoiesis. Tal como señala Vallespín:

> "Esta *superioridad evolutiva* de los sistemas funcionales de debe fundamentalmente a su naturaleza *autorreferente*, a la capacidad que desarrollan los sistemas para tomar conciencia de sí y delimitarse respecto a un *entorno* (...). La clausura de los sistemas no significa que no puedan establecer *contactos* con el entorno; de hecho se abren a él. (...) Esta idea de *autoproducción* y auto-organización la va a desarrollar Luhmann a partir del concepto de *autopoiesis*, que incorpora de la biología; en particular de la obra de los biólogos chilenos H. Maturana y F. Varela. Este origen biológico no es casual, ya que la nueva teoría de sistemas se apoya cada vez más en el modelo de la vida para describir las relaciones sistema/entorno, y menos en el esquema de las *máquinas triviales*" (Luhmann, 1994: 15-16).

En palabras del propio Varela:

> "Naturalmente no existe nada más misterioso en la autonomía que lo que pueda haber en el control. Lo decisivo radica en considerar a la autonomía como la expresión de un tipo de *proceso* que aparece por doquier (...) Las partes se especifican mutuamente y se fijan entre sí (...), las operaciones conforman un *círculo cerrado* (...), pierden sentido las diferenciaciones usuales entre productor y producto, entre comienzo y final o entre *input* y *output*" (Varela, 1988: 253-254).

Luhmann, por ejemplo, asume que el subsistema científico que quiere dar cuenta de la realidad sistémica es también subsistema de esa realidad, y por lo tanto produce sus conocimientos en el seno de unos condicionantes estructurales. Observar, en Luhmann, equivale a introducir un esquema de diferencias que nos permite aproximarnos a la realidad compleja. Nos encontramos ante una cibernética de segundo orden, una teoría de los sistemas que observan las observaciones de otros sistemas.

También "Jürgen Habermas ha construido un paradigma comprensivo para el análisis de la sociedad moderna reflexionando críticamente sobre la teoría de sistemas de Parsons" (Münch, 1990: 156). Habermas se ubica en la tradición de la Teoría Crítica y está considerado como quien mejor ha desarrollado, hasta el momento, los planteamientos antifuncionalistas propios de la crítica de la racionalidad instrumental. Habermas afirma que su teoría está guiada por un interés emancipatorio y que no hay otro criterio de verdad que no sea el de la praxis, es decir, el de una sociedad lograda. Ahora bien:

> "si no existe conocimiento objetivo hay que despejar los fundamentos normativos de una teoría del conocimiento guiada por el interés emancipatorio. Están en el lenguaje" (Giner y otros, 1998: 345).

Efectivamente, en Habermas "la idea de la intersubjetividad lingüística de la acción social constituye el fundamento (...); los sujetos están *ab initio* unidos entre si por medio del entendimiento lingüístico" (Honnetz, 1990: 475). En el principio está pues esa comunicación de la que hablábamos (y por eso Habermas usa la expresión *pragmática universal*), pero la capacidad de los sujetos de actuar estratégicamente en busca de éxito genera la posibilidad de:

> "la aparición de esferas de acción organizadas de modo sistemático. Cuando los sujetos aprenden a actuar considerando únicamente es éxito de sus actos, surge la posibilidad de coordinar las acciones sociales por medios no lingüísticos, tales como el dinero o el poder, en lugar de coordinarlos a través de procesos de entendimiento. Las dos esferas de acción separadas del universo vital comunicativo a causa de la institucionalización de estos medios de control son los dominios de la producción económica y de la administración política" (Honnetz, 1990: 478).

Unzueta resume de la siguiente manera la perspectiva de Habermas sobre dichas esferas de acción:

> "La sociedad se muestra desde la perspectiva del actor participante como *mundo de la vida*, y desde la perspectiva del observador como *sistema*. Habermas articula estos dos niveles y presenta un concepto de sociedad en términos de *sistema* y de *mundo de la vida*, donde cada uno presupone al otro (...) Con la modernización capitalista ha prevalecido, a juicio de Habermas, un proceso selectivo de racionalización que conduce a la colonización del mundo de la vida y a la generación de crisis y patologías (...). No existe un despliegue lógico e inevitable de la racionalidad instrumental, y a ésta hay que enfrentar la superioridad conceptual de una racionalidad comunicativa que permite dar cuenta

> razonada de las crisis y patologías de la sociedad capitalista avanzada" (Unzueta, 1996: 8)

En definitiva, Habermas "distingue, dentro de la acción social, dos modos de interacción, la estratégica y la comunicativa. Ésta anclada en el mundo de la vida, aquélla en el sistema" (Unzueta, 1996: 45). Nos interesa reflexionar sobre la dualidad mundo de la vida-mundo sistémico que plantea Habermas. Creemos que resulta paralela a aquella que en el campo de la intervención social distingue entre comunidad y sistemas de servicios. Y a aquella que se refiere a los procesos de socialización primaria o secundaria.

Por diversas razones (fundamentalmente por las limitaciones que ha demostrado el estado para reordenar la vida de las personas) hemos vuelto la mirada a los mundos vitales de las personas, a las redes familiares y comunitarias y a los procesos de integración social en contextos de copresencia. Sin embargo, esos mecanismos de integración social con ser fundamentales, no son suficientes y de ahí el surgimiento de sistemas formales de diferenciación e integración. El *sistema* es necesario, el problema es cuando, en palabras de Habermas, se produce una *colonización* del mundo de la vida por parte del sistema.

Tomando en consideración los enfoques de Habermas y Luhmann, Münch propone evitar una eventual dicotomía entre Teoría de la acción y Teoría de sistemas (Münch, 1990: 186-187). Giddens critica a ambos por igual:

> "Si los que tienen una fuerte deuda con Parsons hoy no se consideran funcionalistas y en mayor o menor grado han rechazado el molde funcionalista del pensamiento de Parsons, siguen adoptando otras ideas afines a la mayoría de las versiones del funcionalismo. Estas incluyen: una fascinación por el "consenso valorativo" o los órdenes simbólicos a expensas de los aspectos más legos. Prácticos de la actividad social; la tendencia a suponer que las sociedades son unidades que se distinguen con comodidad, como ocurre con los organismos biológicos; y una afición por las teorías de estilo evolucionista (...) No cabe duda sobre el refinamiento y la importancia de la obra de algunos autores que hoy se empeñan en elaborar la obra de Parsons por caminos novedosos, en particular Luhmann y Habermas. Pero creo que es necesario rechazar las recientes versiones del parsonsianismo tal como también rechazo las variedades de sociología estructural no-parsonsianas de largo arraigo" (Giddens, 1991: 37).

Se ha señalado que "cabe complementar el punto fuerte del interaccionismo (estudio cuidadoso de la acción social) con el énfasis en lo estructural de otras perspectivas

teóricas (v.g., funcionalismo). Algo de esto hace, por ejemplo, A. Giddens en su teoría de la estructuración" (Giner y otros, 1998: 391). De hecho:

> "Giddens (...) ha pretendido construir un punto arquimédico con el que desplazar el tradicional dualismo de estructura (objetivismo) y acción (subjetivismo), y sustituirlo por una mirada unitaria que, al concentrarse en la práctica social, con su reflexividad y recursividad características, nos permita apreciar que la estructura sólo existe en virtud de la acción que la actualiza y ésta, como los mismos agentes, sólo se articula en tanto que reproduce transformativamente a aquella. La constitución de agentes y la de estructuras, lejos de ser fenómenos independientes, un dualismo, son las dos caras o dualidad de un mismo proceso, el proceso de estructuración de las prácticas sociales" (Giner y otros, 1998: 218).

En esta línea no son pocos los autores (como Beriain o Hernández Aristu y López Blasco) que señalan la complementariedad y la sinergia que puede darse entre procesos de estructuración (diferenciación e integración) sistémica y procesos de estructuración (diferenciación e integración) social informal.

4.2. Teoría de la organización y teoría de la gestión

Como decíamos, la *teoría de la organización* y la *teoría de la gestión* conforman el *núcleo duro* de nuestro marco o esquema teórico de referencia. Si queremos hacer una propuesta de gestión para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, el punto de partida tiene que ser el del conocimiento que las ciencias sociales presentan en relación con la gestión de las organizaciones. Pero ¿por qué hablamos de teoría de la organización y teoría de la gestión?, ¿a qué nos referimos con dichos conceptos?, ¿dónde encontramos esos conocimientos de las ciencias sociales sobre la gestión de las organizaciones?, ¿qué estatuto científico cabe atribuirles?

Hay que decir que no existe un único *proveedor* de ese conocimiento y que encontramos conceptos o conocimientos útiles para la gestión de las organizaciones bajo rótulos bien diferentes: sociología de las organizaciones, psicología del trabajo, economía de la empresa, ciencia de la administración, sociología del trabajo, *management*, dirección de empresas, sociología de la empresa, ingeniería de la organización y algunos más. En esta línea, López Pintor señala que:

> "La mayor parte de nuestra vida transcurre (...) en el seno de organizaciones complejas (...). Para entender la vida social en el seno de tales sistemas y el papel de dichos sistemas en la estructura y funcionamiento de la sociedad global, se han hecho esfuerzos notables desde la segunda mitad del siglo XIX, provenientes de la Ciencia Política, la Sociología, la Psicología Social y la Administración de Empresas (...). Cuando hoy hablamos de teoría o teorías de la organización (...), estamos moviéndonos sobre un caudal de conocimientos generados desde ámbitos disciplinares diversos (...). Es preciso tener en cuenta que las contribuciones del siglo XIX proceden básicamente de la Ciencia Política y las de la primera mitad del siglo XX son atribuidas a la Administración de Empresas, la Sociología y la Psicología Social" (López Pintor, 1993: 257).

Suelen ser habituales los debates sobre la legitimidad con la que cada disciplina se ocupa de unos u otros fenómenos. Así, por ejemplo desde la *sociología de las organizaciones*, Ruiz Olabuénaga dice:

> "En numerosos textos que se autodenominaban sociología del trabajo, de la industria o de la empresa, el secuestro verdadero consistía en ofrecer y presentar como *sociología* lo que no era otra cosa que ciencia de la dirección de empresas (...). Los sicólogos han estudiado hasta la saciedad los temas de selección de

> personal o de la motivación, los economistas los de la eficiencia y la toma de decisiones, los directivos el de la rotación de personal y el poder (...). Taylor (...), Fayol (...), Likert (...), McGregor (...), Maslow (...), distan mucho (...) de la sociología. (...).Dentro del campo (...) de los autores sociológicos, es preciso reconocer la preponderancia de los estudios y análisis macro sobre los microsociológicos (...). Weber (...), Michels (...), Goffman (...), Gouldner (...), constituyen (...) una minoría insignificante frente a la legión interminable de autores psicólogos, ingenieros o economistas" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 12-13).

Obviamente, en textos no sociológicos nos encontramos con encuadres diferentes. Así, por poner un ejemplo, Bueno Campos, que admite que la Teoría de la Organización es "un sistema científico interdisciplinar, integrador de diversos conocimientos o enfoques: económicos, sociológicos, administrativos y psicológicos" (Bueno Campos, 1996: 22), afirma también que "la Teoría de la Organización (...) se integra en la Economía de la Empresa en cuanto que su objeto material es la empresa" (Bueno Campos, 1996: 28), así como que "la Teoría de la Administración presenta dificultades de separación conceptual con la Teoría de la Organización" (Bueno Campos, 1996: 29).

Igualmente podemos encontrar que los contenidos y el tratamiento reivindicados desde la sociología no difieren en ocasiones con claridad cuando en lugar de sociología nos hallamos ante un texto de psicología (o psicosociología o psicología social) de las organizaciones, de la empresa, del trabajo o industrial (Peiró, 1990: 15). Subirats, por su parte, dirá que "debe perderse el respeto a los límites formales que la división por disciplinas científicas ha ido decantando: (...) Economía, (...) Psicología (...) Sociología (...), Ingeniería (...), Ciencia Política y de la Administración" (Ramió y Ballart, 1993: 16).

Como señalábamos en el capítulo 3, nosotros entendemos que la sociología es *uno* de los *lugares* posibles desde el que partir para un estudio sobre la gestión de las organizaciones. Reconocemos el campo científico en el que originariamente nos encuadramos (la sociología) y también el *lugar social* en el que nos ubicamos (las organizaciones no lucrativas de intervención social) y desde ahí queremos aproximarnos al estudio de la gestión de las organizaciones.

El trayecto, como mínimo, no es obvio. Desde el estudio sociológico de las organizaciones se pone en cuestión, en ocasiones, el estatuto científico de muchas aproximaciones al mundo de la gestión. Por otra parte quienes se ocupan de la

gestión lo hacen muchas veces pensando tan sólo en algún tipo de empresas y, en la mayoría de las ocasiones, tomando la economía como disciplina de referencia. En efecto, como señala Ruiz Olabuénaga, "el éxito social del estudio de empresas industriales es absolutamente desproporcionado con el que han encontrado otras organizaciones" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 12). Ese éxito no puede tomarse, sin más, como indicador de calidad del conocimiento producido. Al contrario, la *teoría de la gestión* es objeto de críticas tan despiadadas como la siguiente:

> "Los gurús en sí mismos solamente son la punta más visible de un iceberg mucho mayor que forma el mundo de la gestión, en el que se incluyen escuelas de negocios, empresas de consultoría de gestión y una gran parte de la prensa económica. Es difícil imaginar otra disciplina académica que haya creado en torno a sí misma un negocio semejante al de la teoría de la gestión (...). Parece que las modas de gestión se hacen más veleidosas cada día: el ciclo vital de una idea se ha reducido ahora de una década a un año o menos" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 21-33)

La teoría de la gestión sería, según estos críticos, "una disciplina inmadura, cuyo desarrollo se ve parcialmente entorpecido por su enorme éxito financiero" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 37). En ella:

> "el insaciable apetito del negocio por más ideas que procesar, imprimir, vender y regurgitar ha contribuido a convertida en una disciplina repleta de peculiares manías donde las ideas se cogen *verdes* sin darles tiempo a madurar. En otras palabras, el negocio ha impulsado a veces la teoría en lugar de lo contrario" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 72-73).

En textos de las mencionadas *sociología industrial, del trabajo* o *de la empresa* (las tres especialidades en que usualmente se ha dividido en España el acercamiento sociológico a la actividad empresarial y laboral), encontramos similares consideraciones. Por ejemplo Watson propone:

> "distinguir afiladamente (...) entre paradigmas sociológicos propiamente de otros ideologizados modelos o *tecnologías* para la organización del trabajo que, con frecuencia, se presentan en ciertos textos como *ciencia normal* (las ideas de Taylor, por ejemplo) y que, a pesar de su influencia en la reflexión sociológica, no son, hablando seriamente, ni sociología ni ciencia" (Watson, 1994: XV).

Con una orientación similar, en su manual de *sociología de la administración pública*, Mayntz afirma:

> "La diferencia común de todo tratamiento científico-social de la Administración Pública frente a la Teoría de la Administración tradicional posee (...) un fundamento sistemático. (...) La Teoría de la Administración tiene un interés primordialmente práctico, procede de un modo prescriptivo y se ocupa más bien de aspectos formales: la atribución de tareas, la organización interna formalmente establecida, las reglas de selección de personal, etc. Frente a ésta, la Ciencia Social se interesa más bien por el aspecto teórico-cognoscitivo, intenta formular afirmaciones, empíricamente fundadas, sobre relaciones causales y no se ocupa tanto de la estructura normativa de las reglas oficiales como de los procesos sociales reales, que con frecuencia se apartan de ellas" (Mayntz, 1985: 14-15).

Críticas similares, sin embargo, son hechas por otros autores al conjunto de la literatura sobre organizaciones:

> "La reacción inicial típica ante la literatura sobre organizaciones es la confusión. Sin duda los expertos deben saber mucho sobre organizaciones, piensa el novicio, porque de otra forma, habría menos que leer y la mayoría de los textos serían directos. Pero hay mucho que leer, la mayoría de los textos cuentan con una prosa retorcida y son difíciles de comprender. La amplia utilización de jerga es una de las fuentes de dificultad. Para estar seguro hay que acostumbrarse a los neologismos y los giros de campo. Después de un tiempo *satisfying* y *loosely coupled* ya no suenan como una forma de sexo ilícito (...). Otra fuente de dificultad es la anarquía prevalente entre los científicos sociales. Los estudiosos del tema -llamémosles teóricos- tienen pocos incentivos para estar de acuerdo y aceptar las formulaciones de otros. Mientras persiguen aumentar sus conocimientos, para muchos es un objetivo sugerir sus propias formulaciones (...).Tanto los teóricos como los directores no aprecian suficientemente que sus problemas y teorías se han ensayado en el pasado" (Meltsner y Bellavita, 1993: 583-585).

Subsiste, por lo tanto, la pregunta acerca de si es posible una aproximación científica a la gestión de las organizaciones y cuál será su estatuto epistemológico. Ramió y Ballart afirman que es comprensible que el estudio científico de la gestión y las organizaciones ofrezca un panorama confuso y fragmentado, si tenemos en cuenta que se trata de una disciplina científica muy reciente, que, prácticamente, no se remonta más atrás de los comienzos del siglo XX. Dirán también:

> "La expresión *teoría de la organización* nos sirve para referirnos a un área de conocimiento en la que se incluyen un número creciente de estudiosos procedentes de variadas disciplinas sociales (...) tanto de departamentos de Economía y Empresa, Sociología y Psicología, como de Ciencia Política y de la Administración (...). Se puede definir la teoría de la organización como una ciencia social de *segunda generación* -dados sus antecedentes directos en la sociología, en la economía y en la psicología (...)- que estudia desde una perspectiva interdisciplinar a todas las organizaciones" (Ramió y Ballart, 1993: 24).

Aceptemos, pues, de entrada, la propuesta de Ramió y Ballart de considerar a la teoría de la organización (o ciencia de la organización) como una ciencia social de segunda generación. Y desde la sociología pidamos a la psicología, a la ingeniería o a la economía un *pacto de no agresión* según el cual ninguna de estas prestigiosas disciplinas se atribuya la exclusividad o la preeminencia en la *maternidad* de esa ciencia de segunda generación que se ocupa del estudio de las organizaciones.

Ahora bien, nosotros hemos dicho que nos queremos ocupar de la *gestión* de las organizaciones. Surge entonces la pregunta: ¿tendrá que tener el acercamiento a la gestión de las organizaciones necesariamente un carácter menos científico o más mercantilista que el estudio (sin más) de las organizaciones? Nuestra respuesta es que no. Al menos no necesariamente. Suscribimos, en gran medida, las críticas antes recogidas al conocimiento sobre gestión *realmente existente*. Afirmamos que mucho de lo que se presenta como *teoría de la gestión* no puede, en puridad, considerarse como conocimiento científico. Más aún, en una buena parte de ese *mundo de la gestión*, probablemente ni se aprecia ni se busca esa legitimación. Nosotros, sin embargo, interesados por la gestión de las organizaciones, no encontramos argumentos sólidos para excluir la posibilidad de una aproximación rigurosa y científica a tal cuestión. Como tendremos ocasión de explicar largamente, consideramos que la gestión es uno de los procesos que se producen en las organizaciones. Si se acepta ese punto de vista, la teoría de la gestión vendría después o sería una parte de la teoría de la organización.

Es legítimo estudiar las organizaciones con fines distintos del de gestionarlas. Así como es legítimo estudiar en una organización muchos otros aspectos además de su gestión. Cuando estudiamos una organización en conjunto, su gestión es, tan sólo, uno de los aspectos en los que nos podemos fijar: importante, pero no el único. Sin embargo cuando estudiamos la gestión nos fijamos en ese proceso específico, proceso que tiene la suficiente complejidad e importancia como para dedicarle una atención singular. Diferenciar y relacionar esos dos ámbitos (teoría de la organización y teoría de la gestión) nos va a resultar imprescindible a la hora de recoger y elaborar los conceptos fundamentales en los que nos vamos a basar. Habrá *proveedores* de conocimiento que encajarán en ambos epígrafes, pero habrá otros que sólo encajarán en uno de los dos. Sin embargo, nosotros necesitaremos de todos ellos,

pues de todos ellos proviene el conocimiento que está realmente operando o que puede ser operante en las organizaciones.

A menudo esto no se hace así. Nos encontramos con ideas de gestión de una gran vigencia real en miles de empresas en todo el mundo que no merecen un párrafo en gruesos manuales de teoría de la organización. O encontramos literatura de gestión que desconoce palmariamente modelos fundamentales en teoría de la organización. En el comienzo de su obra *Organización y decisión*, Luhmann se refiere críticamente tanto a la separación (que no distinción) entre la *teoría de la sociedad* y la *teoría de la organización*, como, dentro de ésta, a los desarrollos (se diría que no sinérgicos) de la *sociología de la organización* y la *economía de la empresa* (Luhmann, 1997: 5).

Para nosotros, la historia de estos conceptos y esquemas se podría representar como una ladera por la que van bajando diferentes ríos, alimentados por distintas fuentes, que se van entrecruzando. Cada autor cuando mira ladera arriba reconoce y asume algunas de las fuentes, pero, quizá, olvida otras de las que también le ha llegado agua. De una manera gráfica, diríamos que el estudioso que se sitúa y describe y analiza desde *fuera* la organización no debe olvidar que su teoría sólo tiene sentido si se nutre de y contribuye también a facilitar la praxis de los que están *dentro*. El gestor que está *dentro* de la organización no debe olvidar que su praxis sólo puede mejorar en la medida en que alimente a y sea alimentada por la teoría (de la gestión, de la organización y, en última instancia, social) que se elabora también, necesariamente, *fuera*.

Queda pues, probablemente, más claro nuestro programa para este capítulo: en primer lugar, rastrear, *aguas arriba*, el origen, la trayectoria, el sentido y el encaje de los conceptos fundamentales que se manejan en relación con la gestión de las organizaciones, para después ordenar esos materiales, construyendo una concepción de organización y de gestión.

4.3. 'Genealogía' de los conceptos

Estructurar brevemente un recorrido histórico que nos ayude después a ordenar los conceptos principales de referencia en torno a las organizaciones y su gestión, se nos ha impuesto como una necesidad prácticamente insoslayable por varias razones:

- La fragmentación de los discursos acerca de la gestión de las organizaciones, en función de disciplinas científicas de referencia, perspectivas teóricas, utilidad perseguida o ámbitos de procedencia y aplicación de los conceptos.
- La parcialidad que, en general, se observa en muchos de los textos que intentan recoger esa historia de los enfoques, en los que no se reflejan determinadas aproximaciones, bien por su orientación, por su novedad o por otras razones.
- La aportación que puede suponer el hacer esa recogida de la historia partiendo de los conceptos que constatamos como operantes o presentes en un *lugar social* concreto: el de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En todo caso, compartimos con Bonazzi, "la convicción de que no es posible un conocimiento crítico del pensamiento organizativo si no es en su devenir histórico" (Bonazzi, 1991: 13). Con todo, no pretendemos añadir un nuevo esquema de ordenación de los aportes de la teoría de la organización. Una disciplina tan joven y tan viva se resiste especialmente, a nuestro juicio, a una compartimentación rígida. Hemos preferido ir contando la historia señalando algunos autores o conceptos como hitos significativos que nos ayuden a construir mentalmente el mapa de esa ladera llena de fuentes y ríos complejamente entrecruzados de la que hemos hablado.

Aunque nuestro método de trabajo ha sido partir de los conceptos y modelos presentes u operantes en el campo de la intervención social e ir en búsqueda de sus fuentes, *aguas arriba*, haremos la narración en sentido inverso *(aguas abajo)*, es decir, en un orden más o menos cronológico, aunque sin obsesionarnos con la precisión en ese terreno. El objetivo es, pues, brevemente y sin intención de ser exhaustivos, ubicar y relacionar los conceptos y modelos fundamentales en lo que se refiere a conocimiento significativo acerca de la gestión de las organizaciones. En el título de cada apartado ubicaremos los conceptos o autores que representan esos

hitos significativos aunque después, en su contenido, vayamos incluyendo más referencias que las expresadas estrictamente en el título.

4.3.1. Los comienzos de la 'gestión científica'

Tanto en textos sobre teoría de la organización como en los que se refieren a gestión acostumbra a citarse a F.W. Taylor y su libro *The principles of scientific management*, de 1911, como una suerte de primer punto de referencia o *padre fundador* de la disciplina (Ramió y Ballart, 1993: 26; Micklethwait y Wooldridge, 1998: 20). La necesidad de este enfoque *científico* de la administración es una consecuencia de la Revolución Industrial. Se ha dicho que "con anterioridad a Taylor, las ideas sobre las organizaciones habría que buscadas en la vieja teoría política" (López Pintor: 1995: 259), aunque se hable de interesantes precursores de la organización industrial como Owen, muerto en 1858 (Claver, 1996: 39).

Taylor ha sido encuadrado de diferentes maneras en las distintas clasificaciones al uso en materia de organización y gestión. Así, Ramió y Ballart llaman *teoría de la organización clásica* al conjunto de paradigmas que han aparecido entre Taylor y la teoría de las contingencias y de la política de la gestión de Mintzberg en los años setenta. Uno de estos paradigmas es el *administrativismo*, en el que incluyen a Taylor. (Ramió y Ballart, 1993: 26-27). Ballart señala que:

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

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

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

Urwick en el Reino Unido y Fayol en Francia son los representantes europeos de esta corriente, si bien, por ejemplo, Fayol pone un énfasis mayor que Taylor en la dirección y diseña una estructura funcional (por funciones de producción, comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad y administrativas). Gantt, cuyo nombre ha quedado vinculado a su conocida herramienta de planificación (que tendremos ocasión de revisar) es discípulo de Taylor (Garcés Ferrer y Vallina, 1996: 679). Por su aportación en relación con la estructura divisional ha de ser mencionado Sloan. Mickiethwait y Wooldridge recuerdan que:

> "Sloan, que ocupó el puesto de presidente de la General Motors en 1923 (...) inventó la compañía multidivisional moderna, en la que las empresas están divididas en conjuntos de unidades operativas semiautónomas (...) Aunque la firma sloanista estaba descentralizada, había un sistema rígido (y formal) de mando y control" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 154-155).

Por otra parte se considera también a Sloan como un precursor de la *administración por objetivos* de Peter Drucker (Mateos-Aparicio, 1998: 116).

Olabuénaga refleja la crítica según la cual "Taylor y su escuela (...) sólo se preocupaban de los aspectos técnicos del diseño de la organización" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 101). De hecho:

> "Las aportaciones de Taylor fueron en su momento fuertemente criticadas por las nacientes organizaciones sindicales; el mismo Parlamento estadounidense investigó sus innovaciones, acordando no otorgar subvenciones para investigar todo lo relacionado con la fragmentación de la tarea y el cronometraje de la misma" (Garcés Ferrer y Vallina, 479: 1996).

Drucker apunta como fallo fundamental el que el enfoque de Taylor niega la integración y separa la planificación de la ejecución (Crainer, 1997: 220). Sin embargo, pese a que las críticas al *one best way* del taylorismo sean un lugar común (como veremos también al hablar de los modelos de calidad), un repaso por los

conceptos que hemos presentado arroja con claridad la conclusión de que muchos de ellos continúan vigentes o reaparecen transformados (como veremos, por ejemplo al hablar de la reingeniería) a lo largo de la historia posterior.

Bueno Campos incluye estos enfoques y también el de Weber en lo que llama enfoques centrados en el *proceso administrativo*, dentro de las *teorías clásicas* (Bueno Campos, 1996: 53). Igualmente se ha considerado que ambos enfoques (el taylorista y el weberiano) coinciden en comprender a la organización, exclusivamente, desde la perspectiva de la *racionalidad instrumental*, es decir, como medio para alcanzar unos fines (Blas Aritio, 1998: 17).

4.3.2. Max Weber y la burocracia

Subirats afirma que "si Taylor o Fayol constituyen puntos de partida insustituibles para cualquier introducción al mundo del *management*, Weber representa ese mismo punto de partida en la reflexión sobre la burocracia pública" (Ramió y Ballart, 1993: 16). Estos autores consideran a Weber (nacido en 1864 y muerto en 1920) iniciador de la corriente que denominan *estructuralismo*.

López Pintor señala que "el término *burocracia* (...) aparece por primera vez en los escritos de De Gournay, en la segunda mitad del siglo XVIII" (López Pintor, 1995: 258). Este mismo autor recuerda cómo la sociología de Max Weber, frente a la orientación del descrito *management movement* a las empresas industriales, intenta dar cabida a todos los tipos de organización. En un momento de expansión de las burocracias (estatales y no estatales), Weber es, sin duda, su principal estudioso, utilizando la herramienta analítica del *tipo ideal* de organización burocrática (López Pintor, 1995: 258-264). "Su modelo burocrático legal-racional, inspirado en la burocracia prusiana, rápidamente tuvo una gran influencia en Europa y los EEUU" (Ballart, 1992: 38).

Para Weber, la burocracia es la forma moderna de la organización y, en el *tipo ideal* que él construye, se caracteriza por una atribución clara de tareas y poderes en una estructura jerárquica profesionalizada y una normativa racional y formalmente

establecidas que permiten la consecución eficiente de los fines y eliminan la arbitrariedad y el autoritarismo. Sin embargo, como recuerda Mintzberg en relación con la burocracia:

> "Weber quiso utilizar el término con miras puramente técnicas, y aún hoy retiene ese sentido en la literatura de teoría organizativa y de sociología. No obstante, en todos los demás contextos la palabra ha adquirido un matiz claramente peyorativo" (Mintzberg, 1991: 115).

Las críticas al modelo burocrático de Weber, hechas por autores como Merton, Gouldner o Selznick, que luego mencionaremos, se refieren sobre todo a la falta de flexibilidad ante imprevistos, la conversión de medios en fines o la desmotivación de los miembros de la organización. Como opuesto al concepto de burocracia se ha propuesto el de adhocracia, inventado por Warren Bennis, popularizado por Alvin Toffler y profusamente utilizado por Mintzberg (Mintzberg, 1991: 338).

4.3.3. Barnard

Las ideas de Chester I. Barnard (nacido en 1886 y muerto en 1961) acerca del "fundamento ético de la sociedad y gestión sin propiedad" (Bonazzi, 1991: 72) aparecen con fuerza a partir de los años treinta del siglo XX. Ramió y Ballart afirman que "el sistema 'cooperativo' de Chester I. Barnard (...) es la corriente más particular y más difícil de ubicar (...) pero (...) tuvo una capacidad de influencia tremenda (Ramió y Ballart, 1993: 37) Efectivamente:

> "Barnard, en *The functions of the executive* propuso una teoría general del comportamiento cooperativo en las organizaciones formales que abría una línea de investigación distinta a ambos, el *scientific management* y el modelo de burocracia weberiano. Como afirma Perrow (...) el trabajo de Barnard se encuentra en el origen de tres distintas tendencias dentro de la teoría de la organización: la escuela institucional de (...) Selznick, la escuela de la teoría de la decisión de (...) Simon, y la escuela de las relaciones humanas y del *organizational behavior* desarrollada por psicólogos sociales como Roethlisberger y Dickson a partir de los experimentos de Hawthorne" (Ballart, 1992: 39).

En la conceptualización de Bueno Campos,

> "el enfoque del *sistema social* (...) se inicia con la gran aportación de Chester I. Barnard (...) , seguido por las primeras ideas de Herbert A. Simon (...) Este movimiento de los sistemas sociales o de la *teoría psicológica de la Gestalt*, de

> carácter estructuralista, fue un antecedente claro de la Escuela de Sistemas y, de la mano de Simon, del enfoque decisional o del comportamiento administrativo" (Bueno Campos, 1996: 57).

Barnard es considerado un precursor en la atribución de importancia a la comunicación, la cooperación y los valores en las organizaciones, y, como vemos, representa en nuestro recorrido un interesante punto de enlace entre diferentes escuelas o enfoques.

4.3.4. La escuela de las relaciones humanas

"La escuela de las relaciones humanas nace como reacción a la visión unilateral del *homo economicus* de la administración científica y de la excesiva importancia dada hasta el momento a los aspectos de la estructura" (Ramió y Ballart, 1993: 27). Bonazzi llama a esta escuela "lubricante del Taylorismo" (Bonazzi, 1991. 67). Bueno Campos, por contraposición a los enfoques centrados en el *proceso administrativo*, considera a esta escuela como centrada en el *comportamiento* (Bueno Campos, 1996: 56). Watson, desde la perspectiva de la sociología industrial, del trabajo y de la empresa se refiere a estos autores como parte de lo que denomina *rama psicologista-managerial* o *escuela de la auto-realización* (Watson, 1994: 34). Ruiz Olabuénaga señala que estos autores ponen el énfasis, en contraposición a Taylor, en la importancia de la satisfacción de las necesidades de las personas en la organización y han "proporcionado el marco referencial de lo que hoy es conocido como Gestión de Recursos Humanos" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 101-102).

Según estos distintos estudiosos se encuadrarían en esta corriente autores como Mayo, Leavitt, Parkinson, Peter, McGregor, Likert, Herzberg, Fiedler, Maslow y Argyris y se suele considerar que su origen está vinculado a una serie de experimentos realizados en la fábrica de la Western Electric en Hawthorne y recogidos en la obra *Management and the worker* de Roethlisberger y Dickson. Watson afirma que "el análisis que hace Durkheim de la anomía y su preocupación por la solidaridad y la integración sociales ejercieron una gran influencia sobre el trabajo de Elton Mayo (...), pero quizá todos estos analistas han recibido una influencia más importante, que es la del sociólogo clásico Vilfredo Pareto" (Watson, 1994: 42-44).

Si tuviéramos que resaltar aquellos conceptos o propuestas de estos autores que han tenido mayor recepción, podríamos empezar con la teoría de la higiene de la motivación de Herzberg, de conocimiento muy extendido. Herzberg, quien en la Segunda Guerra Mundial fue destinado al campo de concentración de Dachau, clasifico los elementos motivacionales del trabajo en dos categorías: aquellos que atienden a las necesidades básicas de las personas (factores de higiene) y aquellos que satisfacen necesidades en una línea de *autorrealización* (factores motivacionales). La verdadera motivación, en opinión de Herzberg, se deriva de los logros, del desarrollo personal, de la satisfacción en el trabajo y del reconocimiento; sin embargo, los factores de higiene son los principales creadores de insatisfacción (Faure, 1993: 99-100).

Vinculado a esta teoría de la motivación está el concepto de enriquecimiento del puesto de trabajo. Sobre el particular, añaden Koontz y Weihrich:

> "El enriquecimiento de los puestos se relaciona con la teoría de la motivación de Herzberg, en la que se contemplan como verdaderos motivadores factores como el desafío el reconocimiento de logros y la responsabilidad (...). El enriquecimiento de los puestos se debe distinguir de la expansión de los mismos (...) La expansión de los puestos trata de diversificar el trabajo al eliminar el tedio (...) al añadir tareas sin aumentar la responsabilidad (...). En el enriquecimiento de los puestos lo que se intenta es incluir en el trabajo un sentido más alto de desafío y logros" (Koontz y Weihrich, 1994: 480).

Según estos autores el enriquecimiento de puestos no ha funcionado tan bien como se pensaba. En todo caso se reconoce esa y otras aportaciones del movimiento de las relaciones humanas en relación con la motivación. Así: la jerarquía de las necesidades de Maslow (un concepto similar al de Herzberg, que ordena las necesidades en una escalera en la que van apareciendo las fisiológicas, de seguridad, de amor, de estima y autoestima, de autorrealización, de conocimiento y estéticas); la teoría de la motivación con base en las necesidades de McClelland, que habla de poder, afiliación y logro; o la teoría X y teoría Y de McGregor (Koontz y Weihrich, 1994, 466-480). McGregor sostiene la tesis de que los supuestos teóricos que mantiene la dirección sobre la forma de controlar sus recursos humanos determinan el carácter general de la empresa. En ese contexto la *teoría X* es el clásico planteamiento de la zanahoria y el palo, elaborada sobre "el supuesto de la mediocridad de las masas" (Crainer, 1997: 144). Por el contrario, la *teoría Y* esta

basada en el principio de que la gente quiere y necesita trabajar. Sobre la recepción y evolución posteriores de la tesis de McGregor, se ha señalado que:

> "La queja habitual en contra de las Teorías X e Y de McGregor es que son mutuamente excluyentes, dos extremos incompatibles (...). Para contrarrestar esto, McGregor emprendió el desarrollo de la Teoría Z, una teoría que sintetizaba los imperativos de las organizaciones y de las personas, tarea que su (...) fallecimiento le impidió concluir. Más tarde William Ouchi se valió del concepto de la Teoría Z (...). Analiza los métodos laborales japoneses. Aquí encontró un terreno fértil para muchas de las ideas que McGregor había anticipado para la teoría Z: empleo de por vida, interés por los empleados incluyendo su vida social, control informal, decisiones tomadas por consenso, ascensos lentos, excelente transmisión de información de arriba abajo y de abajo arriba con la ayuda de la dirección intermedia, compromiso con la empresa y gran preocupación de la calidad" (Crainer, 1997: 146).

Más tarde volveremos sobre estos conceptos al hablar de *calidad total*. Por otra parte, con McGregor nos volveremos a encontrar más tarde cuando hablemos del enfoque de gestión por objetivos. Micklethwait y Wooldridge rescatan otro concepto de importancia:

> "Chris Argyris, psicólogo con sede en la Escuela de Negocios de Harvard, descubrió que el fracaso es mejor profesor que e éxito. El éxito solamente puede generar lo que Argyris denomina aprendizaje *de un bucle* (hice X y me dio buen resultado), mientras que el fracaso puede generar *aprendizaje de doble bucle*, que lleva a la gente a cuestionarse sus fallos y las suposiciones que los provocaron" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 177).

Se trata de un concepto con innegables resonancias de pensamiento sistémico. No será casualidad que, como veremos más tarde, un discípulo de Argyris, Peter Senge, sea uno de los principales representantes del enfoque sistémico en materia de gestión. Argyiris, como veremos también después, es considerado una figura importante de la corriente del Desarrollo Organizacional. Veamos otros aspectos:

> "Las implicaciones estructurales también se advierten en la obra de Renis Likert, otro defensor de los denominados estilos participativos de dirección. Likert (1967) aboga por la integración de los individuos en la organización a través de grupos que, a su vez, se integran en la estructura oficial de toma de decisiones de la organización mediante el solapamiento debido a la acción continuada de unos miembros *enlace* que pertenecen a más de un grupo (Watson, 1994: 205).

Este tipo de configuración estructural, con o sin referencia expresa a Likert, es muy habitual, como podremos comprobar, en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. En el caso de Likert, también ha tenido considerable recepción su

concepción de los cuatro estilos de liderazgo en función del peso relativo que ostenten las orientaciones hacia el empleado y hacia la tarea: explotador-autoritario, benevolente-autoritario, consultor y participativo (Claver, 1996: 559-560). Es un planteamiento similar al de Blake y Mouton que describiremos al hablar del Desarrollo Organizacional.

No queremos dejar de anotar aportaciones que, si bien se han hecho con tono humorístico, no han dejado de tener su recepción e influencia. Nos referimos, por ejemplo, a la ley formulada por Parkinson, según la cual el trabajo se da de sí hasta llenar por completo todo el tiempo disponible para su terminación (Mintzberg, 1991. 276). O el principio de Peter, que afirma que en una jerarquía, todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia (Peter y Hull, 1988:35).

Por último, cabe señalar que Mary Parker Follet, nacida en 1868 en Estados Unidos, reaccionó también contra el taylorismo y subrayó el factor humano y aunque no conocemos evidencias de relación con los investigadores de Hawthorne, coincide con ellos en muchos de sus planteamientos y ha sido considerada una precursora de algunos de los autores del grupo de las *relaciones humanas*. Sus aportaciones fueron más valoradas en Japón que en su propio país (Crainer, 1995: 1117). Otra mujer, muy posterior, Rosabeth Moss Kanter, estudiosa del cambio y la innovación y a quien se debe el concepto de *empowerment* (empoderamiento, apoderamiento), tiene una orientación similar y es, también, una de las pocas mujeres que han conseguido abrirse camino en el exclusivo, y al parecer machista, mundo de la teoría de la gestión.

Resulta llamativo que los conceptos psicológicos de estos autores siguen siendo los más citados en los textos de gestión. Por otra parte, no nos cabe duda de que son algunos de los que han tenido una recepción mayor en el campo de las organizaciones sociovoluntarias y de la intervención social. Ha sido sin embargo sometido a críticas e incluso se ha denunciado la manipulación interesada a la que se sometió los resultados de los experimentos de Hawthorne (Blas Aritio, 1998: 18).

4.3.5. Los estructuralistas después de Weber

Watson recuerda que "uno de los primeros sociólogos que señalaron los aspectos negativos de la administración burocrática fue Robert Merton, que se centró en algunas que denominó disfunciones de la burocracia" (Watson, 1994: 199). Asimismo, otros "sociólogos como (...) Selznick y Gouldner pusieron en evidencia los problemas sobre el funcionamiento práctico de las burocracias" (Watson, 1994: 201). Ramió y Ballart incluyen a estos y otros autores en lo que llaman la escuela *estructuralista*. Inspirados en sus estudios surgen importantes autores más próximos a nuestro tiempo que denominan neoestructuralistas: Etzioni, Crozier y Mayntz (Ramió y Ballart, 1993: 33-34). En la terminología de March y Simon, Merton, Gouldner y Selznick configuran el modelo de *máquina en el comportamiento humano* (Bueno Campos, 1996: 57).

Conviene señalar que Merton es discípulo de Parsons y realiza, entre otras aportaciones, la de la teoría de las profecías que se autocumplen, muy estimada desde la Teoría (sistémica) de la comunicación. El discípulo más conocido de Merton es Anthony Giddens (Giner y otros, 1998: 478). Por otra pare queremos señalar que Mayntz hace una interesante y profunda recepción de Luhmann, de quien hablábamos en el apartado 4.1. (Mayntz, 1985: 53). Por su parte, Selznick es reconocido por su reflexión acerca de los procesos de institucionalización:

> "Un interés teórico por las culturas organizacionales se pone de manifiesto en el contraste que destaca Philip Selznick (...) entre la idea mecánica de una *organización* y la *institución*, más desarrollada culturalmente. Las organizaciones, según Selznick se establecen para actuar como herramientas que ayudan a alcanzar objetivos, pero hay un proceso de institucionalización por el que la organización se convierte en un organismo social más sensible y adaptable, con una identidad y un conjunto de labores" (Watson, 1994: 233).

4.3.6. La teoría de la toma de decisiones

Según Ramió y Ballart, "otra importante tendencia del análisis organizativo es la teoría de la toma de decisiones, la cual sigue una evolución marcada por el racionalismo y el neoracionalismo" (Ramió y Ballart, 1993: 27). El representante mayor de esta corriente, también llamada behaviorista (Peris, 1995: 79), es, sin duda,

H.A. Simon. Bueno Campos dice que "el enfoque cuantitativo incorpora los modelos matemáticos que se desarrollaron a partir de la segunda guerra mundial, para el análisis de operaciones y la preparación científica de las decisiones". A este enfoque está vinculado el de H.A. Simon, que " indica que el modelo de comportamiento humano, base del proceso real de toma de decisiones en la organización, está más cerca de un sistema estímulo-respuesta que de una elección entre alternativas" (Bueno Campos, 1996: 61).

La obra de Simon tiene un marcado carácter interdisciplinar y se le concedió el Premio Nobel de Economía en 1978 por sus contribuciones en lo relativo a la teoría de la decisión:

> "Simon ha desarrollado dos importantes conceptos relacionados entre sí: el de racionalidad limitada *(bounded rationality)* y el de satisfacción *(satisficing)*. Ambos forman, en opinión del propio Simon, el núcleo central de toda su actividad intelectual. Dichos conceptos se centran en las limitaciones humanas y de las organizaciones para obtener y procesar información. Aplicados al terreno de la conducta humana y de la toma de decisiones en el seno de organizaciones, suponen un reto a la noción de racionalidad dominante en la economía" (Giner y otros, 1998: 685).

4.3.7. Drucker: la gestión por objetivos y más

Señalan autores como Peris:

> "A pesar de las profundas influencias ejercidas por las ciencias del comportamiento, o por el enfoque contingente, sobre la Teoría de la Organización (...), los conceptos básicos de los autores clásicos nunca dejaron de subsistir y tener vigencia (...). Los conceptos administrativos como división del trabajo, organización funcional, planificación y control, etc. (...) forman un entramado básico para la administración no sustituible" (Peris y otros, 1995: 70).

Esto les lleva a hablar de autores *neoclásicos*, entre los que citan a Koontz y Weihrich *(teoría operacional)* o podríamos citar a Zerilli (Zerilli, 1987: 257), y, sobre todo, a Peter Drucker autor nacido en 1909, que ocupa como primera figura en materia de gestión una buena parte del siglo XX, haciendo aportaciones significativas sobre prácticamente todos los aspectos del vasto campo de la gestión de las organizaciones, con una preocupación singular también por las organizaciones sin ánimo de lucro (Drucker, 1994).

Su primer libro *The concept of corporation* se convirtió inmediatamente en un éxito editorial. No obstante, "los economistas lo consideraron sociología vulgar, y los expertos en ciencias políticas lo tildaron de economía alocada. Un crítico admitió albergar la esperanza de que 'este prometedor intelectual dedique a partir de ahora su considerable talento a un tema más respetable" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 104). "La principal finalidad del libro era tratar una compañía como un sistema social además de como una organización económica" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 104). Desde un primer momento Drucker se interesó por la descentralización y la asignación de autonomía a los trabajadores.

Sin embargo, "la Administración por Objetivos, también llamada Dirección por Objetivos, es considerada como una de las principales aportaciones efectuada a la Teoría de la Administración por parte de la teoría neoclásica, siendo P. F. Drucker, en su obra *The practice of management* (1954), el primer autor en exponer sus principios rectores (...). La Administración por Objetivos es contemplada como un conjunto de procedimientos formales o moderadamente formales, que empiezan con la fijación de metas y van hasta la revisión del desempeño" (Claver, 1996: 163). Chiavenato señala las características definitorias de la Administración por Objetivos:

1. "Establecimiento conjunto de objetivos entre el ejecutivo y su superior (...).
2. Establecimiento de objetivos para cada posición (...) habitualmente cuantificados y con tiempos determinados (...).
3. Interacción de objetivos (...): existen maneras de encadenar los objetivos de distintas unidades organizativas (...) o de varios directivos (...).
4. Establecimiento de revisión y reciclaje (...): mecanismo de evaluación y retroalimentación (...). Permite tomar medidas correctoras y fijar (...) nuevos objetivos (...).
5. Énfasis en la medición y el control (...).
6. Participación activa del nivel superior (...).
7. Apoyo intenso del *staff* durante los primeros períodos (...), integrado bien por personal interno o por consultores externos" (Claver y otros, 1996: 163).

En la literatura de gestión es habitual encontrar evaluaciones sobre las ventajas y desventajas del sistema de *gestión por objetivos*. Entre las primeras suele citarse su carácter motivador, su orientación a los resultados y su énfasis en el control. Entre los inconvenientes se han señalado las disfunciones fruto de la búsqueda de objetivos incompatibles, la concentración sólo en resultados medibles y el malestar que puede

producir en las personas ese tipo de control. En todo caso, refiriéndose a la dirección por objetivos, dirá Crainer:

> "A medida que la DPO se fue popularizando, las interpretaciones pasaron a ser más estrechas que las propuestas por Drucker (...). En la práctica, el elemento personal contenido en la interpretación de la DPO hecha por Drucker quedaba subsumido en el empresarial. En lugar de ser un medio difusor de comprensión, motivación y satisfacción, la DPO se convertía en un medio simplista de establecer una meta empresarial y dirigirse a ella" (Crainer, 1997: 89).

Sea como fuere se reconoce a Drucker una capacidad notable de anticipación. Ya en 1954 argumentaba que la "estructura de una organización debe contar con el menor número posible de niveles directivos" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 112) o que "el marketing no es una función; es toda una empresa tal como se la ve desde el punto de vista del cliente". (Crainer, 1997: 87). Igualmente, desde hace muchos años viene hablando de *conocimiento* e *innovación*.

Por otra parte, la gestión por objetivos también tuvo aportaciones de otros autores. En 1957, McGregor sugirió un nuevo método basado en el concepto de administración por objetivos de Drucker en el que los subordinados asumen la responsabilidad de establecer objetivos a corto plazo para ellos y revisarlos después con su superior (Koontz y Weihrich, 1994:149-150). "Posteriormente, en 1976, Géliner introduce una de las características esenciales de la APO: la participación en la fijación de objetivos" (Mateos-Aparicio, 1998: 116). Por último, como señala Bueno Campos:

> "La dirección por políticas surge en Japón como un sistema para mejorar la gestión de las empresas y lograr una mayor eficiencia organizativa, gracias a un nuevo enfoque (...) Parte también del intento de superar los inconvenientes observados en la DPO (...). El nuevo método surge en los años ochenta como consecuencia lógica del desarrollo de la filosofía de la calidad total" (Bueno Campos, 1996: 352).

4.3.8. Organización y entorno

En la clasificación de los cinco *paradigmas clásicos* que hacen Ramió y Ballart, "la última tendencia organizativa es la denominada 'organización y entorno', la cual se

nutre del complejo tejido conceptual de la teoría general de sistemas dando lugar a la teoría de la contingencia" (Ramió y Ballart, 1993: 27). Efectivamente,

> "Desde mediados de los cincuenta hasta casi 1970 la visión de la organización formal como un sistema abierto que funciona dentro de su *entorno* se convirtió virtualmente en una ortodoxia compartida por varias escuelas diferentes de la teoría de la organización. Estas incluyen el enfoque de los sistemas socio-técnicos y los muy influyentes enfoques de contingencia" (Ramió y Ballart, 1993: 46)

En esta misma línea señala Watson:

> "La idea de contemplar la sociedad en sí misma o a las organizaciones industriales como sistemas sociales (y, posteriormente como sistemas socio-técnicos) tiene su raíz en la vieja analogía orgánica que ve la sociedad como un organismo en constante búsqueda de la estabilidad dentro de su entorno y se ha incorporado a la sociología contemporánea a través de la obra de Durkheim, Pareto y varios antropólogos (...) El sociólogo Talcott Parsons (1902-1979), tal vez el más influyente del siglo XX, se ocupó intensamente de las analogías biológicas y fue miembro del "Círculo Pareto" de Henderson en Harvard, junto con Elton Mayo. Su influencia fue enorme; estableció un ámbito intelectual en cuyo marco han surgido buena parte de los trabajos relacionados con la sociología industrial y organizacional. A esta influencia se añade la de la creciente popularidad de la cibernética en el mundo industrial y un interés cada vez mayor por la llamada *teoría de los sistemas generales* de von Bertalanffy en el ámbito del pensamiento sobre dirección" (Watson, 1994: 45).

Se ha dicho que esta orientación, también llamada *funcionalista* (las funciones crean las estructuras), constituye el paradigma dominante (lo que Kuhn llamaría *ciencia normal)*, en el ámbito de la teoría organizacional (Blas Aritio, 1998: 11-12). Así pues, en nuestro *viaje* nos encontramos con otro de esos conceptos que nos ayudan a vincular y relacionar. Aunque los tres enfoques mencionados estén, como vemos, muy relacionados, los veremos uno a uno.

4.3.9. Los sistemas socio-técnicos

En palabras de Ramió y Ballart:

> "En la variedad de enfoques para el rediseño de puestos de trabajo, uno de los más sofisticados teóricamente es el desarrollado por el Tavistock Institute of Human Relations de Londres. Este enfoque fomenta una visión de la organización como sistema socio-técnico (...) Se asume que la forma técnica concreta requerida para cumplir tareas es variable, como lo es la estructura social que la acompaña" (Ramió y Ballart, 1993: 205).

Según Ruiz Olabuénaga, el enfoque conocido como *Socio-Tecnical Systems (Tavistock Institute)*, desarrollado en los años 60 y 70, no hace sino ahondar en la perspectiva abierta por el movimiento de las relaciones humanas, al señalar la necesidad de considerar siempre tanto el aspecto social como el técnico (Ruiz Olabuénaga, 1995: 102). Micklethwait y Wooldridge afirman que

> "en muchas áreas *blandas* de la gestión los europeos tienen una tradición mucho más fuerte que los yanquis, que cuentan con una base más científica. Muchos *gurús* están a hora reexaminando el trabajo sobre motivación humana hecho en el Instituto Tavistock de Gran Bretaña allá por la década de los cincuenta, realizado por un equipo de psicólogos encabezado por Elliot Jacques" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 79).

4.3.10.Teoría de sistemas

"La teoría de los sistemas *abiertos* ha tenido aplicación en el campo de las organizaciones, señalando que éstas, al igual que los organismos están abiertas a su ambiente y deben conseguir una relación adecuada con él si desean sobrevivir" (Ruiz Olabuenaga, 1995: 102). La referencia a Von Bertalanffy (Ramió y Ballart, 1993: 46; Watson, 1994: 45) es inevitable. Sin embargo, en el campo más estrictamente sociológico, Ramió y Ballart señalan que "Parsons se preocupó por ofrecer una visión global e integradora de las organizaciones, por ello se le considera como uno de los precursores de la teoría general de sistemas" (Ramió y Ballart, 1993: 46). Esto emparenta a autores de la teoría de sistemas con los que antes llamábamos *estructuralistas*.

Entres los autores más citados dentro de este enfoque se sitúan Katz y Kahn (Peiró, 1990) o Kast y Rosenzweig (Bueno Campos, 1996: 62). Según Ruiz Olabuénaga, la definición de las organizaciones como sistemas sociales es, sin duda alguna, la más universal de todas las que actualmente utilizan los estudiosos de las organizaciones (Ruiz Olabuénaga, 1995: 80).

Una crítica habitual a los autores sistémicos es la de que prestan una insuficiente atención a aspectos como el conflicto o el poder. Parece que hay una opción implícita por la integración, el equilibrio y el mantenimiento del sistema. Por otra parte se dice

que dejan fuera al actor humano, con sus significados e interpretaciones al enfatizar en las estructuras (Ramió y Ballart, 1993: 47-48). No es sino una expresión de la dialéctica que ya reflejábamos en el apartado 4.1.

Por otra parte, desarrollos ulteriores de la teoría de sistemas han tenido su recepción en el campo de la teoría de la organización. Así, el propio Luhmann se ha interesado por el tema, entendiendo las organizaciones como *sistemas autopoiéticos de decisiones* (Luhmann, 1997: XXIV). En el ámbito latinoamericano encontramos en Schvarstein una recepción del paradigma autopoiético de Maturana y Varela, reconociendo también el magisterio de Katz y Kahn (Schvarstein, 1991: 13). El grupo sistémico de Milán también ha producido interesante literatura sobre organización (Selvini Palazzoli y otros, 1988).

4.3.11.Teoría de la contingencia

Según Ruiz Olabuénaga las ideas de la teoría de sistemas "suelen ser ahora presentadas bajo la perspectiva conocida como Teoría de las Contingencias. Su filosofía puede ser sintetizada diciendo que no existe un modo óptimo de organizar y que la forma apropiada depende del tipo de tarea o entorno con el que nos enfrentemos" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 102). Dirá Watson:

> "El denominado enfoque de contingencia aplicado al diseño de los aspectos de control oficiales de las estructuras organizativas ha ido ganando popularidad en el marco de la teoría de las organizaciones desde finales de los años cincuenta. Dos estudios fueron particularmente importantes para la consolidación de esta nueva flexibilidad de pensamiento: el de Joan Woodward (1958, 1965) y el de Burns y Stalker (1961)" (Watson, 1994: 201).

También Lawrence y Lorsch, cuyo trabajo se ha centrado en las contingencias del entorno, son abundantemente citados en este contexto (Watson, 1994: 202; Ramió y Ballart, 1993: 47). Bueno Campos insiste en el parentesco entre la Escuela de los Sistemas Sociotécnicos *(Tavistock Institute)* y el enfoque de contingencias, "después llamado situacional por Lorsch" (Bueno Campos, 1996: 65).

4.3.12. La acción social significativa

La tensión dialéctica entre autores más atentos a aspectos estructurales o sistémicos y otros que centran su atención en los procesos o la acción social que mencionábamos al hablar de la teoría social, atraviesa también, como hemos dicho, la teoría de la organización. Desde el punto de vista de Watson:

> "la orientación dominante en el análisis sociológico se ha desligado del pensamiento de sistemas (...) y se ha orientado hacia marcos que hacen hincapié en la acción socialmente significante de los individuos y los grupos (...) y en las pautas de interacción entre la gente (...).Hasta los años setenta, buena parte de los estudios científico-sociales sobre las organizaciones de trabajo operaban con una concepción que estaba de acuerdo con los intereses de los directivos organizacionales y tendían a no emplear conceptos como los de conflicto, clase, significado, cultura, poder, política, interés o desigualdad. Hacia los años setenta, sin embargo, una serie de sociólogos empezaron a cuestionar la ortodoxia" (Watson, 1994: 232-236).

Según Watson el autor más representativo en esta línea es David Silverman, para quien "sociedades, organizaciones, grupos (...) no son estructuras prefijadas (...) sino (...) resultado de los modelos interactivos de la actividad humana" (Watson, 1994: 232). Efectivamente, Silverman recoge una expresión de Berger y Luckman que señalan que "la paradoja (...) reside en que el hombre es capaz de producir un mundo que luego experimenta como algo que no es un producto humano" (Silverman, 1975: 180). Según Watson:

> "La rama interaccionista tiene sus raíces firmemente asentadas en el departamento de sociología de la Universidad de Chicago. Teóricamente, la perspectiva interaccionista, con su foco centrado en el individuo, el pequeño grupo y los significados, es casi el polo opuesto de la rama de los sistemas de Durkheim (...). Sin embargo (...) encontramos importantes continuidades" (Watson, 1994: 48).

Un ejemplo de esto es Goffman (nacido en Canadá en 1922), que asimila aportaciones de Durkheim y de la Escuela de Chicago y que integra los planteamientos del interaccionismo simbólico con planteamientos estructuralistas. Goffman, a quien teníamos ocasión de citar en el apartado 4.1. por sus aportaciones en torno a la comunicación, hace relevantes aportaciones en el estudio microsociológico de organizaciones, desarrollando los importantes conceptos de *estigma* e *institución total* (acuñado por Etzioni), claves en la reflexión sobre

organizaciones de servicios sociales. Hablando ya de la década de los 90 y desde el campo de la psicología, Peiró señalará que:

> "el análisis de los fenómenos organizacionales, desarrollado recientemente, ha puesto de relieve, cada vez con mayor intensidad, una situación de crisis que revela un cambio paradigmático. Frente una aproximación de carácter realista y objetivo que parte del modelo racional en la concepción de las organizaciones fundamentado en una epistemología neopositivista han ido surgiendo otras formulaciones que resaltan el carácter sociocognitivamente construido con un enfoque interpretativo que señala las dimensiones políticas de toda organización y que se fundamenta en epistemologías postpositivistas" (Peiró, 1990: 16).

Peiró, referente en España en la aproximación a las organizaciones desde la psicología, se sitúa en esta línea integrándola en un modelo formalmente sistémico en el que "considera los aspectos contextuales (ambiente e *inputs* procedentes de él), su diseño (estructura y procesos), los resultados (tanto productos como actitudes) y los procesos de retroalimentación de la información" (Peiró, 1990: 20). Peiró, siguiendo a Kilman y otros, considera la cultura organizacional como el tema que más ha centrado la atención de los investigadores y profesionales de los fenómenos organizacionales y de la gestión en los años 80, así como:

> "En los años 40 se puso especial énfasis en las relaciones humanas, en los años 50 en la dirección por objetivos, en los 60 en los aspectos de la estructura organizacional, en los 70 en la estrategia corporativa" (...). Son varias las razones que han confluido para ello. Por una parte la crisis del positivismo lógico y la aparición de nuevos paradigmas científicos han permitido un mayor desarrollo de las teorías constructivistas, fenomenológicas, de la acción y sociocognitivas en el ámbito de la psicología social y de la sociología (...) Por otra parte, desde la vertiente práctica, muchos de los problemas a los que han de hacer frente las organizaciones actuales (...) hacen referencia a aspectos culturales" (Peiró, 1990:155).

Una orientación similar observa Gairín desde el campo de la teoría de la organización aplicada al campo escolar, refiriéndose al enfoque que:

> "frente a la teoría *científica* de la administración y organización educativa, formula una postura alternativa en la que las organizaciones no aparecen como estructuras susceptibles de ser analizadas bajo leyes generales, sino como artefactos culturales que dependen del significado subjetivo y de la intención de las personas que las conforman (...). La perspectiva fenomenológica, asentada en una visión de la organización como construcción social y realidad subjetiva establecida sobre favores, deseos, intenciones y ambigüedades, superaría la perspectiva sistémica, que asume que los propósitos de una organización vienen dados, son comprendidos y quedan más o menos asumidos por sus miembros" (Gairín, 1996: 34).

4.3.13. Gestión de la calidad

En este recorrido que vamos haciendo acerca de las diferentes aportaciones sobre las organizaciones y su gestión, nos encontramos ahora con la primera propuesta sustantiva que es recibida (y en parte producida) en el contexto occidental pero que tiene un innegable aroma oriental, más en concreto, japonés. Como hemos dicho, dedicaremos un apartado especial a hablar de la gestión de la calidad. En todo caso, a los efectos de esta síntesis histórica, valdrá reproducir una parte de una de las ponencias que elaboramos en el proceso de investigación:

> En los años sesenta la industria norteamericana era tres veces más productiva que la japonesa. Sin embargo para los años ochenta los japoneses estaban batiendo a los norteamericanos en muchas áreas. Surge entonces la pregunta acerca del secreto de los japoneses y, al parecer, éste reside en una serie de técnicas y principios de gestión que se van elaborando y poniendo en práctica en Japón en los años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial.
>
> Ingenieros norteamericanos como Deming o Juran fueron enviados en aquellos momentos a Japón y encontraron un contexto cultural y una coyuntura social adecuada para ir construyendo y practicando lo que hoy en día se conoce en todo el mundo como Gestión de Calidad Total (en inglés *Total Quality Management).*
>
> En la experiencia japonesa, al parecer, se supera el concepto de control final de la calidad y se plantea un *aseguramiento de la calidad* en el que cada participante en el proceso se preocupa de ella. Esto supone que cada empleado tiene una mayor autonomía y se implica de otra manera en el trabajo. Se fomenta el trabajo en equipo y los llamados *círculos de calidad* (grupos en los que los trabajadores discuten sobre mejoras) y se descubre, en última instancia que es toda la gestión de la organización la que ha de estar presidida por el concepto de calidad: de ahí el hablar de calidad total.

Efectivamente, Castells habla de:

> "los nuevos métodos de gestión, originados en su mayoría en empresas japonesas, aunque en algunos casos se estaban experimentando en otros contextos, por ejemplo, el complejo Kalmar de Volvo en Suecia (...), de tal modo que en la literatura empresarial *toyotismo* se opone a *fordismo* como la nueva fórmula ganadora, adaptada a la economía global y a la producción flexible (...). Algunos elementos de este modelo son conocidos: el sistema de suministros *kanban* (o *justo a tiempo*) (...); el *control de calidad total* (...); la participación de los trabajadores en el proceso de producción (...). Puede que la cultura haya sido importante en la generación del *toyotismo* (sobre todo en el modelo de trabajo en equipo basado en el consenso y la colaboración), pero sin duda no resulta determinante para su aplicación" (Castells, 1996: 185).

Continúa nuestro texto:

> A partir de estas experiencias se va configurando el paradigma de la gestión de calidad total constituido por un conjunto más o menos homogéneo de principios y técnicas de gestión. La calidad se va entendiendo cada vez más como la orientación de toda la organización a la satisfacción del cliente en un entorno cambiante, orientación que requiere flexibilidad estratégica, prestar atención a los procesos, generar la participación de todos los miembros de la organización y evaluar constantemente con datos, en una dinámica de mejora continua.
>
> Esta gestión de calidad total (que supone y supera el aseguramiento de la calidad de la producción) es, sin lugar a dudas, el paradigma dominante en el campo de las teorías de la gestión desde los años ochenta en los Estados Unidos y hoy en día entre nosotros. No obstante, pese a la pujanza de estas propuestas hay que decir que es todavía escasa la investigación científica que arroje unas mínimas evidencias sobre los resultados de los modelos de gestión de calidad. Por otra parte, en los textos acerca de la calidad total se echa en falta una fundamentación científica y un diálogo provechoso con autores que no formen parte de la propia tradición.
>
> En todo caso, siguiendo la estela de similares experiencias en Japón y Estados Unidos en Europa recientemente se creó la European Foundation for Quality Management quien entrega el premio europeo a la calidad y quien ha formulado el llamado modelo europeo de gestión, que sería la adaptación a nuestro contexto geográfico y en el momento actual de la gestión de calidad.
>
> Estos enfoques de aseguramiento y gestión de la calidad sobre cuya historia hemos dado un par de brochazos han ido progresivamente interesando fuera del ámbito industrial en el que se desarrollaron originalmente. Empresas de servicios o las administraciones públicas se acercan cada vez más a obtener una certificación ISO (siglas de la Organización Internacional de Normalización) en relación con su sistema de aseguramiento de la calidad o envían a sus directivos a formarse en la gestión de calidad total.

En abril de 1999 se presentó una nueva versión del *modelo EFQM de excelencia*, en el que tendremos ocasión de detenernos más adelante.

Tanto en la gestión de calidad como en otros contextos, *benchmarking*, que puede traducirse como evaluación comparativa, está considerada como una de las *palabras clave* de la gestión en los años 90. Constituye un sistema de análisis en el que se evalúan las características del desempeño de la empresa o de sus productos o servicios contrastándolos con la mejor práctica de entre las empresas competidoras (Merli, 1997: 52).

4.3.14. Desarrollo Organizacional

Continuando nuestro recorrido volvemos a situarnos en la estela del movimiento de las *relaciones humanas* y de algunos de los planteamientos en torno a los sistemas. Hablando del *desarrollo organizacional*, Schlemenson comenzará por señalar que:

> "Los aportes de las Ciencias Sociales al campo de las organizaciones han producido cambios de enfoque y de modelos de gestión. Tales cambios representan superación y crítica de concepciones tradicionales basadas en una visión demasiado simplificada del fenómeno organizacional, propio de un pensamiento atomista y mecanicista (...). La revolución industrial contribuyó al desarrollo de la idea de organización concebida como un sistema cerrado, separado del ambiente. En esta concepción el hombre era considerado como una herramienta más" (Schlemenson, 1987: 23).

Aunque Schlemenson prefiere el término Análisis Organizacional, se sitúa en la línea denominada Desarrollo Organizacional, en la que ubica a Schein o Lippitt. Los antecedentes serían Kurt Lewin (representante de la *escuela de la dinámica de grupo* y formulador de la *teoría del campo*, de gran influencia en el grupo de las *relaciones humanas)* y los investigadores del ya mencionado Tavistock Institute of Human Relations, como por ejemplo Bion y Jaques, maestro de Schlemenson. Ambos movimientos surgieron de forma independiente en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, en EEUU el primero y en Inglaterra el segundo (Schlemenson, 1987: 25).

"El concepto de investigación-acción, central en el primer enfoque, enfatiza el componente de cambio, juntamente con el de producción de conocimientos. Lewin señala que la mejor manera de estudiar cómo funciona un sistema social es a través del intento de modificarlo" (Schlemenson, 1987: 25). De hecho se ha considerado el desarrollo de la organización como sinónimo de la investigación-acción (Giner y otros, 1998: 190). Como elementos comunes de este enfoque aparecen la realización de un diagnóstico interactivo, el uso de las ciencias del comportamiento, la identificación de problemas prioritarios y el uso de la comunicación para cambios en estructura y cultura, promovido desde la dirección con el apoyo de un consultor externo.

Algunos autores reflejan la preminencia, sobre todo en los años setenta (Rodríguez Fernández, 1996: 471; Gil, 1997: 212), del enfoque del Desarrollo Organizacional para la gestión del cambio en las organizaciones:

> "El movimiento *OD* -iniciales de *Organization Development*- es una escuela académica de gestión de empresas, que se basa en la aplicación de conceptos y técnicas de las ciencias del comportamiento, para el cambio y la mejora de la eficacia de las organizaciones a largo plazo (...) se puede considerar que desarrollo organizativo es cualquier esfuerzo de cambio planificado, que se realiza desde el máximo nivel de autoridad hasta el más bajo de una organización, y que tiene por objeto mejorar la eficacia y *salud* de la misma, a través de las técnicas e intervenciones basadas casi siempre en las ciencias del comportamiento" (Mateos-Aparicio, 1998: 661).

En esta corriente se insertan Argyris (del que ya hablamos en el caso de las *relaciones humanas*), Schein (quien es, sin duda, el autor más citado en relación con el tema de la cultura organizacional), Bennis (conocido, sobre todo, por sus aportaciones sobre el liderazgo) y Blake y Mouton (quienes aportan el concepto de malla, rejilla o *grid* gerencial, en el que se analizan dos dimensiones en la labor del directivo: preocupación por las personas y preocupación por la producción, y que es casi tan conocido como el esquema de 1930 de Lewin, Lippitt y White sobre el liderazgo autoritario, democrático y *laissez-faire*). El referente en España sería J.A. Garmendia. Por último, en una interesante aportación, Schein identifica tres modelos de consultoría:

> - "Experto: El cliente desea unos conocimientos expertos (...) para resolver un problema que ha identificado (...).
> - Doctor-Paciente: El consultor hace un diagnóstico (...). A continuación se hace una recomendación (...).
> - Consultoría de procesos: El consultor facilita un proceso de aprendizaje dentro de la empresa del cliente (...). No se considera que el consultor tiene respuestas a los problemas, sino la capacidad de ayudar al cliente a identificarlos y a desarrollar e implantar las soluciones" (Mateos-Aparicio y otros, 1998: 666).

4.3.15. Mintzberg

La obra de Henry Mintzberg, canadiense nacido en 1939, se enraiza en la Teoría de la Contingencia que antes hemos mencionado, pero su originalidad, riqueza, impacto y el propio proyecto intelectual de Mintzberg, la sitúan en un capítulo aparte. Mintzberg escoge para su aportación el nombre de la Teoría de la Política de Gestión. Nos atrevemos a afirmar que la teoría de Mintzberg, que toma como teóricos de referencia a Von Bertalanffy y Simon, representa en este momento el *lenguaje común* de teoría de la organización más citado, especialmente por autores que se ocupan de

la gestión. Por otra parte, además de sus contribuciones sobre cuestiones organizativas, aborda con penetración otros campos como pueden ser, por ejemplo, las funciones del directivo o cuestiones relacionadas con la estrategia. Según Peiró:

> "Ha sido la obra de Mintzberg (...) la que ha proporcionado un marco conceptual integrador de la hipótesis configuracional que postula que las organizaciones eficaces logran una consistencia interna entre sus parámetros de diseño, de hecho, una configuración estructural" (Peiró, 1990, p.108).

En su obra *La estructuración de las organizaciones*, un verdadero *clásico* de la teoría de la organización, plantea su conocido esquema de partes de la organización y mecanismos de coordinación, que tendremos ocasión de revisar. Después, a partir de los *parámetros de diseño* y los *factores de contingencia* plantea los diferentes tipos de *configuración estructural* de las organizaciones.

En cuanto a los planteamientos estratégicos, Mintzberg se muestra crítico con enfoques rígidos de planificación estratégica, reivindicando la intuición y la *elaboración artesanal de la estrategia*. Por otra parte, Bueno Campos resalta en la aportación de Mintzberg:

> "el enfoque de los papeles o estilos directivos (...): a) de tipo interpersonal: *cabeza visible*, *líder* y *enlace*; b) de tipo informativo: *monitor*, *difusor* y *portavoz*, y c) de tipo decisional: *emprendedor* (empresario), *gestor de anomalías*, *asignador de recursos* y *negociador*" (Bueno Campos, 1996: 66).

Mintzberg se caracteriza por su carácter crítico e incluso polémico en relación con temas como la aplicación de la gestión en las administraciones públicas (señalando que el *Harvard Business Review* debiera tener en la portada una calavera y unas tibias cruzadas con una leyenda que prohibiera su administración en el sector público) o la reingeniería de procesos acerca de la que dirá:

> "No hay reingeniería en la idea de reingeniería (...). Sencillamente cosificación, simplemente la antigua noción de que el nuevo sistema hará el trabajo. Pero debido al autobombo y las exageraciones que acompañan a cualquier nueva bobería sobre temas de gestión, todo el mundo tiene que correr como alma que lleva el diablo para someter todos sus procesos a la reingeniería. Se supone que tenemos que conseguir la superinnovación en cuanto se nos pida, sencillamente porque lo considera necesario un directivo de una oficina del quinto pino que ha leído un libro. ¿Por qué no nos dejamos de reingeniería, de eliminación de niveles y de descentralización y empezamos a pensar?" (Crainer, 1997: 73-74).

Mintzberg representa, a nuestro juicio, una de las figuras señeras a las que cabe atribuir un papel relevante tanto en la teoría de la organización como en la teoría de la gestión. Confluyen en él de forma singular el respeto que se le profesa en los distintos ámbitos académicos que se ocupan de la teoría de la organización y la consideración simultánea como *gurú* de éxito en el mundo del *management.*

4.3.16. Organización y conflictos por el poder

Ramió y Ballart también sitúan a Mintzberg entre los autores que más han contribuido a poner en crisis el enfoque clásico de la organización como una entidad dotada de una racionalidad tendente a la consecución de unas metas y a considerarla, más bien, como una *arena política* en la que entran en conflicto intereses contrapuestos. Ese planteamiento es mucho más subrayado por autores de orientación marxista o encuadrados en la *teoría crítica* en la línea de Habermas (Gairín, 1996: 53), emparentados estos últimos con los enfoques de corte fenomenológico o constructivista antes mencionados, por la importancia concedida a la acción social significativa de los sujetos.

Curiosamente, en un contexto de ciencias económicas y con un enfoque muy diferente, mantienen una perspectiva en parte coincidente quienes hablan de la *teoría de la agencia:*

> "La Teoría de la Agencia estudia la empresa como un conjunto de contratos entre los distintos grupos de interés de la organización, siendo su objetivo reducir los costes surgidos de las diferentes formas de cooperación entre ellos, mediante el establecimiento de reglas de juego que dirijan los esfuerzos del capital humano de la compañía a incrementar el uso efectivo de los recursos escasos. Se considera relación de agencia al contrato, bien sea explícito o implícito, en virtud del cual, el agente se compromete con el principal a realizar una actividad o prestar un servicio, a cambio de un rendimiento futuro. El problema de agencia aparece cuando se presentan intereses divergencias entre los intereses de las distintas partes (...). Los conflictos anteriores hacen que sea necesario establecer mecanismos de supervisión y control de los grupos de interés (...). Esto es lo que se conoce con el nombre de coste de agencia" (Mateos-Aparicio, 1998: 130).

La *teoría de la agencia* se presenta como una superación de la clásica *teoría de la firma* o enfoque clásico en el que se comprende a la organización como una *máquina*

que funciona racional y coordinadamente en orden a la consecución del beneficio económico.

También subraya ese aspecto conflictivo en torno al poder un enfoque muy diferente, que se hará en otro contexto (el de la psicoterapia) y desde otra perspectiva (la psicoanalítica) que es el del *análisis institucional* (Barriga, 1982: 259; Lapassade, 1985), que comprende las organizaciones desde la dialéctica entre lo *instituido* y lo *instituyente*.

Se trata, en todo caso, de aproximaciones que se fijan en aspectos dinámicos y conflictivos, relacionados con el deseo o con el poder, en definitiva con aspectos que *se escapan* en ocasiones a las perspectivas de corte funcionalista o sistémico. Guerau de Arellano, pedagogo catalán influyente en algunas organizaciones de intervención social en nuestro entorno, considera al *hombre* como un cuerpo sensual, consciente, afectivo, simbólico, institucional, social, universal y trascendente y dirá:

> "Los tres hilos que mueven la *marioneta* institucional son el dinero, el poder y el placer (...). En la institución se dan siempre tres niveles: el real, el imaginativo y el fantasmal. Real: lo que está ahí tangible y vigente. Imaginativo: lo que se busca y desea para la institución (...). Fantasmal: la realidad inconsciente con todo su volumen de irracionalidad y dinámica que genera" (Guerau de Arellano, 1985: 62).

4.3.17. La estrategia antes y después de Porter

Corresponde a Chandler (seguidor de Sloan en la línea de la descentralización y autor que cabe encuadrar en la teoría de la contingencia) en su obra de 1962, *Strategy and structure*, el planteamiento de las relaciones entre estructura y estrategia (Municio, 1996: 128). Si bien ha sido discutida la visión de Chandler de que la estrategia determina la estructura, la interacción entre ambos aspectos, estudiada por él, continúa siendo uno de los grandes temas de la teoría de la gestión.

Con todo, es Michael Porter, norteamericano, nacido en 1947, quien es considerado el principal referente en temas de estrategia, cuestión que ha ocupado el interés principal en lo relativo a gestión en una buena parte de la segunda mitad del siglo XX. Su obra *Corporate strategy*, de 1980, introduce conceptos como el de las *cinco*

fuerzas competitivas que determinan el atractivo de cada sector (posible incorporación de nuevas empresas, compradores, proveedores, sustitutivos y competidores), el de tipo de sector (en crecimiento o en declive, joven o maduro) y el de *cadena de valor* (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 208).

En todo caso, los planteamientos acerca de la estrategia no comienzan ni terminan con Porter. En general, como veremos más detenidamente en el apartado 6.1., se ha evolucionado de enfoques centrados en la *planificación estratégica* a otros más globales y flexibles de *dirección estratégica*. Crainer hace un buen resumen de los hitos principales:

> "El debate a cuenta del significado y la aplicación de la estrategia viene de antiguo. Cada década produce su interpretación y su propia voz. La década de 1960 nos trajo al decididamente analítico Igor Ansoff; la de 1970 a Henry Mintzberg y su cerebral y creativa *estrategia artesanal*; la década de 1980 la ruta racional de Michael Porter hacia la competitividad; las nominaciones a pensadores estratégicos más destacados de la década de 1990 preseleccionarían a Gary Hamel y C. K. Prahalad" (Crainer, 1997: 111).

Hamel y Prahalad plantean la idea de las *competencias esenciales o nucleares (core competencies)*. Gidrón y Rueda la sintetizan así:

> "El modelo de las competencias nucleares fue propuesto por Prahalad y Hamel en 1990. Según este modelo, las empresas deben concentrarse en identificar, cultivar y explotar un conjunto de competencias centrales o nucleares sobre las que deben construir ventajas competitivas a medio plazo (...). Son conjuntos de tecnologías y capacidades que cumplen tres propiedades:
>
> - Deben contribuir profundamente al valor percibido por el cliente de nuestros productos y/o servicios (con la excepción de aquellas que conducen a la reducción de costes).
> - Deben ser exclusivas respecto de la competencia y, por lo tanto, diferenciadoras.
> - Deben ser aplicables a una gran variedad de productos y servicios" (Gidrón y Rueda, 1998: 16).

Por último no puede olvidarse en este apartado a Kenichi Ohmae, concertista de flauta, físico nuclear, político y estrella de una empresa de consultoría, quien publicó en 1982 *The mind of the strategist*, insistiendo en la importancia de las *visiones comunes*, desde la experiencia japonesa en la cual el consenso y la mejora continua *(kaizen)* son conceptos clave. Ohmae insiste en la importancia de los planteamientos estratégicos a largo plazo y en el fomento de la participación creativa de todos los

miembros de la organización desde su práctica cotidiana, desconfiando de los grandes proyectos de investigación y desarrollo.

4.3.18. Peters y Waterman en busca de la excelencia

Como señalan Micklethwait y Wooldridge:

> "El interés por la teoría de la gestión se disparó en la década de los ochenta, cuando el mundo rico en general, y Estados Unidos en particular, trató de acomodarse al auge de Japón, la proliferación de los ordenadores y los cambios radicales de las nuevas formas de trabajo (...) En el verano de 1982 Peters y (...) Waterman (...) publicaron *En busca de la excelencia*" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 21).

Según Villafañe, hasta los años ochenta:

> "la gestión empresarial ha estado muy influida por dos grandes paradigmas: la dirección por objetivos y el desarrollo organizativo, que enfatizaron, respectivamente, los aspectos de organización y estructurales de la empresa. Cuando en 1982 Peters y Waterman publican *In Search of Excellence*, comienza a ponerse en tela de juicio una buena parte del aparato doctrinal que durante esas décadas anteriores las escuelas de negocio y las facultades universitarias de Ciencias Empresariales habían reproducido" (Villafañe, 1993: 37).

Bueno Campos sitúa la aportación de Peters y Waterman como uno de los *nuevos enfoques* y de él resalta la intuición de las *eses* fundamentales en la gestión: estrategia, estructura, sistemas, estilo directivo, funciones directivas, valores compartidos o cultura y habilidades (Bueno Campos, 1996: 66).

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 al 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 esta línea Ruiz Olabuénaga recuerda que:

> "No obstante el éxito popular de la tesis de la cultura de la excelencia, no han faltado críticos que demuestran que tales tesis distan mucho de verse corroboradas en la práctica. Hitt e Ireland (...) , por ejemplo, indican que las prescripciones formuladas por Peters y Waterman son incompletas o falsas" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 416).

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 por los teóricos japoneses 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 a nosotros el libro de Archier y Seriex *La empresa del tercer tipo*. Del mismo ámbito francés, recogemos, sin embargo la siguiente crítica:

> "La intensificación de la competencia, la mundialización de la economía, los logros japoneses, la exigencia de calidad han obligado a las empresas a cuestionar la ideología tecnicista de los ingenieros, los métodos racionalistas del trabajo (...). La gestión mediante la cultura redescubre la relación existente entre productividad y *factor humano* (...). El proceso de integración o de normalización social por la *acción ideológica* evidentemente no tiene ningún carácter original. Lo nuevo, con la moda de la *cultura de empresa*, es que ésta con respecto a deseos y motivaciones nunca transite el camino tradicional de la moral y la obediencia, del deber autoritario, regular, uniforme, sino el de la autonomía individual y de la participación, del *feed-back* comunicacional y de implicación psicológica (...). Miseria de la ideología *soft* de la empresa: el pasaje efectivo y ahora necesario del trabajador-objeto al asalariado-sujeto exige otra cosa que los credos y otras proclamas simbólicas, exige políticas reales de negociación y de transparencia, participación en el poder y redistribución de los beneficios, formación del personal y gestión interactiva de las condiciones de trabajo" (Lipovetsky, 1996: 175-178).

4.3.19. La reingeniería y el énfasis en los procesos

El término *reingeniería*, acuñado en los años ochenta se popularizó en un libro, *Reengineering the corporation*, publicado en 1993 por James Champy y Michael Hammer. Según Gidrón y Rueda la reingeniería:

> "parte de la crítica del modelo funcional clásico de las empresas (...). Proponen que, en vez de centrar la atención en las tareas que desempeñan las distintas áreas funcionales, se ponga el énfasis en procesos de negocio completos. Una vez identificados éstos, la reingeniería sería un replanteamiento radical de los citados procesos, para conseguir mejoras en indicadores críticos de rendimientos" (Gidrón y Rueda, 1998: 19).

Como recuerda Gibbs:

> "La reingeniería ha desembocado, a partir de la reingeniería de procesos, en el rediseño radical de la totalidad del negocio, con el fin de lograr una mejora sustancial en costes, servicio o tiempo. La reingeniería es la reinvención total de la empresa" (Gibbs, 1997: 57).

Ruiz Olabuénaga recoge así los principios de la *reingeniería de la empresa*:

> - "Creación del Equipo de Caso, con su gerente y trabajadores de caso, lo que supone la desaparición del trabajo en sene y la agregación de varios oficios en uno.
> - La Descompresión, tanto horizontal como vertical, que reduce la formalización y división del trabajo.
> - La Deslinealización que reclama la ejecución de los pasos de cada proceso en su orden natural y su liberación de la estricta secuencia lineal.
> - La Diversificación de alternativas para la ejecución de un mismo proceso superando la estandarización exclusiva.
> - La Localización en Sitio Razonable cruzando cuando sea conveniente las fronteras organizacionales.
> - La Reducción de la Verificación y los controles, estableciendo sistemas de patrones colectivos en lugar de exámenes de casos individuales.
> - La Eliminación de los puntos de contacto con el exterior del proceso.
> - El Establecimiento de Operaciones Híbridas centralizadas al mismo tiempo que descentralizadas" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 418).

La reingeniería se hizo rápidamente popular en todo el mundo, y podemos dar fe de la penetración de la idea y del libro de Champy y Hammer, por ejemplo, en Latinoamérica. En ello pudo influir la práctica de CSC Index, la consultora fundada por Champy, que se dedicaba a comprar miles de sus libros para hacerlos subir en las listas de éxitos (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 44). En todo caso, como recuerda Koldo Saratxaga:

> "Sobre reingeniería se ha escrito muchísimo en los últimos tres años (...). Las premisas básicas de la reingeniería son fáciles de entender en teoría, y condenadamente difíciles de aplicar en la práctica. Esta es la razón de que las investigaciones sobre la auténtica eficacia de los proyectos de reingeniería señalen *(The Economist)* que el 85% simple y llanamente fracasa". (Saratxaga, 1997: 64).

De todos modos, la reingeniería de procesos puede entenderse como uno de los enfoques (quizá el más *radical*), que pone el énfasis en la importancia de repensar la organización desde el punto de vista de los clientes y, por lo tanto, en poner en un segundo plano las estructuras organizativas establecidas y diseñar un *mapa de procesos* (Gibb, 1997: 59).

En un contexto teórico similar de cuestionamiento de las estructuras tradicionales de las empresas cabría hablar del concepto de *empresa virtual*, según el cual, en búsqueda de la mayor flexibilidad (*geometría variable)* las organizaciones tratan de hacer lo más ligeros los vínculos físicos y legales, potenciando fórmulas de teletrabajo, *outsourcing* (modalidad de subcontratación), flexibilizando horarios, mercantilizando las relaciones laborales:

> "Una de las formulaciones más conocidas del modelo de empresa virtual es el que corresponde a Charles Handy y su metáfora de la empresa como trébol. Según este autor, las empresas mejor adaptadas al nuevo entorno competitivo estarán (virtualmente) integradas por tres tipos de profesionales:
>
> - Un núcleo central de empleados, con un alto nivel de conocimientos en las competencias nucleares de la organización, y cuya vinculación a ésta se asemejará a la relación laboral clásica.
> - Un grupo de personas que desempeñarán tareas a tiempo parcial y de forma discontinua para la empresa, muchas veces teletrabajando, y que dotarán de gran flexibilidad a la organización.
> - Un núcleo de trabajadores de otras empresas a las que la organización subcontratará determinadas funciones o tareas que no se apoyen en sus competencias nucleares, es decir, las empresas de *outsourcing*.
>
> "En este nuevo modelo, el reto para las empresas consiste en asegurarse de mantener un núcleo duro capaz de desarrollar constantemente el conjunto de competencias nucleares (...). Asimismo (...), mecanismos que garanticen un mínimo nivel de compromiso de loa empleados a tiempo parcial y de las empresas de *outsourcing*" (Gidron y Rueda, 1998: 18).

Charles Handy, por cierto, es uno de los autores que ha estudiado más las organizaciones voluntarias (Handy, 1988). Handy, británico, en quien es notoria la influencia de Schein, ha sido, por otra parte, muy crítico con la reingeniería, a la que consideró "una palabra amable en lugar de reducción de plantilla" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 59).

Bueno Campos hablará de que "las formas organizativas flexibles, variables o virtuales (...) son modelos emergentes propios del término de la década de los ochenta y de estos primeros noventa" (Bueno Campos, 1996: 285). En este contexto se hablará también de *downsizing* (aplanar la organización), *rightsizing* (ajustar el tamaño de la organización) o *lean management* (concepto heredado de los procesos técnicos o del sistema productivo que pretende incorporar a la gestión la filosofía de la *fabricación simplificada* estilo Toyota) (Bueno Campos, 1996: 265-266).

En todo caso la evolución de las propuestas de calidad total y éstas que mencionamos en este apartado son prácticamente indiferenciables. Como se ha señalado, la gestión de calidad total y la reingeniería

> "tienen dos características comunes que las unen y en las que están fundamentadas. La primera, es la visión de las actividades de la compañía como una serie de procesos que interactúan entre sí (...). La segunda es la orientación al cliente (...). A pesar de que algunos autores sugieren que la Reingeniería de Procesos es mucho más radical que la Gestión de Calidad Total, otros piensan que ambas pueden y deben formar parte de un sistema de gestión estratégico integrado dentro de las organizaciones" (Mateos-Aparicio, 1998: 554-560).

Desde otro punto de vista, también Castells observa la continuidad entre las propuestas de calidad total, la *empresa creadora de conocimiento* de Nonaka (de la que luego hablaremos) y lo que él denomina *empresa red*. Según Castells se dan:

> "siete tendencias fundamentales: organización en torno al proceso, no a la tarea; jerarquía plana; gestión en equipo; medida de los resultados por la satisfacción del cliente; recompensas basadas en los resultados del equipo; maximización de los contactos con los proveedores y clientes; información, formación y retención de los empleados en todos los niveles" (Castells, 1996a: 192).

> "El proceso de trabajo está en el núcleo de la estructura social. La transformación tecnológica y organizativa del trabajo y de las relaciones de producción en la empresa-red emergente y a su alrededor es la principal palanca mediante la cual el paradigma informacional y el proceso de globalización afectan a la sociedad en general" (Castells, 1996a: 229).

En este contexto toman relevancia teorías provenientes del ámbito económico como la *teoría de costes de transacción* (que parte de los costes de transacción para explicar por qué hay operaciones que se hacen en el mercado y otras que se prefiere realizar internamente en la empresa) y la *teoría de recursos y capacidades* de Peteraf, que se puede sintetizar de la siguiente manera:

> "Los recursos de los que disponen las empresas son heterogéneos (...). Una vez que se ha producido una asimetría entre las diferentes empresas de la industria, como consecuencia de la heterogeneidad de los recursos, las asimetrías o ventajas diferenciales (...) son defendibles (. .) fundamentalmente debido a la ambigüedad causal (...) y a la importancia de los activos no comercializables (...). Entendiendo por ambigüedad causal, la dificultad de averiguar las causas que explican las diferencias de eficiencia entre las empresas (...) y por activos no comercializables, las capacidades y habilidades poseídas por la empresa" (Peris y otros, 1995: 99).

4.3.20. El enfoque marketing

Esa misma intuición de la *orientación al cliente* presente en los modelos de calidad o en la reingeniería ha animado, también, propuestas de gestión provenientes del mundo del marketing. Por ejemplo, Levitt es el autor del legendario artículo *Marketing myopia* en la *Harvard Business Review* en el que mantiene que la principal preocupación de las empresas debe ser la satisfacción de sus clientes y no la mera producción de artículos, haciendo una clara distinción ente ventas y marketing.

En la misma línea, Kotler (como representante de las modernas teorías del marketing o de lo que se ha dado en llamar *enfoque marketing*) entiende que el marketing pasa de ser una función dentro de la organización que ha de *vender* aquello que se produjo a convertirse en un enfoque según el cual toda la organización se reoriente en dirección a la satisfacción del cliente.

En el campo de la gestión de servicios está resultando un enfoque de gestión particularmente influyente que tendremos ocasión de revisar con detenimiento, en el apartado 6.8. Además de Kotler habría que citar a Carlzon, desde el ámbito escandinavo, quien popularizó el concepto de los *momentos de la verdad* o de la *pirámide invertida*, desde la que pone el énfasis en la importancia de que las personas que tienen contacto directo con los clientes consigan su satisfacción y sean considerados la parte más importante de la organización.

Desde estos enfoques se reinterpretarán toda una serie de aspectos de la gestión como *marketing interno*. Dirá Carlzon:

> "El marketing interno (...) surgió como resultado de investigaciones que se realizaron en empresas del sector servicios y se basa en el principio de que los servicios no pueden ser comercializados con éxito en los mercados externos si, antes, no han sido comprendidos y aceptados por los empleados de la organización (...). El marketing interno es, sobre todo, una filosofía de gestión que centra la atención de la dirección en el papel crucial y la importancia que, a pesar del indiscutible impacto que ha tenido la tecnología en la producción de servicios, sigue teniendo el personal en la competencia de servicios. En segundo lugar, proporciona a la dirección un conjunto de instrumentos y de actividades que pueden utilizar internamente. La mayoría de dichos instrumentos y actividades no son nuevos y, en realidad, se utilizan desde hace ya mucho tiempo como, por ejemplo, la formación, la comunicación interna, los métodos de gestión y la contratación y política de promoción de personal. No obstante, la idea de un

> mercado interno proporciona una nueva forma de utilizar éstas y otras herramientas de manera más eficaz y coordinada" (Grönroos, 1994: XVIII).

4.3.21. Peter Senge y la gestión del conocimiento

Podemos hablar indistintamente de gestión de conocimiento o gestión del aprendizaje organizacional. Es el conjunto de procesos que permiten utilizar el conocimiento como factor clave para añadir y generar valor. Como tendremos ocasión de ver en el apartado 6.10., la gestión del conocimiento va mucho más allá del almacenamiento y manipulación de datos. Conforme a la definición de Marshall, Prusak y Shpilberg, la gestión del conocimiento es la:

> "tarea de reconocer un activo humano enterrado en las mentes de las personas y convertirlo en un activo empresarial al que puedan acceder y que pueda ser utilizado por un mayor número de personas, de cuyas decisiones depende la empresa" (Tejedor y Aguirre, 1998: 235).

El japonés Nonaka afirma que "en una economía donde la única certeza es la incertidumbre, la única fuente de ventaja competitiva duradera es el conocimiento" (Azua, 1997: 11). Junto a Nonaka, el autor más conocido en esta línea es Peter Senge (discípulo de Argyris y devoto del zen) autor de *La quinta disciplina*, quien señala que la creación de organizaciones inteligentes se basa en cinco *disciplinas de aprendizaje* que constituyen programas permanentes de estudio y práctica:

> - "Dominio personal: aprender a expandir nuestra capacidad personal para crear los resultados que deseamos y crear un entorno empresarial que aliente a todos sus integrantes a desarrollarse con miras a las metas y propósitos que escogen.
> - Modelos mentales: reflexionar, aclarar continuamente y mejorar nuestra imagen interna del mundo, viendo cómo modela nuestros actos y decisiones.
> - Visión compartida: elaboración de un sentido de compromiso grupal acerca del futuro que procuramos crear, y los principios y lineamientos con los cuales esperamos lograrlo.
> - Aprendizaje en equipo: la transformación de las aptitudes colectivas para el pensamiento y la comunicación, de modo que los grupos de personas puedan desarrollar una inteligencia y una capacidad mayor que la equivalente a la suma del talento individual de sus miembros.
> - Pensamiento sistémico: un modo de analizar -y un lenguaje para describir y comprender- las fuerzas e interrelaciones que modelan el comportamiento de los sistemas" (Senge, 1995: 6-7).

Son, en todo caso, muchos los autores que (con más o menos rigor) ponen el énfasis en aspectos cognitivos de la gestión. Es el caso de Tom Peters (antes citado) o de Edward De Bono y el *pensamiento lateral* (alternativo al lineal y racional), representante de un tipo de obras que se sitúan en ese ambiguo y superpoblado espacio intermedio entre la literatura de gestión y la de *crecimiento personal*.

4.4. Hacia un esquema de comprensión de las organizaciones

Acabamos de presentar el despliegue histórico de los que, a nuestro juicio, serían los conceptos más relevantes con los que contamos para aproximarnos al fenómeno de las organizaciones y su gestión. Ese trabajo nos sirve, ahora, como marco y base de nuestra propia propuesta, empezando por nuestro modelo de comprensión de las organizaciones, para después centrarnos en su gestión. Como señala Blas Aritio:

> "La historia de la teoría organizacional ha registrado concepciones o teorías de la organización que han ido sucesivamente revelando dimensiones del fenómeno organizacional ( ) No parece que en la actualidad exista una concepción o teoría de las organizaciones sistemática e integradora (...). Todas ellas siguen formando parte de nuestra caja de herramientas teóricas para el análisis/investigación de y/o intervención en las organizaciones (siempre que depuremos de su formalización teórica las meta-concepciones de la realidad social implícitas o explícitas y aquellos elementos que prohiben o ignoran la consideración de otras dimensiones)" (Blas Aritio, 1998: 13-14).

Nosotros, ahora, vamos a intentar presentar *nuestra* caja de herramientas teóricas, la que contiene las herramientas que utilizamos para enfrentarnos con el fenómeno de las organizaciones. Presentamos nuestro esquema teórico para la comprensión de las organizaciones porque es el *nuestro*, porque es el que utilizamos *dentro* y *fuera* de esta tesis. Y lo presentamos en el estado en el que se encuentra tras estos años de investigación y, particularmente, tras su contrastación con diferentes interlocutores a lo largo de dicho proceso.

Hemos pretendido siempre, y ahora también, que sea un esquema sencillo, riguroso, tributario de los modelos vigentes en la comunidad científica (antes presentados) y sobre todo útil, útil para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y para nosotros en ellas. Las herramientas que presentamos las presentamos *usadas*. Y por eso mismo no pueden ser exactamente iguales a otras, en la medida en que al usarlas y debatirlas las hemos hecho nuestras y, en cierto modo, las hemos adaptado, acomodado.

Nuestra propuesta de aproximación a las organizaciones tendrá que tener sentido en el *territorio* delimitado por los *jalones* de teoría social que hemos dispuesto en el

apartado 4.1. y habrá de ofrecer un marco idóneo para la propuesta de gestión que después construiremos. Lógicamente tendrá que haber coherencia entre ambas propuestas: la propuesta sobre organización y la propuesta sobre gestión.

4.4.1. Niveles de análisis y nivel organizacional

Como decimos en el apartado 4.1., nos resulta útil partir del concepto de Bateson de *contextos encajados* (las muñecas rusas de Bronfenbrenner o los *niveles de análisis* que mencionaba Barriga). A nuestro juicio muchas de las confusiones y disputas científicas y técnicas se deben a una confusión entre dichos niveles de análisis o contextos estudiados por las ciencias sociales.

La realidad humano-social es una, pero nuestra *mirada* (como con un zum) se fija en diferentes objetos de estudio: individuo, grupo, organización, institución, comunidad, sociedad. Ahora nuestra mirada se dirige a las organizaciones. Ello no quiere decir que desatendamos fenómenos individuales o sociales, pero sí que quedan *redimensionados* o *reestructurados*, pues estamos en el nivel de análisis e intervención organizacional.

No debemos olvidar, por otra parte, que cuando hablamos de *organización* hablamos de un *artefacto conceptual* que nos sirve para aprehender la realidad. Como sabemos, todo concepto corre el riesgo de ser cosificado. Las organizaciones no *existen* en el mismo sentido que *existen*, por ejemplo, los individuos, ni éstos en el mismo sentido que la sociedad. No queremos entrar en discusiones ontológicas sino tan solo recordar que tomamos el concepto *organización* como una herramienta que nos permite habérnoslas con determinados fenómenos, siendo conscientes de las limitaciones intrínsecas de todo concepto.

4.4.2. Definición de organización

No deseamos, ahora, proponer una nueva definición de organización. De entre las que hemos revisado, preferimos, en principio, como más completa la siguiente, recogida por Martín Bris:

> "Un sistema continuo que es capaz de diferenciar e integrar actividades humanas que utilizan, transforman y unen un conjunto de recursos humanos, materiales y de otras clases en un todo que consigue alcanzar unos objetivos deseados mediante la selección de una solución entre varias posibles" (Martín Bris, 1996: 18).

Somos conscientes, sin embargo de que dicha definición puede ser matizada o completada. Por ejemplo, Schlemenson dirá:

> "La organización constituye un sistema socio-técnico integrado, deliberadamente constituido para la realización de un proyecto concreto, tendiente a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población o audiencia externa, que le otorga sentido. Está inserta en un contexto socioeconómico y político con el cual guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación" (Schlemenson, 1987:38).

Por citar un tercer y último concepto, recogemos el de Ruiz Olabuénaga que, en una propuesta de síntesis, señala que:

> "Hay cinco aspectos en los que, de una u otra forma, los sociólogos parecen convenir al definir lo que es una organización. Todos ellos coinciden en que éstas son:
>
> - Conjuntos de individuos o grupos
> - Orientados al logro de unos objetivos o metas
> - Diversificados en funciones a desempeñar y una jerarquía de autoridad
> - Coordinados por una orientación racionalizadora de todo el comportamiento
> - Con una cierta continuidad en el tiempo" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 56).

Hemos escogido las tres definiciones que nos parecían más completas entre las muchas que aparecen en la bibliografía (Bueno Campos, 1996: 26; Espinoza, 1989: 159; Flipo, 1993: 16; Giddens, 1993: 767; Giner y otros, 1998: 549; Koontz y Weihrich, 1994: 717; Watson, 1994: 331; Schvarstein, 1991: 27-28). Creemos que cualquiera de ellas acota suficientemente, por el momento, el objeto de nuestro estudio.

4.4.2.1. Grupo, institución, comunidad

Rápidamente, también, delimitaremos el concepto de organización haciendo referencia a otros tres con los que tiene alguna relación. En cuanto al concepto de institución, para Schvarstein:

> "Se definen las instituciones como aquellos cuerpos normativos jurídico-culturales compuestos de ideas, valores, creencias, leyes que determinan las formas de intercambio social (...). Una institución es un nivel de la realidad social que define cuanto está establecido (...). El cambio social resulta de la dialéctica que se establece entre lo instituido y lo instituyente (...). Las instituciones, caracterizadas de esta manera, son abstracciones. Las organizaciones son su sustento material (...), son mediatizadoras en la relación entre las instituciones y los sujetos (...). Las organizaciones están entonces atravesadas por muchas instituciones" (Schvarstein, 1991: 26-28).

Otras definiciones revisadas van en la misma línea, por más que, en muchas ocasiones se use el término institución como sinónimo de organización. En cuanto al grupo, nos hemos ocupado extensamente de la cuestión (Fantova, 1988) y cabría diferenciarlo de la organización, normalmente, por su menor tamaño y complejidad, la posibilidad y continuidad de las interacciones cara a cara entre los miembros y el menor peso específico de los aspectos formales (tanto en los objetivos como en la estructura). Aceptaríamos la definición de grupo que da Pichon Rivière:

> "Un grupo es un conjunto restringido de personas que, ligadas por constantes de tiempo y espacio y articuladas por su mutua representación interna, se proponen en forma explícita o implícita una tarea que constituye su finalidad, interactuando a través de complejos mecanismos de asunción y adjudicación de roles" (Schvarstein, 1991: 34).

En el grupo se da, necesariamente, lo que Jaques llama factor de mutuo reconocimiento (Schlemenson, 1987: 42). En todo caso las fronteras no son nítidas. En cuanto al concepto de comunidad, revisemos la definición que de comunidad hace Sánchez Vidal:

> "Sistema o grupo social de raíz local, diferenciable en el seno de las sociedades de que es parte en base a características e intereses compartidos por sus miembros y subsistemas que incluyen: Localidad geográfica (vecindad), interdependencia e interacción psicosocial estable y sentido de pertenencia a la comunidad e identificación con sus símbolos e instituciones. Está generalmente dotada de una organización institucional relativamente autónoma, que concretiza

> la mediación institucional entre sociedad e individuos, prestando las funciones sociales (socialización, comunicación, etc.), con relevancia local. Sus miembros desarrollan relaciones y lazos horizontales -vínculos interpersonales y cohesión social- y verticales -sentido de pertenencia al grupo e identificación con él-, psicológica y socialmente significativos" (Sánchez Vidal, 1991: 84).

Tendremos, con todo, ocasión de volver con más detenimiento al concepto de comunidad en el capítulo 5. De modo que, una vez ensayada la definición escueta del concepto y su delimitación con respecto a otros conceptos aledaños, vamos a intentar desplegar nuestra concepción acerca de las organizaciones.

4.4.3. Intentando explicar qué es una organización

Cuando hablábamos de teoría social reconocíamos que, como científicos sociales, tendíamos a fijar nuestra mirada en la comunicación, en la relación como esa *mónada* a partir de la cual comprendemos el conjunto de fenómenos sociales. Tomamos la comunicación como el fenómeno social por excelencia, nuestro *hecho fundante* humano y social. La acción social es necesariamente (desde nuestra óptica) interacción.

Desde ese punto de vista, cuando *miramos* a la organización podemos ver, en primera instancia, un proceso (un macroproceso), es decir, una serie de *actividades* en las que actúan e interactúan un determinado número de personas y que tienen el sentido y la consecuencia de producir o reproducir una diferenciación entre lo que se considera *organización* y lo que se considera *entorno*.

Es necesario decir que los límites o las fronteras entre *organización* y *entorno* no son necesariamente nítidos y reconocibles. Giddens recuerda que en los sistemas sociales el grado de *sistemidad* es variable (Giddens, 1991. 27). Bueno Campos se refiere a lo mismo acudiendo a la matemática:

> "El concepto de *conjunto difuso o borroso* es el resultado de una evolución reciente de la teoría matemática de conjuntos, que explica las situaciones donde el grado de pertenencia de un elemento al conjunto no es dicotómico (...), de manera que el elemento puede ser miembro *en parte* de un determinado conjunto" (Bueno Campos, 1996: 29).

Por otra parte es necesario decir que el *entorno* no preexiste a la organización. El entorno se construye, se configura o se estructura a la vez y en la medida en que se construye, se configura o se estructura la organización, precisamente porque es el entorno de *esa* organización y no de ninguna otra.

Estamos hablando, pues, de un proceso mediante el cual se diferencia, se distingue, se conforma una nueva entidad social: una organización. Ahora bien, ¿de qué está hecha la organización? Un cierto sentido común no exento de lógica diría que los componentes de las organizaciones son, obviamente, las personas. Desde luego, parecería difícil convencer al Papa de que no *forma parte* de la Iglesia o a Julen Guerrero de que no *pertenece* al Athletic Club de Bilbao. Otras definiciones hablarán de que son los recursos de todo tipo los que forman parte de la organización. Y ciertamente parece difícil comprender al Hospital de Cruces sin su edificio, quirófanos y camas; o al servicio británico de espionaje sin la información acumulada a lo largo de los años; o al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria sin su patrimonio financiero. Sin embargo, Schvarstein dirá:

> "Lo que hace a la esencia de las organizaciones no son los individuos sino las relaciones que entre ellos se establecen. Quien mejor y más radicalmente lo ha expresado es Niklas Luhmann al decir que la sociedad no está compuesta de seres humanos, sino de comunicaciones. Los seres humanos son el entorno de la sociedad y no sus componentes" (Schvarstein, 1991: 15).

La intuición de Luhmann nos ha parecido útil. Partiendo de su definición de elemento como aquella unidad no más reductible del sistema (Anthropos, 1997: 3), nos parece heurísticamente iluminador el pensar a la interacción, a la comunicación, a la relación como esa unidad, ese elemento, ese componente último de las organizaciones sociales.

Desde nuestro punto de vista eso no elimina al actor humano del escenario de la organización, sino que, al contrario, asume las limitaciones del nivel de análisis organizacional para comprender los diferentes perfiles de su acción. Por ello la teoría de la organización necesitará ser complementada con otros acercamientos a otros niveles de análisis como el individual o el social, entre otros. Las personas no son entonces, *elementos* de la organización. Las personas (o la sociedad) se ven afectadas por lo que ocurre en la organización y, a su vez, influyen en ella, pero si

quisiéramos hablar de ellas tendríamos que reubicarnos en otro nivel de análisis. Diríamos que el concepto de organización, el nivel de análisis organizacional y, en definitiva, la organización, desde esta perspectiva, es reconocida en su autonomía y, a la vez, en sus límites.

Continuemos, pues. Decíamos que mediante unas actividades se va constituyendo o diferenciando un nuevo sistema en un entorno. La aproximación habitual habla de *sistema abierto*. Sin embargo tal perspectiva, a nuestro juicio, debe ser complementada o reinterpretada. Permítasenos esta larga cita para comprender mejor este enfoque:

> "En la mayoría de los trabajos existentes se contraponen el enfoque de sistema cerrado con el de sistema abierto y, prácticamente en todos, se termina subrayando las bondades de este último. Este libro no privilegia ninguno. Siguiendo a Humberto Maturana y Francisco Varela considera que las organizaciones sociales son 'organizacionalmente cerradas y estructuralmente abiertas', y que entre lo abierto y lo cerrado que hay en ellas existe una complementariedad descriptiva.
>
> "Muchos autores, al privilegiar la perspectiva de sistema abierto, describen la organización por entradas y salidas, consideran que hay elementos que ingresan al sistema y que, a través de procesos, se transforman en producto. La organización, dicen, importa energía del medio ambiente para estos procesos de transformación. Hay en este modo de descripción una epistemología implícita: las distinciones se hacen desde fuera y para afuera, la mirada es *heterónoma*, se privilegia la regla ajena y la normatividad externa.
>
> "Este libro (...) considera que, complementaria con la anterior, se impone una perspectiva *autónoma* que permita entender cómo ellas son capaces también de darse la propia norma. Distinguir al sistema autoorganizado es señalar sus diferencias con el entorno. El *producto* de la organización no es otra cosa que ella misma; los productos o servicios que brinda adquieren el carácter de tales sólo para quien los utiliza o consume. Desde el punto de vista de la propia organización, el producto es un desecho, algo que debe expeler para sobrevivir. Son los consumidores los que anhelan la calidad del servicio (hoy tan de moda) (...). El de la excelencia es un imperativo heterónomo.
>
> "El enfoque de la autoorganización que sustenta a este libro implica la necesidad de contemplar la interacción entre distintos niveles de integración, que configuran al mismo tiempo diferentes lugares de observación.
>
> "Este libro no erige el paradigma adaptativo en razón de ser. Más aún, considera que la capacidad de sostener las propias coherencias internas en el marco de un acople estructural con el contexto es lo que distingue a las organizaciones que más perduran en el tiempo. Una historia de interacciones a través de las cuales la organización realiza y afirma su propia identidad es lo deseable" (Schvarstein, 1991: 14-15).

Se nos presenta, pues, un panorama en el que determinadas interacciones se van estructurando y van estructurando, van produciendo y reproduciendo *algo* que llamamos *organización*. Organización que comprendemos tanto en su interacción con el entorno como en sus (necesarias) dinámicas autorreferenciales, en su autonomía, en su, diríamos, *vida propia*.

Así pues, podemos afirmar, por una parte, que ese proceso (macroproceso) interactivo que hemos situado en nuestro punto de mira puede describirse en términos de transformación de unos insumos o recursos (entradas) en productos u *outoput* (salidas). Lo que la organización *transforma* puede denominarse como recursos de diferente índole: recursos humanos (entendidos como aportes o recursos no tangibles brindados por las personas), recursos materiales, recursos financieros o información. Lo que la organización *produce* son cambios o aportes a las personas, productos materiales, beneficios económicos e información.

Por otra parte, a la vez que se da este proceso de *transformación*, se va dando un proceso de configuración, de estructuración, de producción de la identidad de la organización. Algunos de los *recursos* se configuran como elementos *propios* de ésta. La organización se va estructurando socialmente, se van conformando elementos, regularidades, estructuras, las llamemos formales (oficiales) o informales (implícitas).

Asimismo, la organización va formando o adquiriendo una serie de elementos colectivos de tipo cultural, cognoscitivo y afectivo. Cuando se habla de la cultura de la organización (Schein, 1988), de su conocimiento (Peters, 1993: 497), de su ideología (Mintzberg, 1991b: 113), de su identidad (Azua, S, 1993: 20), de su inteligencia (Senge, 1995: 6), de su memoria (Tejedor y Aguirre, 1998: 239), de su misión (Grant, 1996: 91), de sus objetivos (Guiot, 1985: 17), de su clima (Ruiz Olabuénaga, 1995: 283), estamos, en definitiva, atribuyendo a la organización una posibilidad de aprendizaje colectivo, de sentimiento colectivo, de pensamiento colectivo. De nuevo nos encontramos con conceptos, con artefactos, con representaciones que pueden ser a la vez útiles y engañosos y sobre los que nos detendremos posteriormente. En todo caso, los hemos intentado ordenar en tres *niveles:*

- Nivel emocional o afectivo: clima de la organización.
- Nivel cognoscitivo o informacional: conocimiento organizacional.
- Nivel de las significaciones: cultura de la organización.

Consideramos la misión, finalidades, objetivos o metas como elementos cognoscitivos de la organización. Así lo son desde el punto de vista del observador externo que estudia la organización. Se trata de elaboraciones más o menos colectivas, más o menos conscientes, más o menos oficiales que nos indican lo que se pretende en la organización. Pueden estar presentes en documentos de la organización, ser expresados verbalmente por diferentes personas o quizá el observador pueda deducirlos de lo que observa. En todo caso, el observador toma estos elementos como *representaciones* presentes en la organización y se da cuenta de que sus posibilidades y limitaciones derivan justamente de ese carácter de representaciones. Si bien el *gestor* de la organización, por ejemplo, habrá de partir de los objetivos para planificar las actividades, el *estudioso* de la organización no prejuzga, de antemano, cuál es la relación entre las actividades que observa y los objetivos que elaboran, presentan o tienen en su mente unos u otros actores, no confiere a las organizaciones una condición necesariamente teleológica o instrumental en orden a unos determinados fines.

Esta precisión nos sirve para remarcar algo que nos parece relevante. No son los mismos los elementos que están *a la vista* de quien intenta describir o analizar una organización que los que están *en la mano* de quien la diseña o interviene en ella. El estudioso se fija en todos los aspectos o variables e intenta comprender las relaciones entre ellas. El diseñador o actor ha de saber que el acceso analítico a una variable no supone, automáticamente, un acceso operativo a ella. Un equipo puede ponerse de acuerdo y cambiar su estructura organizativa, pero no puede hacer lo mismo, directamente, con el clima de la organización.

Resumiendo para terminar, en nuestro modelo de comprensión de las organizaciones partimos de una situación en la que en un entorno social se articulan unos recursos en la realización de unas actividades. En el momento y en la medida en que eso ocurre va apareciendo una entidad (la organización) perceptible en un nivel de análisis (el organizacional), lo que supone un cambio tanto en el sistema social en el

que se diferencia la organización como en las unidades sociales (por ejemplo, individuos o grupos) que preexistían.

4.4.3.1. Otros modelos

La referida es la manera en la que nosotros *contamos* lo que es una organización. Obviamente no la única. Diferentes autores buscan los componentes, subsistemas, aspectos, cuestiones, elementos o variables en los que *descomponer* el fenómeno organizacional para comprenderlo mejor.

Peiró, por ejemplo, plantea un "modelo que considera los aspectos contextuales (ambiente e *inputs* procedentes de éste), su diseño (estructura y procesos), los resultados (tanto productos como actitudes) y los procesos de retroalimentación de la información" (Peiró, 1990: 20). Tiene en cuenta estos aspectos en los niveles organizacional, grupal y de unidades e individual, buscando en los resultados tanto el rendimiento como la satisfacción (Peiró, 1990: 256).

Bueno Campos habla, como otros autores, de cinco redes de flujos o subsistemas:

- "Sistema Técnico (aspecto técnico-económico o transformador de valores, en términos reales o monetarios).
- Sistema de Dirección (aspecto administrativo, organizativo, de la actividad económica).
- Sistema Humano (aspecto social o conjunto de personas con sus características, comportamientos y motivaciones).
- Sistema Cultural (aspectos culturales o valores y normas que se incluyen en la organización y le permiten cohesionar a sus miembros).
- Sistema Político (aspectos de poder o fuerzas que efectúan -o afectan- los resultados de la organización)" (Bueno Campos, 1996: 88).

Este es un esquema muy similar al de Kast y Rosenzweig, recogido, por ejemplo por Ander-Egg y Aguilar, en el que se habla de cinco subsistemas: técnico, de metas y valores, psicosocial, estructural y administrativo (Ander-Egg y Aguilar, 1990: 40). Leavitt también habla de cinco categorías de variables: objetivos, estructura, tecnología, medio ambiente y composición social (Guiot, 1985).

Municio resalta seis elementos (cultura, estrategia, tecnología, personas, estructura y entorno) y lo explica así:

> "Para comenzar a adentrarse en el tema conviene situarse en el proceso natural de creación de una organización. En primer lugar se parte de cuál será la misión y los objetivos de esa organización (qué productos o servicios va a ofrecer a la sociedad). A continuación se definen los valores, creencias y principios que compondrán sus señas de identidad, la diferenciarán y marcarán su estilo de actuación (tipo de cultura). El último paso es el diseño general que implica definir todas las variables de la organización: cómo se van a lograr los objetivos (estrategia), con qué técnicas, recursos, métodos, etc. se va a trabajar (tecnología), qué características, formación, personalidad, etc. deben tener los miembros (personas), cómo se definen, diferencian, asignan y coordinan las actividades (estructura) y con qué parte del exterior se va a interactuar para lograr el intercambio de productos o servicios (entorno)" (Municio, 1996: 125).

Domínguez, refiriéndose a una institución educativa, recoge el siguiente esquema:

> "En una institución educativa, ya sea escolar o no escolar y/o formal o no formal, hay cuatro elementos básicos que configuran su organización: a) el contexto o marco, en el que hay que tener en cuenta los aspectos ideológico y socio-cultural de un momento determinado (en el que se generan las leyes y el funcionamiento de la Administración), la infraestructura y recursos de una institución (características), el perfil profesional de las personas o grupos que la configuran y el campo específico en el que se ubica; b) los objetivos o finalidades que persiguen (aunque haya diferentes intereses, incluso contrapuestos, entre los distintos miembros o grupos integrantes de una organización); c) las estructuras o división de tareas y las funciones y jerarquización; y d) los procesos interactivos (externos e internos) que configuran las redes del tejidos socio-relacional o lo que se ha llamado tradicionalmente en el campo de la organización, siguiendo el enfoque sistémico, el sistema relacional o de relaciones" (Domínguez, 1996: 157).

Hay otros esquemas (Bartoli, 1992: 19; Connors, 1998: 293-302; Costa y López, 1997: 39-45; Handy, 1988: 84; Francescato, 1988: 102; Noriega y Muñoz, 1996: 6; Schlemenson, 1987: 38-39; Silverman, 1975: 42; Petit, 1984: 253-257) que no reflejamos por ser similares a uno u otro de los presentados. Meltsner y Bellavita, tras un considerable trabajo de revisión de distintas aproximaciones, dicen:

> "Tenemos que simplificar de alguna forma la riqueza y complejidad de las teorías sobre la organización, para que podamos desarrollar una herramienta de trabajo para los directores y sus analistas. Una forma de hacerlo es desarrollar una lista de categorías clave que podrían utilizarse para describir el funcionamiento de una organización. Las listas son herramientas de dirección bastante comunes y también las utilizan los investigadores del comportamiento de las organizaciones. Por ejemplo, Levison (...) ha sugerido un guión (...) de diez páginas de longitud con cientos de categorías. Perrow (...) se basa en tres categorías: estructura de la organización, metas y entorno. Nuestro enfoque es utilizar ocho categorías principales:
>
> 1. Metas.
> 2. Miembros.
> 3. Entorno.

4. Estructura.
5. Recursos.
6. Tareas.
7. Toma de decisiones.
8. Comunicaciones" (Meltsner y Bellavita, 1993: 591-592).

Nosotros, por nuestra parte, tomaremos otra lista, basada, lógicamente, en el modelo que hemos presentado. Conviene decir que éste fue uno de los esquemas a los que se prestó más atención en el grupo de trabajo lo que obligó a reformular una primera propuesta que se basaba en la interrelación de siete variables (entorno, misión, miembros, estructura organizativa, procesos, cultura e imagen) por considerar el grupo que reflejaba en forma poco dinámica la realidad organizacional.

4.4.4. Aspectos a estudiar en una organización

Tanto en nuestro esquema como en cualquiera de los otros que hemos anotado hay una doble voluntad: por una parte abarcar de la manera más completa, más comprensiva que sea posible el fenómeno organizacional; por otra parte, reducir en la medida de lo posible el número de variables a las que referirse para explicar la organización, de modo que se eviten las redundancias y se llegue a los ejes fundamentales. Se trata de las eternas labores de análisis y síntesis en las que, como Penélope, vamos tejiendo y destejiendo a la búsqueda de lo imposible.

En todo caso, se opte por una u otra manera de ordenar y nombrar las cosas, sobre lo que sí hay un consenso generalizado y una evidencia empírica abrumadora es sobre la interdependencia dinámica entre los diferentes aspectos, cuestión subrayada por la *teoría de la contingencia*. En cada uno de los apartados podríamos extendernos en explicitar cómo afecta cada elemento a los demás y cómo es afectado por otros. La conclusión, al final, sería que todos afectan a todos. Como ha dicho Faure:

> "la eficacia de la organización está más ligada a la coherencia entre los estados que presentan estas distintas variables que al estado que pueda presentar individualmente una de estas variables" (Faure, 1993: 29).

En todo caso, se asuma el esquema que proponemos u otro, es necesario explicitar y desmenuzar cada uno de esos aspectos en los que decimos que hay que fijarse en el estudio de una organización.

4.4.4.1. Entorno

Como recuerda Ruiz Olabuénaga, los términos entorno y contexto pueden utilizarse de forma indiferenciada. También se encuentra a menudo el término ambiente o medio ambiente (Koontz y Weihrich, 1994: 4). No podemos hablar de organización sin hablar de entorno. En la medida que se constituye, estructura o diferencia una organización, lo hace respecto de *su* entorno. Es decir, la construcción de una organización es (simultánea y necesariamente) la configuración de un entorno.

Esta perspectiva no se tiene, a menudo, en cuenta y se considera que el entorno, o el contexto, es el sistema social preexistente a la organización. Sin embargo, hay que notar que la organización se construye y construye su entorno, que no preexistía. En función de la estructuración de la organización se estructura el entorno, porque la organización provoca cambios en el entorno y porque se considera entorno de la organización aquello significativo o influyente para la organización. Por decirlo de otra manera, no hay dos organizaciones en el mismo entorno.

Usualmente se hace una diferenciación entre el macroentorno y el microentorno (Santesmases, 1996: 123) o entre entorno general y entorno específico (Mateos-Aparicio, 1998: 263). Por entorno macrosocial se suele entender el conjunto de la realidad social que, de una u otra manera puede afectar a la organización y puede verse afectado por ella: cuestiones políticas, económicas, legislativas, climáticas, culturales, urbanísticas, tecnológicas, laborales, geográficas o de otra índole.

En el entorno microsocial lo fundamental es identificar las personas o grupos que tienen algún interés en relación con la organización o que hacen posible su existencia. Es lo que se suele denominar con el nombre de *stakeholders* (Champoux y Goldman, 1993: 54; Kotler, 1995: 73; Martin y Kettner, 1996: 2): clientes, participantes, empleados, asociaciones, proveedoras, colaboradores, políticos, voluntarias, organizaciones reguladoras, donantes, directivos, acreedores,

audiencias, competidores, grupos de presión, miembros, beneficiarios, comunidad circundante, otras organizaciones, financiadoras, grupos, organizaciones a las que se pertenece, administraciones públicas, destinatarias, públicos, entre otras personas e instituciones, podrían considerarse en este apartado. Por ejemplo la personalidad jurídica de una institución no es sino una característica del vínculo que la organización mantiene con algunas de las instituciones de su entorno (instituciones de la Administración pública).

Cada una de esas personas o entidades tiene unas necesidades conscientes o inconscientes, expresadas o implícitas, legítimas o ilegítimas en función de las cuales interactúa con la organización e influye en ella. En última instancia la organización se legitima socialmente (tiene *sentido*) en función de la respuesta a determinadas necesidades, en función de los cambios en la situación de esos *stakeholders*. De esos resultados esperados derivará la misión y objetivos de la organización, como luego veremos.

En todo caso el microentorno, además de ese componente humano, tendrá también un componente físico, que nos hablará de la *ubicación* de la organización o de partes o unidades de ésta.

Olabuénaga explica la relación entre la organización y su entorno a partir del concepto de sistema abierto:

> "El concepto de organización que ve a ésta como un sistema social abierto, reconoce que existe en un entorno, cuyos elementos interactúan con los suyos propios, influyendo y siendo influida por él, y que la organización dispone de circuitos de retroalimentación que, al experimentar estos impactos le ayudan a corregir su proceso y sus objetivos. Desde este punto de vista, la organización es una unidad social que:
>
> - Reclama para su funcionamiento un cierto grado de autonomía y de autosuficiencia (Principio de autonomía).
> - Es independiente, sólo en cierto sentido y grado, de su medio ambiente, dado el intercambio de materiales, energía e información como *input*, transformación, *output* (Principio de dependencia).
> - Necesita, y de hecho dispone de y utiliza, mecanismos de regulación y de control que ajustan su equilibrio interno a los equilibrios entre ella y su entorno (Principio de entropía negativa).
> - Dispone de alternativas que le permiten alcanzar sus objetivos y mantener su autonomía eligiendo entre aquellas las que mejor responden a sus necesidades (Principio de equifinalidad).

- Mantiene un equilibrio dinámico de modo que, experimentando un cambio o evolución constante, el patrón general se mantiene constante (Principio de constancia dinámica)" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 303).

Según este mismo autor la interrelación existente entre la organización y su entorno puede adquirir cuatro formas principales de transacción:

- "Las orientadas a la garantía de la legitimidad social y viabilidad técnica de recepción del *input* y exportación del *output*.
- Las necesarias para la garantía operativa de recepción de estas operaciones.
- Las de protección y autodefensa de ataques de competitividad, invasión o cooptación por parte de otras organizaciones.
- Las de colaboración y enriquecimiento mutuo con otras organizaciones" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 305-306).

Se ha señalado la diferencia entre producto *(output)* y resultado *(outcome)*. Como hemos dicho, los procesos de transformación de la organización desembocan en el entorno en forma de *productos*, siempre y cuando no entendamos producto como producto tangible, sino como lo producido, lo que sale (a veces se habla de las *salidas* de la organización). Algunos autores reservan, sin embargo, la palabra *resultado* para las repercusiones del *output* en ese entorno, en esos *stakeholders*. En esta línea se expresa Ballart cuando propone:

> "precisar la diferencia (...) entre *outcomes* y *outputs* (...). Los *outputs* se refieren a lo que el programa produce (...); por ejemplo, un programa de rehabilitación de viviendas produce viviendas aptas para ser ocupadas por ciudadanos. Los *outcomes* (...) se refieren al impacto de estos *outputs* en la sociedad. En el ejemplo (...), el efecto que produce dicha política de rehabilitación en la condición de personas de bajo nivel de renta" (Ballart, 1992: 71).

En una línea similar, Bradley habla de *output* como sinónimo de producto (por ejemplo, número de clientes atendidos) y de *outcomes* como resultados o como "el producto final o culminación de la prestación del servicio y (...) una medida del efecto o impacto que el servicio prestado tiene en los clientes" (Dickens, 1995: 155). Otros autores, en cambio, hablan de *output finales* y *output intermedios* (Knapp, 1986: 31). Aunque tendremos ocasión de precisar estos conceptos en el apartado 6.3., cuando hablemos de evaluación, lo que nos interesa en este punto es señalar que en el entorno encontramos cambios que se operan por la existencia y el funcionamiento de la organización, cambios que pueden ser analizados a diferentes niveles.

Desde estudios de teoría de la gestión centrados en temas de estrategia o de marketing se pone especial énfasis en el conocimiento (en definitiva, en formas más o menos rigurosas de *investigación social*) acerca del entorno y, de forma especial, en la *imagen* que los diferentes *públicos* se forman sobre la organización o alguna actuación o parte de la ella, en tanto que esa imagen pública, esa percepción va a condicionar el intercambio entre la organización y esos diferentes grupos interesados en ésta. En efecto, como recoge Rodríguez Fernández:

> "Una imagen es un grupo de significados, a través de los cuales un objeto es conocido y a través del cual la gente lo describe, recuerda y se relaciona con él. Se trata del resultado neto de la interacción de las creencias, ideas, sentimientos e impresiones de una persona sobre un objeto (...). Las imágenes corporativas se van formando en el personal de la organización y en los grupos externos a través del procesamiento de información que se relaciona tanto con las prácticas de hecho de la organización como con las cualidades que se le atribuyen" (Rodríguez Fernández, 1996: 582-583).

Desde esas perspectivas se acostumbra a comprender los entornos en tanto que *mercados*, en los que se evalúa con técnicas tanto cuantitativas como cualitativas aspectos como, por ejemplo, su complejidad, dinamismo, incertidumbre, hostilidad (Claver, 1996: 50). De hecho son condiciones de los entornos, de los mercados, calificadas usualmente como *turbulentas* las que se aducen para explicar los cambios en las propuestas de gestión de las que hemos hablado.

4.4.4.2. Recursos

Aplicaremos aquí la palabra recursos (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 236; Peris, 1995: 19; SPRI, 1995: 49) a todo aquello que *entra* al sistema y que por tanto es transformado por el sistema y, de alguna forma, constituye al sistema. En el mismo sentido utilizaremos la palabra insumo (Castells, 1996a: 42, Chiavenato, 1993: 3; Koontz y Weihrich, 1994: 17) o la muy utilizada palabra inglesa *input* (Bueno Campos, 1996: 80; Peiró, 1990: 20; Puchol 1997: 8). Hablamos fundamentalmente de *recursos humanos*, recursos materiales, recursos financieros e información. Coincidimos con Chiavenato quien dice:

> "La empresa (...) recibe insumos de la sociedad en forma de personas, materiales, dinero e información" (Chiavenato, 1993: 4).

Como hemos dicho, no asumimos la identificación entre recursos humanos y personas. Si hemos dicho que las personas, como tales, no son parte de la organización sino que se vinculan a ella, interactúan con ella, hablaremos de recursos humanos para referirnos a esos *aportes* de las personas a las organizaciones o a esa dimensión de las personas que se pone en juego en la organización. Los recursos humanos serían las personas en tanto en cuanto participan en ese fenómeno que hemos llamado organización.

Las características cualitativas y cuantitativas de ese *input* humano variarán en función del tipo de relación entre las personas y la organización, diferente en cada caso. No es lo mismo la relación de la monja de clausura con la orden religiosa que la del mercenario con la guerrilla, la de la socia con la asociación de vecinos o la del obrero de la construcción con la empresa que levanta un edificio. Por ello mismo el insumo que *aporta* es diferente también. La diferenciación entre relaciones de pertenencia y referencia, por ejemplo, es una de las que cabría hacer (Fantova, 1988: 38), así como debieran tenerse en cuenta los elementos de formalidad e informalidad de cada *contrato psicológico* (Candela y Fernández, 1997: 124) entre las personas y la organización.

Aparte de los *recursos humanos* hemos diferenciado tres grandes tipos de insumos, al ser los más citados en la bibliografía: los recursos materiales, los recursos financieros y la información. Nos referimos a la información, en un sentido amplio o profundo, como aquello que se intercambia en la comunicación o relación entre las personas. Información con contenido, con emoción, con significación, con influencia (siempre mutua). En ocasiones se habla de recursos técnicos (Peris y otros, 1995: 129) o tecnológicos (Puchol, 1997: 11), pero, normalmente, cuando se habla de recursos técnicos se habla de un tipo de recursos humanos y en cuanto a los recursos tecnológicos, a nuestro juicio, o son recursos materiales o son información.

Hay que decir que, en realidad y habitualmente, todo *insumo* es, a la vez, insumo informacional. Con el cargamento de veinte docenas de huevos que *entra* al restaurante, también *entra* la información de la llegada de los huevos. Al cocinero le interesan, fundamentalmente, los huevos. Al contable, quizá le interese más la

información. Sin embargo, no todo *input* de información tiene, además, otra condición. Por ejemplo, la producción de una tortilla en el restaurante genera, de por sí, un insumo que es, en principio, únicamente de información (de que la tortilla ha sido producida), *input* informativo que es la base de la autorregulación. Así lo refleja Ruiz Olabuénaga:

> "Los *inputs* no son sólo energéticos sino que tienen también carácter informativo y proporcionan a la estructura señales acerca del ambiente así como de su propio funcionamiento en relación al ambiente. El tipo de *input* informativo más simple que se puede encontrar en todos los sistemas es el *feed-back* negativo (ejemplo típico (...): el termostato)" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 82).

En todo caso, estos insumos *alimentan* el proceso de transformación o producción y el proceso de estructuración de la organización, procesos sinérgicos y, en cierta manera, indiferenciables, como veremos. La organización, lo mismo que no es un trozo de un entorno que preexistía, tampoco es un conjunto de recursos, ni siquiera un conjunto de personas; es una entidad, un sistema nuevo que se ha diferenciado, que, en la medida en que procesa insumos se diferencia de un entorno que reestructura, y viceversa.

Otra cosa es que esos insumos, de alguna manera y en un momento o periodo, *constituyen* la organización, lo cual hace que, trazada esa frontera difusa entre la organización y el entorno, los ubiquemos en uno u otro *lugar* y hablemos de que Mikel Martínez es *de* una determinada empresa, o de que lo es una fotocopiadora o una cantidad de dinero.

De hecho el insumo material al constituir la organización se transforma en *infraestructura* de la organización, el insumo humano en estructura social y la información, por ejemplo, en conocimiento, y, en general, en lo que hemos llamado aspectos culturales, cognoscitivos y emocionales (que desde la tradición marxista podríamos llamar *superestructura)*. El dinero, por importante que sea en nuestra sociedad, en última instancia, es para pagar cualquiera de los otros tres tipos de recursos, patologías de acumulación aparte. Koontz y Weihrich hacen una consideración de los insumos en parte coincidente con la que planteamos:

> "En el modelo de administración de operaciones, los insumos incluyen las necesidades de los clientes, la información, la tecnología, la administración y la

> mano de obra y los activos fijos y variables que sean importantes para el proceso de transformación (...). Algunos elementos físicos, como son el terreno, la ubicación de la planta, los edificios, la maquinaria y los almacenes son relativamente permanentes. Otros elementos físicos, como los materiales y los suministros se consumen en el proceso de producir bienes" (Koontz y Weihrich, 1994: 633).

Con todo, hay que insistir en que este tipo de conceptualizaciones se hacen, en muchas ocasiones, pensando fundamentalmente en recursos o insumos *tangibles*. A nuestro juicio, sin embargo, deben ser planteadas en términos lo suficientemente abstractos para recoger la *transformación* y *producción* de recursos *intangibles*. Claver, hablando de *proceso productivo* se referirá a la:

> "serie de actos o actividades que es preciso desarrollar para obtener (...) un determinado bien (...). Sería un proceso de transformación de unos bienes (insumos, factores o *inputs*) en otros (productos transformados u *outputs)* (...). No necesariamente deben modificar las propiedades intrínsecas de estos factores (...); se dice que existe proceso productivo siempre que, de alguna manera, se consigue aumentar la aptitud o la facilidad con que ciertos bienes o servicios pueden ser empleados en satisfacer determinadas necesidades" (Claver, 1996: 269).

Obviamente en el sistema, además de los recursos o insumos y los procesos, hemos de hablar de los productos *(output)*. En función de las características de la organización ese *output* será de un tipo o de otro y, en forma lineal o circular, se convertirá de nuevo en recurso o insumo (humano, material, financiero o informacional) para un nuevo proceso en la misma u otra organización.

En todo caso, no queremos que este encuadre conceptual de las personas en relación con lo que hemos llamado recursos o insumos se entienda como una visión instrumental de éstas. Se trata de todo lo contrario. Hablamos así de las personas porque es la manera legítima de hablar de ellas en el nivel de análisis organizacional. Y desde ese nivel las llamábamos antes *stakeholders* y ahora las consideramos *input*. Obviamente las personas, con nuestras necesidades y capacidades, con nuestras *agendas ocultas* y demandas, características y trayectorias, desbordamos este marco de comprensión. Las personas somos mucho más que recursos y que *stakeholders*. Sí, pero es que la sociedad no se agota en las organizaciones, ni la vida humana en el sistema social que estudian las ciencias sociales. Este marco de comprensión intenta delimitar las dimensiones de los fenómenos de las que da cuenta. La ciencia

de la organización es un sistema social y en tanto que tal con cuenta con una limitada capacidad de *observación*.

Por último se ha de decir que, junto a una consideración cualitativa (de las características de los diferentes recursos) cabe una consideración cuantitativa. Sin embargo, la cuestión sobre el *tamaño* de la organización no puede reducirse a la consideración cuantitativa de *algunos* de sus recursos. En la mayor parte de ocasiones se suele tomar en cuenta el número de personas vinculadas. Para hablar de pequeñas, medianas o grandes empresas, por ejemplo en el marco de la Unión Europea, se toma en cuenta el número de trabajadores, los *activos* y el volumen de ventas (Peris y otros, 1995, 28-29). En todo caso, queda claro que la cuestión del tamaño, como mínimo, no es unidimensional y cualquier referencia esta cuestión debe dejar en claro los parámetros utilizados para evaluarlo.

4.4.4.3. Procesos

Se ha señalado que "una buena parte de las posiciones distintas entre diferentes escuelas de diseño organizativo (...) se basan en una distinción imperfecta entre estructura y procesos" (Peris y otros, 1995: 137). Como dejamos dicho en el apartado 4.1., esta distinción representa uno de los *nudos gordianos* de la teoria social. Por otra parte, hemos tenido ocasión de comprobar en el apartado 4.3. que el de proceso es uno de los conceptos clave en lo que podriamos llamar *nuevos modelos de gestión*.

Como ya hemos señalado, desde nuestra perspectiva, proceso y estructura son dos caras de la misma moneda. Todo proceso viene mediatizado o canalizado por la estructura y todo proceso es proceso de estructuración o reestructuración, es decir, proceso que afecta a la estructura. Por otra parte en la medida en que un proceso se estabiliza o se formaliza, decimos que se *estructura*, cuando estandarizamos un proceso, cuando creamos un *sistema* para hacer algo de forma regular, estamos creando estructura.

Luhmann recuerda que "la categoría de proceso fue primero descubierta en la jurisprudencia y luego aplicada a la química" (Anthropos, 1997: 12). Se ha definido proceso de la siguiente manera:

> "Un proceso es una serie de actividades que consumen recursos y generan un producto o servicio. Las organizaciones sirven a los clientes mediante procesos que cruzan las funciones" (Mateos-Aparicio, 1998: 475).

En esa misma línea:

> "Según Davenport (...), un proceso es una ordenación específica de *actividades de trabajo* a través del tiempo y el espacio, con un comienzo y un fin, y con entradas y salidas claramente identificadas" (Bueno Campos, 1996: 109).

Los citados autores asumen que un proceso se compone de actividades, que a su vez se componen de tareas y plantean la necesidad de desplazar el énfasis de las tareas y las funciones a los procesos, que son los que, efectivamente, *desembocan* en el *cliente*.

Queremos huir, sin embargo, de definiciones restrictivas de los procesos que tienen lugar en las organizaciones y que *constituyen* las organizaciones. En muchas ocasiones se habla de procesos como secuencias lineales de actividades formalizadas transformadoras de recursos tangibles. Y se olvida que mucho de lo que *pasa* en las organizaciones carece, necesariamente, de esa *linealidad*, de esa *formalidad* y de esa *tangibilidad*. Por ejemplo, Mintzberg dice que la organización puede comprenderse como sistema de flujos (Mintzberg, 1991: 61). Este autor va representando los flujos sobre el papel y dice:

> "Cada una de estas cinco visiones queda representada como una sobreimpresión (...). El total de las sobreimpresiones puede llegar a ser tan complejo que resulte opaco" (Mintzberg, 1991: 62).

Efectivamente, la complejidad de los flujos que se producen en la organización puede tornarla opaca. La solución, sin embargo, no es negar la complejidad. Cuando hablamos de procesos y de actividades en las organizaciones nos hemos de referir al conjunto de la acción: la formal y la informal, la vinculada con la producción y la vinculada con la conspiración, la lícita y la ilícita, la lineal y la circular y así sucesivamente.

Proponemos comprender los procesos, en primera instancia, como cadenas de interacciones, intercambios, comunicaciones o relaciones interpersonales. Cadenas que atraviesan constantemente las fronteras entre partes de la organización y las fronteras entre la organización y el entorno.

No es esto lo usual, pues bajo la influencia de la perspectiva clásica sobre empresas industriales, en el estudio de los procesos se ha privilegiado, usualmente, la representación de la transformación de los recursos materiales en detrimento de la interactividad social. A nuestro juicio, sin embargo, la representación de los procesos en términos de flujos de interacción permite reflejar mejor la realidad de diferentes tipos de organizaciones, aunque en el contexto de esos flujos haya momentos en los que no se produzca interacción entre personas sino transformación de la materia.

Estamos, pues, asumiendo el macroproceso de la organización, en última instancia, como proceso de comunicación interactiva y estructurante que va tejiendo y destejiendo redes, que va transmitiendo contenidos y a la vez definiendo relaciones de poder. Comunicación que es percibida de diferente manera por cada uno de los interlocutores que se forman una u otra *imagen* de la organización.

Esta perspectiva, por otra parte nos permitiría, a nuestro juicio, proponer una via de superación de la dicotomía entre sistema técnico y sistema social que, como hemos visto, constituye uno de los puntos de controversia clásicos en la teoría de la organización. Tal dicotomía parte a menudo del supuesto de que el sistema técnico *se ocupa* del proceso de transformación de la materia y que el sistema social nace de el hecho de que las personas, además de *producir*, se relacionan.

Pero ¿qué pasa si asumimos que el proceso básico que se da en la organización es, justamente, la comunicación? ¿Qué pasa si reconocemos que la *tecnología* que se utiliza en la organización es, en última instancia, la relación interpersonal? Lo que pasa entonces es que la satisfacción de las necesidades de todos los *stakeholders* y la cooperación y participación de todos ellos se convierten en el único negocio de la organización. Entonces la participación no es algo que se hace, *además* o *aparte* de

trabajar o actuar en la organización, sino que puede pensarse que participar es la manera de hacerlo.

En la medida en que se entienda que el proceso nuclear en la organización es la transformación de la materia, las relaciones sociales son instrumentales (o disfuncionales) en relación con ese proceso. En la medida en que se asuma que las relaciones sociales constituyen el proceso nuclear de la organización se entenderá que la tecnología será, justamente, la manera en que, interactivamente, se responde a las necesidades de los *stakeholders*.

¿Qué sentido tiene pensar que la *tecnología* de la maestra o el camarero y la *relación social* entre la maestra o el camarero y sus respectivas directoras son dos cosas distintas? Otra cosa es que la maestra, el camarero, el obrero de la construcción y la trabajadora de la cadena de montaje, que son personas en interacción con personas, también transforman la materia con una u otra tecnología.

Probablemente esta perspectiva se ha adoptado con más claridad en organizaciones que no incorporan, transforman o producen nada tangible. Sin embargo, en los *nuevos modelos de gestión* tiende a verse a todas las organizaciones desde una perspectiva similar y se habla de orientación al cliente, marketing de relaciones o redefinición de la misión en términos de servicio.

Así pues, cuando hablamos de procesos, cuando hablamos de series de actividades, nos referimos a todo lo que pasa en esas actividades, a las interacciones y al conjunto de las acciones. Y nos referimos a todo lo que se transforma y se intercambia en el contexto de esas actividades, en última instancia para responder a las necesidades (de todo tipo) de todas las personas y grupos interesados. Y ahí, como declamos, se juegan relaciones de poder.

A la hora de clasificar los procesos de una organización, nos parece conveniente seguir la pedagógica propuesta de Mintzberg en su cuento sobre la señora Raku (Mintzberg, 1991: 25). En él se parte de un proceso muy sencillo de elaboración de cerámica en manos de una única persona, y se va viendo como va aumentando la

complejidad y se van desarrollando más procesos, que en definitiva no tienen sentido sino para hacer posible (aunque transformado) el proceso *original.*

Cuando no se entienden de esta manera las cosas y no se entiende todo lo que se hace en la organización como orientado, en última instancia, en un único macroproceso, se van generando las percepciones y configuraciones de los reinos de taifas y de las dinámicas departamentalistas. En esta línea se habla de procesos de negocio y procesos de soporte (Mateos-Aparicio, 1998: 475) o se proponen esquemas de clasificación de procesos como el desarrollado por Arthur Andersen, conjuntamente con el International Benchmarking Clearinghouse, en el cual se habla de procesos operativos (del 1 al 7) y procesos de gestión y apoyo (del 8 al 13):

1. "Entender los mercados y clientes
2. Desarrollar visión de futuro y estrategia
3. Diseñar productos y servicios
4. Comercializar y vender
5. Producir y entregar en empresas de transformación
6. Producir y entregar en empresas de servicios
7. Facturar y dar servicios a los clientes
8. Desarrollar y gestionar los recursos humanos
9. Gestionar la información
10. Gestionar los recursos financieros y físicos
11. Ejecutar un programa de gestión del medio ambiente
12. Gestionar las relaciones externas
13. Gestionar las mejoras y cambios" (Mateos-Aparicio, 1998: 476).

Desde la perspectiva adoptada por Mintzberg, queda claro que la diferenciación entre proceso o procesos de intervención (o producción, o prestación del servicio) y proceso o procesos de gestión es útil, pero hay que reconocer que arbitraria. Llamamos procesos de gestión a procesos que se van segregando, generando o estructurando en función de las necesidades y características del proceso de producción, prestación del servicio o intervención.

En esencia, para Mintzberg, esa gestión, esa coordinación al servicio de la producción o de la intervención se realiza mediante la adaptación mutua entre personas, supervisión de unas hacia otras, o formalización de procesos, resultados, habilidades o reglas esperadas (Mintzberg, 1991b: 116-118).

Desde conceptos como el de *cadena de valor* y desde los planteamientos de la gestión de o por procesos resulta capital la identificación de los procesos clave y de los procesos de apoyo a éstos. Como señala Faure:

> "La cadena de valor, según el concepto expuesto por Michael Porter, puede servir de punto de partida a la definición de las actividades y tareas que hay que realizar con el fin de favorecer la estrategia definida en un entorno determinado. Este concepto es interesante, porque permite identificar las actividades creadoras, o potencialmente creadoras, de valor en la empresa. La idea de cadena pone, por lo demás, el acento en la interdependencia entre las actividades (...). Michael Porter diferencia las actividades principales de las actividades de apoyo. Esta distinción hace, en cierto modo, pensar en la separación que H. Mintzberg realiza entre el centro operativo, de una parte, y la tecnoestructura y las unidades de soporte logístico, por otra" (Faure, 1993: 61-62).

Desde nuestra óptica, como tendremos ocasión de explicar con detenimiento en los apartados 6.1. y 6.3., en todo proceso hay un triple componente: la planificación (incluida la toma de decisiones), la ejecución y la evaluación. Estos tres componentes no los entendemos tanto como etapas sucesivas o compartimentos estancos, sino como *momentos* constantemente presentes en los ciclos de actividad. Autores muy distintos desde ópticas diversas han señalado este funcionamiento en *bucles* (se planifica, se ejecuta, se evalúa, se vuelve a planificar y así sucesivamente), que a su vez están compuestos de pequeños bucles, y así sucesivamente.

Determinados procesos que se realizan y percibimos en la organización podemos formalizarlos y temporalizarlos en forma de *procedimientos* e igualmente podemos dibujar un *mapa de procesos* (Gibbs, 1997: 59) en el que intentemos evitar los *cuellos de botella* (Goldratt, 1986: 120).

En realidad, como veremos más adelante, el establecimiento de los llamados *sistemas de calidad* no es sino la formalización y documentación de una serie de procesos, generando documentos como el *manual de calidad* (en el que se reflejan las políticas sobre calidad) y el *manual de procedimientos*. La gestión de calidad y, en general, la gestión de o por procesos propende a una formalización de éstos en la que se identifique con claridad la cadena necesidades-recursos-actividades-productos-resultados y en los que se señalen estándares de calidad al respecto. Se ha señalado, sin embargo, que variables como la analisibilidad o variedad de un proceso hacen más o menos factible su formalización:

> "El grado de anasilibilidad depende de la capacidad de desglosar en etapas explícitas con objeto de estandarizarlo. De esto dependerá en gran parte la posibilidad o no de formalizar un trabajo, por ejemplo bajo la forma de diagrama de proceso (...). Variedad (...) hace referencia al número y a la naturaleza de los cambios que intervienen en el trabajo (...) así como a la previsibilidad de esos cambios" (Faure, 1993: 75).

En todo caso, los procesos y las interacciones van mucho más allá de lo que puede llegar a ser formalizado. Algunos autores presentan con esmero esta realidad:

> "La finalidad de la comunicación es la de ser el subsistema que genera el intercambio entre los otros subsistemas de la organización (...) La podríamos definir como una serie de procesos interactivos que configuran un tejido de redes y estructuras (también de participación al ser multidireccional la retroalimentación), que tiene varias dimensiones: la informativa-formativa y normativa (transmisión de informaciones, órdenes y normativas); la afectiva y terapéutica, de carácter individual y/o grupal (percepción psicosocial de motivaciones, expectativas, intereses, necesidades, significados, ritos, liturgias y valores); y la sociopolítica (posicionamiento de relación de poder, ideología, lucha de grupos y reparto de recursos)" (Domínguez, 1996: 166-172).

De todos modos, como vemos, tanto en los procesos más formalizados como en aquellos menos formalizados se va generando esa estructura, que luego vamos a estudiar. Recordemos que el proceso y a estructura son las dos caras de la misma moneda.

4.4.4.3.1. Sobre los conceptos de tecnología y estrategia

Antes de pasar a hablar de la estructura queremos fijar brevemente en nuestro esquema los conceptos de tecnología y estrategia. Ambos suelen formar pareja con la estructura en estudios, bien sea sobre la relación entre estrategia y estructura (Municio, 1996: 128) o entre tecnología y estructura (Guiot, 1985: 52-55).

Se acostumbra a llamar tecnología al conjunto y características de los medios materiales que se utilizan en los procesos de transformación. Sin embargo, el concepto de tecnología (o metodología), como hemos dicho, debiera ampliarse al conjunto y características de las técnicas que se utilizan en los procesos de las organizaciones en general. Cuando hablamos de la tecnología que utiliza una educadora social no nos referimos a su ordenador sino a la relación interpersonal.

Hablamos también de técnicas y tecnologías de gestión. De esta manera amplia define Castells la tecnología:

> "Por tecnología entiendo, en continuidad con Harvey Brooks y Daniel Bell, 'el uso del conocimiento científico para especificar modos de hacer cosas de una manera reproducible" (Castells, 1996a: 56).

Como ya hemos dicho, hay materias en las que es más difícil hacer las cosas de manera reproducible. Por eso se habla, por ejemplo de *estilos de dirección*. Sin embargo, el lenguaje no debe despistarnos, y debemos entender que la tecnología de la organización no es sino el *cómo* habitual de los procesos nucleares de la organización.

Es en este contexto en el que debemos hablar, también, de estrategia. Si la tecnología es la *manera* más bien estandarizada en la que mediante un proceso se alcanzan unos resultados, la estrategia es la *manera* más bien no estandarizada en la que mediante el funcionamiento global de la organización (el macroproceso) se alcanzan unos resultados.

Para Mintzberg, la palabra estrategia remite a cinco palabras que empiezan por la letra pe: plan, pauta de acción, patrón, posición y perspectiva (Mintzberg, 1993a: 14). Grant la definirá así:

> "Una estrategia es el plan global para establecer una posición favorable mediante el despliegue de los recursos. Una táctica es un plan para una acción específica (...). Las decisiones estratégicas (...) son importantes (...), comprometen recursos significativos (...), no son fácilmente reversibles" (Grant, 1996: 36).

Así, la estrategia responde (también) a la pregunta *cómo*. A la gran pregunta cómo: ¿cómo sostener a la organización en el entorno respondiendo a su misión y mejorando continuamente? Y la respuesta a ese gran *cómo* es, justamente, la *estrategia*. Y se responderá: diversificando, diferenciándose, internacionalizándose o reforzando determinadas capacidades, por poner cuatro ejemplos.

Como señala Grant, recogiendo el ya presentado concepto de Simon, la *racionalidad limitada* significa que la organización es incapaz de procesar toda la información disponible. Por ello las estrategias, al imponer limitaciones a la gama de alternativas

consideradas, simplifican la búsqueda de soluciones a los problemas (Grant, 1996: 50). Grant se refiere a ésta como la función *heurística* de la estrategia.

Así pues, llamamos tecnología al *cómo* de los procesos nucleares repetidos en la organización. Llamamos estrategia al *cómo* del macroproceso de la organización. Tanto la estrategia como la tecnología están, pues, *del lado de* los procesos. De modo que, una vez *ubicados* estos dos conceptos, estamos en condiciones de pasar a examinar el de estructura.

4.4.4.4. Estructura

"Diez años después de *In search of excellence*, Peters afirmó que su trabajo previo pecaba de poca atención a la cuestión, siempre fastidiosa, de la estructura de la organización" (Crainer, 1997: 185). Como afirma Selvini Palazzoli:

> "Uno de los aspectos que diferencian a las grandes organizaciones como la empresa, el hospital, la escuela y otras, del sistema familiar, de los llamados *grupos ad hoc* y de los grupos *informales* (...) es la presencia en ellas de una estructura jerárquica formalizada. Esta estructura segmenta la organización en varios estratos y niveles, predetermina funciones y relaciones en cada nivel, establece normas sobre las interacciones entre la organización y el medio externo. Restringe, pues, la discrecionalidad con que los miembros definen las relaciones recíprocas. En otras palabras, las interacciones en el seno de las instituciones *están vinculadas* por el orden jerárquico" (Selvini Palazzoli, 1988: 224).

Sin embargo, como añade la misma autora:

> "Muchos de los esquemas de interacción que en verdad existen en las instituciones no están formalizados oficialmente y se muestran ajenos a la estructura jerárquica. Incluso es raro que las denominadas *redes formales* de comunicación sean el reflejo fiel de las líneas de autoridad. Es sabido, sin embargo, que una divergencia demasiado amplia entre el organigrama manifiesto y el organigrama latente hace que la organización se torne disfuncional" (Selvini Palazzoli, 1988: 225).

Como hemos dicho, todo proceso, es decir, todo conjunto de acciones e interacciones que se desencadenan para producir cambios personales y sociales es a la vez (en principio) proceso de estructuración de una organización. Cuando la organización está, por decirlo así, constituida, todo proceso, toda acción e interacción, tendrá, a la vez que un impacto (directo o indirecto) en cambios

personales o sociales, un impacto en la propia organización, y en última instancia en el *núcleo duro* de toda organización: su estructura.

Podemos llamar infraestructura a los elementos físicos de la organización. Por otra parte puede ser objeto de estudio lo que llamamos sistema relacional o estructura informal de la organización en la cual podemos encontrar redes o estructuras de comunicación, socioafectivas, de poder, de roles, de ubicación física o de estatus (Fantova, 1988: 153 y ss.) que sin haber sido establecidas formal u oficialmente, regulan de hecho muchas facetas de la vida de la organización. Sabemos que las organizaciones se desenvuelven gracias a un entramado generado por infinidad de reglas no formuladas, pero, así como en los pequeños grupos la estructura formal no es tan importante (diríamos que pueden ser *sostenidos* por la estructura informal), en las organizaciones, un correcto diseño y comprensión de la estructura formal resulta de capital importancia, precisamente porque, por su tamaño, las organizaciones no pueden, como ya hemos dicho, posibilitar relaciones directas entre todos los miembros. En todo caso tampoco cabe hacer una separación drástica entre la estructura informal y la estructura formal. Según Ruiz Olabuénaga:

> "La estructura establecida para el logro de los objetivos organizacionales es la que especifica formalmente la conducta que los individuos deben llevar dentro de ésta (...). La estructura de una organización estipula (...), el reparto de tareas, los modos y ámbitos de comunicación entre unos y otros miembros, los mecanismos formales de funcionamiento y de control de todo el conjunto (...). Las estructuras no sólo delimitan el entorno de la obediencia que cada uno debe ofrecer sino también el entorno de las decisiones que el mismo debe adoptar (...). La estructura no es otra cosa que un instrumento formal de reparto de poder. El símbolo más marcado de esta representación del reparto de poder suele ser el organigrama" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 187).

Para Bueno Campos:

> "La estructura de una organización no es más que una forma de ordenar un conjunto de relaciones entre los centros funcionales u operativos que llevan a cabo las tareas, actividades y procesos (funciones) de la empresa, bien para formalizar los flujos de autoridad, decisiones y los niveles jerárquicos en que éstas se ponen en práctica, o bien para lograr la adecuada comunicación y coordinación entre los componentes de la organización para que los procesos o funciones desarrolladas respondan, tal y como se ha venido indicando, al plan común que se persigue y a ala eficiencia precisa y deseada (...). El concepto de estructura organizativa ha recibido diferentes definiciones, aunque la mayoría de la literatura converge en su consideración de observarla como una *red de comunicación* o como un *conjunto de relaciones* (contrato organizacional)" (Bueno Campos, 1996: 129).

Para comprender bien una estructura organizativa, nos parece que lo más práctico es empezar por lo que Mintzberg llama núcleo de operaciones o base de la organización. Se trata de la parte de la organización que está en contacto directo con los clientes o usuarios, o la que está involucrada en los procesos básicos (directamente relacionados con la misión) de la organización.

Para que todas estas personas o unidades operativas de la organización no actúen cada una por su lado existen una serie de instancias de coordinación. A la máxima instancia de coordinación la llamamos ápice estratégico y a las instancias intermedias entre éste y la línea de operaciones las englobaremos como línea media. En cada caso se habla de extensión del control (Zerilli, 1987: 262) o ámbito de control (Claver, 1996: 420) para referirse al número de personas que son supervisadas por cada responsable. *Achatar la pirámide* (Carlzon, 1988: 77) abre el abanico; reducir el tramo, amplía el número de niveles jerárquicos.

Si imaginamos el organigrama (representación gráfica de la estructura organizativa) de una organización sencilla, aparece con estas tres partes que hemos descrito: una cabeza coordinadora, unos intermediarios entre ésta y la base y unas unidades operativas de intervención, servicio, producción o acción. Sin embargo en casi todas las organizaciones aparecen funciones que, de una u otra manera, se segregan de esta línea jerárquica y se ubican como apoyos. Mintzberg distingue lo que el llama tecnoestructura y lo que denomina *staff* de apoyo.

En toda organización y en las funciones de sus miembros podemos identificar la dimensión técnica y la dimensión administrativa. Lo técnico sería lo relacionado con el contenido de la misión de la organización. Lo administrativo se refiere a los aspectos formales comunes a cualquier organización con independencia de su misión.

Así denominaríamos tecnoestructura a puestos o unidades que no están inmersos en la línea jerárquica (es decir, no están en la línea media entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones) y apoyan los procesos aportando conocimiento técnico, es decir, relativo a lo específico de la organización. Aquí ubicaríamos a los técnicos especializados en aquello que la organización sabe hacer.

Por el contrario incluiríamos en el *staff* de apoyo a departamentos o personas, típicos de cualquier organización (con independencia de su misión) que contribuyen al buen funcionamiento de ésta, liberando de funciones a la línea jerárquica (ápice, línea media y base). Nos referimos, por ejemplo, a servicios de contabilidad o recursos humanos. Si bien Mintzberg no realiza exactamente de esta manera la diferenciación entre tecnoestructura y *staff* de apoyo (Mintzberg, 1991a: 44; Mintzberg, 1991b: 113), nos parece una reinterpretación legítima de sus conceptos. Por otra parte, en algún momento Mintzberg habla de la ideología como una *sexta parte*, lo que no encaja con nuestro esquema.

En muchos textos se considerará *staff* por oposición a línea tanto a lo que Mintzberg denomina *staff* de apoyo como a lo que el llama tecnoestructura. Así, lo explica el propio Mintzberg o Koontz y Weihrich, quienes introducen, a la vez, la diferenciación entre autoridad jerárquica y autoridad funcional:

> "Un punto de vista muy aceptado sobre el significado de línea y de *staff* es el que sostiene que las funciones de línea son aquellas que repercuten directamente sobre el logro de los objetivos de la empresa. Por otra parte las funciones de *staff* son aquellas que ayudan al personal de línea a trabajar del modo más eficaz para el logro de los objetivos (...). Un concepto más preciso y lógicamente válido (...) es que simplemente se trata de un asunto de relaciones (...). La autoridad de línea es aquella relación en la que un superior ejerce supervisión directa sobre un subordinado (...). La naturaleza de la relación *staff* es de asesoramiento (...). Autoridad funcional es el derecho que se delega a una persona o a un departamento para controlar procesos, prácticas, políticas u otros asuntos específicos relacionados con las actividades que llevan a cabo personas en otros departamentos (...). Es posible comprender mejor la autoridad funcional si se piensa en ella como una pequeña parte de la autoridad de un superior de línea (...). En una situación de *staff* pura, los asesores de personal, contabilidad (...) no tienen parte de esta autoridad de línea (...). Sin embargo, cuando el presidente les delega a estos asesores el derecho de emitir instrucciones directamente (...), a ese derecho se le conoce como autoridad funcional" (Koontz y Weihrich, 1994: 293-296)

Como dice Mintzberg, toda actividad humana organizada plantea dos requisitos: la división del trabajo o la actividad, en distintas tareas y la coordinación de éstas. Como se ha señalado:

> "Para estructurar una organización se necesita agrupar las tareas en actividades y asignarlas. Tal asignación se ha venido efectuando, tradicionalmente, mediante los puestos de trabajo. De tal manera que un conjunto de tareas y actividades específicas constituyen un puesto de trabajo (...) Un conjunto de actividades

> forma una función y la suma de funciones es la organización" (Mateos-Aparicio, 1998: 474-475).

Si en el diseño de los procesos las funciones aparecen en relación con los ciclos de actividad, en el diseño de la estructura deben reordenarse con relación a las personas y grupos. Se habla en ese sentido de estructura funcional, descrita, junto a otras informaciones sobre la organización en lo que se suele llamar manual de organización (Ander-Egg, 1989: 138), del cual una parte es el manual de funciones (Dodero y Weber, 1997). Según Koontz y Weihrich:

> "Un papel organizacional que tenga significado para las personas debe incluir: 1) objetivos verificables (...); 2) una idea clara de los principales deberes o actividades (...); 3) un área sobreentendida de discrecionalidad o autoridad" (Koontz y Weihrich, 1994: 244).

A la hora de diseñar estos papeles o funciones en la estructura vamos a seguir un criterio u otro (Bueno Campos, 1996: 163 y ss.) en relación con cuestiones como:

- Especialización, entendida como el grado de división del trabajo o por el contrario de polifuncionalidad, sea *horizontal* (diferentes actividades o procesos) o *vertical* (diferentes momentos o pasos de un proceso o actividad, que sería lo contrario del enriquecimiento del trabajo del que hemos hablado).
- Centralización o descentralización en cuanto a la concentración o no de la posibilidad de tomar decisiones, planteándose la opción intermedia de la *delegación*, que sería un traspaso temporal de una parte de las obligaciones y atribuciones, siendo la descentralización un traspaso definitivo.

Según como se diseñen las organizaciones aparecen diferentes formas o configuraciones organizativas. En todo caso, hay que advertir que el énfasis en los procesos de los nuevos modelos de gestión plantea nuevos retos al diseño de estructuras organizativas, como tendremos ocasión de comprobar en el apartado 6.9. En efecto, tal como señala Municio:

> "Se puede hablar de estructuras funcionales (reparten las funciones por grupos y mantienen la coordinación vertical), matriciales (las funciones de los grupos tienen una doble coordinación, horizontal y vertical) y por proyectos (coordinación en función de un objetivo que el grupo quiere conseguir) (...). Los cambios culturales hacia el modelo integrador, la implantación de la informática de una forma generalizada, y la fuerte competitividad de nuevos países han cuestionado las

> estructuras tradicionales. Se está introduciendo el concepto de estructura en red compuesta por polos (nudos en la red) y conexiones (relaciones entre polos). Los polos son las unidades organizativas que pueden observarse, de distintos tamaños, complejidad y formalización. Las conexiones son las formas de relacionarse los polos. Los niveles jerárquicos disminuyen y las conexiones son variables según las circunstancias. La cohesión y los intercambios aumentan entre todas las partes como consecuencia de la flexibilidad" (Municio, 1996: 140-141).

4.4.4.5. Aspectos afectivos, cognoscitivos y culturales

Se postula que en las organizaciones pueden darse una suerte de emociones, cogniciones y significaciones (más o menos) compartidas. Hay que insistir en que todo proceso de la organización además de producir efectos en el entorno y de afectar a la estructura afecta a estos elementos y eso también puede y debe ser tomado en cuenta. Por ejemplo Schein llega a afirmar que "existe la posibilidad -poco considerada en la investigación sobre liderazgo- de que lo único realmente importante que hacen los líderes sea la creación y conducción de la cultura" (Schein, 1988: 20).

Como tendremos ocasión de comprobar, por ejemplo en el apartado 6.10., en los nuevos modelos de gestión se pone cada vez más énfasis en este tipo de aspectos que reciben en ocasiones el nombre de *activos intangibles* o *capital intelectual* (Edvinson, 1997: 15-19). Decíamos ya que los hemos ordenado en tres apartados:

- Aspectos emocionales o afectivos: clima de la organización.
- Aspectos cognoscitivos o informacionales: conocimiento organizacional.
- Aspectos de significación: cultura de la organización.

4.4.4.5.1. Aspectos emocionales: clima organizacional

Zabalza demuestra que en la literatura organizacional se ha llegado a llamar clima a casi cualquier cosa (Zabalza, 1996: 267). Se han llegado a contabilizar 36 definiciones distintas de clima (Rodríguez Fernández, 1996: 504). Nosotros nos referimos al sentimiento más o menos colectivo, más o menos compartido, más o menos persistente que cabe detectar en la *atmósfera* de una organización.

Ruiz Olabuénaga recuerda que "la dificultad de definir y describir la realidad social del clima organizacional no impide que éste sea considerado como un elemento fundamental en la explicación del comportamiento de los sujetos" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 283) y recoge las siguientes características del clima organizacional:

1. "El clima es un concepto molecular y sintético de una organización como la personalidad lo es de un individuo.
2. El clima es una configuración particular de variables situacionales.
3. Sus elementos constitutivos pueden variar, aunque el clima puede seguir siendo el mismo.
4. El clima tiene una connotación de continuidad pero no de forma tan permanente como la cultura, por lo tanto puede cambiar después de una intervención particular.
5. El clima está determinado en su mayor parte por las características, las conductas, las aptitudes, las expectativas de otras personas, por las realidades sociológicas y culturales de la organización.
6. El clima es fenomenológicamente exterior al individuo quien, por el contrario, puede sentirse como un agente que contribuye a su naturaleza, así como a su producción y su reproducción continua.
7. El clima es fenomenológicamente distinto a la tarea, de tal forma que se pueden observar diferentes climas en los individuos que efectúan una misma tarea.
8. El clima está basado en las características de la realidad externa tal como las percibe el observador o el actor (la percepción no es siempre consciente) y, al mismo tiempo, en la interacción social de unos miembros con otros.
9. Puede ser difícil describirlo con palabras, aunque sus resultados pueden identificarse fácilmente.
10. Es un determinante directo del comportamiento porque actúa sobre las actitudes y expectativas que son determinantes directos del clima" (Ruiz Olabuénaga, 1996: 287).

Se ha asociado el clima a la satisfacción (Noriega y Muñoz, 1996: 6) a la moral (Puchol, 1997: 350) o al estilo de la organización (Mateos-Aparicio, 1998: 81). Hay instrumental y experiencia de *evaluación del clima,* sea en las experiencias de Moos de evaluación de contextos, ambientes o climas sociales u otras propuestas sobre todo en el ámbito de la gestión de recursos humanos. Con todo vendría a ser la dimensión más global e intangible de la vida organizacional.

4.4.4.5.2. Aspectos cognoscitivos: conocimiento de la organización

En este apartado incluimos todo lo que sea información significativa construida, procesada, y representada de una forma más o menos colectiva en la organización. No toda la información que se produce o recibe en la organización se transforma en conocimiento, sino que tiene que haber un cierto grado de intelección colectiva

relativamente consciente de esa información para poder hablar de conocimiento organizacional. De alguna manera el conocimiento organizacional es fruto de la elaboración y el aprendizaje de la información por parte de la organización.

Estaríamos hablando del marco conceptual compartido en la organización, del *know how* compartido. Por otra parte tampoco es posible diferenciar con nitidez los elementos que llamaríamos ideológicos o culturales de aquellos científicos o técnicos a los que nos referimos ahora.

Como hemos dicho, ubicamos aquí la misión, finalidades, objetivos o metas que la organización se propone a sí misma. En este *campo de conciencia* de la organización ubicamos también la identidad, la imagen, visión o autocomprensión que la organización tiene de sí misma (en la actualidad o como proyección de futuro), que puede coincidir en mayor o menor medida con la imagen que en el entorno se tiene de ella.

Al igual que en los aspectos emocionales es resbaladizo decir cuándo estamos hablando de aspectos organizacionales. En el caso de los objetivos, Bueno Campos recuerda que "en el pensamiento organizativo (...) no existe unidad de criterio sobre si la organización tiene objetivos propios, ya que éstos son propuestos por los individuos que la componen" (Bueno Campos, 1996: 109). Sobre esto Guiot recuerda:

> "Tenemos cierta tendencia a considerar los objetivos organizativos como datos evidentes (...), las organizaciones parecen haber sido creadas para lograr un objetivo explícito (...). Este enfoque adolece de graves fallos. Para empezar la declaración de objetivos que se hace oficialmente pública puede resultar engañosa en más de un sentido (...). Los objetivos oficiales sólo constituyen uno de los tipos de objetivos organizativos" (Guiot, 1985: 17).

En todo caso las fronteras son difusas.

4.4.4.5.3. Aspectos de significación: cultura organizacional

Domínguez y Díaz ofrecen el contexto del interés sobre la cultura organizacional:

> "El uso del término *cultura de la organización* se generaliza a comienzos de los años 70, en el ámbito de la sociología industrial, concretamente en el

> *management empresarial.* Aunque será en los años 80 cuando esta forma de abordar el análisis de las organizaciones adquiera cada vez una mayor importancia. Las causas de esta eclosión (...) son múltiples. La crisis económica cuya salida no se entrevela. Los movimientos sociales ligados a mayo del 68, que exigen un posicionamiento más crítico ante el capitalismo y el desarrollismo y la ética empresarial ultraliberal y calvinista. El surgimiento de una literatura que afirma los valores posmaterialistas y anticapitalistas. La crisis de la eficacia y competitividad del modelo de gestión empresarial norteamericano, ante el éxito de la empresa japonesa, atribuido, al menos parcialmente, a la cultura japonesa transmitida a sus empresas (...). La edición del libro de Peters y Waterman (1982) *En busca de la excelencia*, en el que investigan las empresas americanas de mayor éxito, y en donde uno de los factores analizados claves, distintivos de la excelencia, es la cultura organizativa" (Domínguez y Díaz, 1996: 371).

Denominamos cultura a la ideología de la organización, a los valores realmente operantes en ella, al conjunto de ideas que guía su accionar, a las presunciones (como las llama Schein) articuladas que rigen el modo de percibir, pensar, sentir y actuar en la organización. Cada organización posee, un abanico de opciones ideológicas y éticas que, de alguna manera la gobiernan, dan sentido a su funcionamiento. No se trata necesariamente de lo que está reflejado oficialmente en los documentos de la organización sino de valores e ideas que, de hecho gobiernan sus pasos aunque a veces no se expliciten.

Según Schein, sin duda el autor más citado en relación con la cultura de la organización, los sentidos más usuales del término son:

> 1. "Comportamientos observados de forma regular en la relación entre individuos (...), lenguaje (...), rituales (...).
> 2. Las normas (...).
> 3. Los valores dominantes (...).
> 4. La filosofía que orienta la política de una empresa (...).
> 5. Las reglas de juego para progresar en la empresa (...).
> 6. El ambiente o clima que se establece en una empresa por la distribución física de sus miembros y la forma en que éstos se relacionan con los clientes u otros terceros (...)" (Schein, 1988: 23).

Sin embargo según este mismo autor:

> "Todos estos sentidos consiguen (...) reflejar la cultura de la empresa, pero ninguno de ellos es la esencia de la cultura (...). El término *cultura* debería reservarse para el nivel más profundo de presunciones básicas y creencias que comparten los miembros de una empresa, las cuales operan inconscientemente y definen en tanto que interpretación básica la visión que la empresa tiene de sí misma y de su entorno. Estas presunciones y creencias son respuestas que ha aprendido el grupo ante sus problemas de subsistencia en su medio externo, y ante sus problemas de integración interna. Se dan por supuestas porque repetida y adecuadamente llegan a resolver estos problemas. Este nivel más profundo de

> presunciones ha de distinguirse de los *artefactos* y *valores* en la medida en que éstos son manifestaciones de niveles superficiales de la cultura, pero no la esencia misma de la cultura" (Schein, 1988: 24).

Por tanto Schein propone llamar cultura a:

> "un modelo de presunciones básicas -inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna-, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas" (Schein, 1988: 26).

Con todo, también se dan diferentes definiciones de la cultura organizacional (Peiró, 1990: 157). Pese a todo, cabría encontrar suficiente consenso en torno a puntos como los siguientes:

- "Implica la relación de la sociedad con la naturaleza y las relaciones sociales que los hombres establecen entre sí (...)
- Constituye un *construct* o conjunto sistémico, estructurado en creencias jerarquizadas que se proponen como criterios de valoración y de comportamiento.
- Cada cultura posee un sistema propio de jerarquización y diversos niveles de definición que van desde sus artefactos visibles hasta los postulados filosóficos difíciles de desentrañar.
- Ninguna organización puede subsistir sin un sistema cultural pero ninguna cultura llega a monopolizar por completo la organización.
- El sistema cultural tiende a ser coherente internamente (...).
- La cultura organizacional es resultado de un proceso abierto" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 259).

4.4.5. Evolución de las organizaciones

Todo modelo que utilicemos para la comprensión de un fenómeno necesariamente representa de forma imperfecta su complejidad. Sin embargo, necesitamos y utilizamos, en todo caso, modelos, y no nos queda sino el esfuerzo constante de elaborarlos, explicitarlos, contrastarlos y reconstruirlos. El modelo de comprensión de las organizaciones que estamos proponiendo pretende ser una herramienta útil para aproximarse a una organización y analizar su situación, configuración, funcionamiento.

En alguna ocasión se ha utilizado la metáfora del ajedrez para decir que, si llegamos a mitad de una partida tenemos sobre el tablero toda la información necesaria para continuarla y que, por lo tanto, no necesitamos conocer la historia, la trayectoria, los pasos que se han dado para llegar a esa situación de las piezas sobre el tablero. Ello no quiere decir que no seamos conscientes de que para llegar al momento actual se ha tenido que dar un recorrido. La metáfora del ajedrez viene a cuento para decir que, si bien, el esquema que hemos presentado hasta ahora constituye, para nosotros, la brújula para orientarnos en una organización, puede ser complementado con algún tipo de esquema sobre la evolución de las organizaciones que intente reflejar cuáles son los estadios por las que éstas suelen pasar. Es como si hubiéramos intentado representar el *ciclo corto* de las organizaciones y ahora lo quisiéramos complementar con el acercamiento al *ciclo largo*. Sin embargo debemos huir de cualquier esquema rígido, pues la cantidad de variables que hemos presentado es tan grande que las posibilidades de evolución son infinitas.

Los modelos al uso suelen utilizar metáforas tomadas del ciclo de vida de los seres vivos. Por ejemplo Mintzberg habla de formación, desarrollo, madurez, decadencia y renovación (Mintzberg, 1991b: 332-354) y Schein de nacimiento y primeros años, adolescencia y madurez y/o estancamiento y declive (Schein, 1988: 267-289). Bedeian recuerda que:

> "La creencia en la existencia de un proceso de evolución de la organización puede encontrarse en los trabajos de economistas tempranos tales como Alfred Marshall (1842-1924), quienes compararon el crecimiento y el desarrollo de las organizaciones al levantamiento y caída de los árboles en un bosque. Más recientemente, sin embargo, el renovado interés por el *ciclo de la vida* del desarrollo de la organización y por las fuerzas que determinan en nacimiento, crecimiento y declive de una organización, puede atribuirse a la investigación de Chandler" (Bedeian, 1993: 397).

Bedeian repasa, a su vez varios modelos, empezando por el de Lippitt y Schmidt:

> "El modelo Lippitt-Schmidt sugiere que las organizaciones experimentan normalmente tres estadios en su desarrollo: nacimiento, juventud y madurez. Lippitt y Schmidt afirman que a medida que la organización entra en cada uno de esos estadios, encuentra una serie predecible de *crisis críticas*, acompañada de *temas clave* y *resultados* reconocibles." (Bedeian, 1993: 399).

Para Bedeian, el modelo más conocido es el de Scott, vinculado a las investigaciones de Chandler, cuyos estadios son *sencillo, integrado* y *diversificado*. En todo caso, en

todo ellos hemos encontrado algunas cosas comunes que vamos a sintetizar brevemente.

En los momentos iniciales se suele mencionar la importancia del *fundador*. La organización tiene, probablemente, una misión y unos recursos pero está *sin hacer*. Esto suele otorgar al líder una posición preminente para *estructurar* en cierto modo, *a su imagen y semejanza* la organización Se afirma que, en algunos casos, el líder se puede llegar a convertir en obstáculo para el cambio, pues si va aumentando la complejidad y el fundador no *reparte poder*, la organización no responde a los requerimientos.

Si se pasa ese momento probablemente se va a una estructuración en torno a la misión y en torno a los procesos. La energía liberada por el reparto del poder (se ha hablado de *institucionalización del carisma)* se une a la posibilidad de y necesidad de *posicionamiento* de la organización vinculado a lo que sabe hacer.

Normalmente, en la medida en que se consigue esa posición más o menos sostenible de la organización, la organización y las personas van madurando y se acentúa la estructuración de la organización aparece con claridad el riesgo de burocratización. Mintzberg lo ha reflejado para el caso de las que el llama organizaciones misioneras:

> "Muchas organizaciones con configuraciones misioneras simplemente se mueren (...). Esas organizaciones viven sobre el filo de un cuchillo, entre el aislamiento y la asimilación. El aislamiento puede proteger la ideología, pero puede matar la organización (...). Las que sí sobreviven están sometidas a las presiones de la asimilación. Y en una sociedad con grandes organizaciones burocráticas, está claro cuáles son esas presiones (...) Esto actúa a favor de la burocratización de la estructura (...), la organización puede ceder a lo que prefiero llamar *imperativos de la administración*, lo que los sociólogos llamarían (parafraseando a Max Weber) la rutinización de la ideología. Efectivamente, el científico de la política italiana Roberto Michels, cuando escribía a principios de este siglo, estaba tan convencido de la inevitabilidad de esta transición (...) que la llamó *ley férrea de la oligarquía* (...). En efecto, el tiempo debilita la ideología, convirtiendo el entusiasmo en obligación, las tradiciones en dogmas, las normas en reglas. Por ello la administración sustituye a la ideología en el centro de poder" (Mintzberg, 1991b: 339-340).

La rigidez de la organización disminuye su capacidad de adaptación que puede ser reactivada mediante una diversificación de la organización, que la divida en nuevas unidades o también mediante la adquisición de preponderancia de los elementos que

hemos llamado afectivos, cognoscitivos y culturales, preponderancia que representaría una suerte de madurez de la organización que se autorregula conscientemente. Por último cabría hablar de la posibilidad de una *muerte digna* de las organizaciones.

Tal como sosteníamos en nuestro modelo de evolución de grupo (Fantova, 1988: 227-233), vemos que en la evolución de la organización cabe pensar que, en cada momento, es uno de los aspectos o variables de la organización el que toma preponderancia. En todo caso, cometeríamos un error si tomáramos al pie de la letra cualquier modelo de ciclo de vida. Más bien nos deben servir como referencia para comparar y situar las evoluciones que se dan en la realidad. Como señala Bedeian, refiriéndose al modelo de Lippitt y Schmidt:

> "Es de una importancia fundamental la tesis de que la medida verdadera del estadio de desarrollo de una organización se consigue mejor a través del analisis de cómo manejar una crisis predecible de la organización que haciendo simplemente juicios basados en la edad o tamaño económico" (Bedeian, 1993: 399).

Se trata, pues, de analizar cada proceso concreto y, efectivamente, las crisis, conflictos o rupturas que nos dan la pista sobre lo que está en juego en cada momento. Porque, obviamente, toda la complejidad dinámica que venimos intentando presentar no puede sino mostrarse como intrínsecamente conflictiva.

Rodríguez Jares define el conflicto como "un tipo de situación en el que las personas o grupos sociales buscan o perciben metas opuestas, afirman valores antagónicos o tienen intereses divergentes" (Rodríguez Jares, 1996: 233). Desde nuestro punto de vista no cabe, en este momento, una valoración (negativa o positiva) aprioristica del conflicto organizacional. El conflicto existe en la sociedad y en la organización y lo primero que se trata de hacer en cada momento es analizar su naturaleza. Como hemos visto, los modelos de estudio de la evolución de las organizaciones señalan, a menudo, las crisis como momentos de cambio y evolución, aunque no necesariamente tenga porque ser así.

Con todo, tampoco podemos afirmar que el conflicto sea el único motor o la única vía par el cambio en las organizaciones. No hay recetas. El modelo Greiner, también examinado por Bedeian:

> "acentúa la naturaleza paradójica del éxito en las organizaciones. Con el tiempo, aquellos procedimientos que hicieron triunfar a la organización en sus comienzos se vuelven cada vez más inapropiados para los requisitos del éxito a largo plazo" (Bedeian, 1993: 411).

Efectivamente el cambio, al final, es la gran pregunta, pregunta que se dirige, en última instancia al actor humano, a la actriz social. Y nosotros queremos ocuparnos de lo que hace esa persona con responsabilidades de gestión. Puede quedar a atrapado en la paradoja y en el *más de lo mismo*, o, por el contrario, ser un *agente de cambio*.

4.5. Concepto de gestión

Como decíamos, el interés por la gestión es tan sólo uno de los posibles entre quienes se aproximan al conocimiento acerca de las organizaciones. En todo caso es el nuestro. Necesitábamos un marco de comprensión de las organizaciones, pero ahora debemos empezar a centrarnos en su gestión. Vamos a comenzar circunscribiendo a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de gestión, definiendo el concepto y justificando la elección de este término frente a otros. Después intentaremos hacer un primer despliegue del contenido fundamental que abarca, desde nuestro punto de vista, el concepto de gestión.

4.5.1. De qué estamos hablando

Partimos de la consideración de la organización como macroproceso o como conjunto de procesos articulados entre sí. Entre esos procesos, entre esas actividades, algunas reciben el nombre de procesos de gestión, de actividades de gestión. ¿Cuáles? Desde nuestro punto de vista no es posible establecer una frontera nítida entre los procesos de gestión y el resto de los procesos. Es más, el que en una organización se considere una actividad como parte del proceso de gestión responde a criterios en cierto modo arbitrarios o cuando menos, relativos. Nos explicaremos.

Al modo de Mintzberg, partamos de los procesos operativos (Mateos-Aparicio, 1998: 476) o básicos para empezar a comprender la organización. Estamos llamando proceso operativo o básico al que da origen o sentido a la organización, al que desemboca directamente en el cumplimiento de su misión: estamos hablando del proceso productivo, del proceso de prestación del servicio, del proceso de intervención o como queramos llamarlo en cada caso. Estamos hablando de la fabricación de coches, de la asistencia sanitaria o de la restauración. Como explica Mintzberg en el cuento de la señora Raku, en la medida en que ese proceso se va dando y complejizando, se van generando una serie de actividades y procesos que van estando más indirectamente vinculados a ese proceso base; actividades y procesos que tienen que ver, fundamentalmente con la coordinación, con el funcionamiento de la organización como un todo.

Por gestión de la organización podríamos entender el todo, la totalidad de su funcionamiento. Sin embargo, normalmente, cuando se habla de procesos de gestión se hace por oposición a otros, como por ejemplo el proceso productivo, de servicio o de intervención. Los procesos operativos estarían más directamente relacionados con la respuesta a las necesidades de los destinatarios de la acción de la organización, mientras que los procesos de gestión estarían *al servicio* de los procesos operativos. Esta sería, en nuestro esquema, la polaridad fundamental: procesos de gestión *versus* procesos operativos.

En ocasiones, aparte de esos dos tipos de proceso se habla de otros: procesos de apoyo (Mateos-Aparicio, 1998: 476), procesos técnicos (Bueno Campos, 1996: 28), procesos administrativos (Carrasco y Ramos, 1984). No nos vamos a detener ahora en revisar las posibles definiciones y aplicaciones de estos conceptos, pues, en todo caso, concluiríamos también que las fronteras son borrosas y los conceptos relativos. Por otra parte no debemos confundir esta clasificación de los procesos que se basa en su función o finalidad con la clasificación en función de su importancia que es la que habla, por ejemplo, de *procesos clave* (SPRI, 1995b, 7: 10).

Se habla, entonces, de gestión en la medida en que nos *alejamos* del proceso productivo, de la intervención, de la prestación del servicio, en la medida en que nos referimos a actividades que hacen posibles esos procesos básicos u operativos de la organización desde lo que sería una coordinación más general o global de la organización. Y como decíamos, el calificar como de gestión a una u otra actividad va a ser algo relativo. Por ejemplo, en una pequeña empresa se considerará que quien lleva la contabilidad hace una actividad de gestión, mientras en un banco grande no recibirá esa consideración.

Con todo, pese a que la frontera no sea nítida, pese a que pueda ser relativa la consideración de un proceso como proceso de gestión, creemos que es posible hablar de ese proceso, estudiarlo, describirlo y analizarlo. Hemos empezado a delimitar lo que queremos estudiar, viendo también que no es materia sencilla. Pero antes de continuar hagamos alguna precisión terminológica.

4.5.1.1. Terminología

Para hablar de este proceso o de esta función a la que nos estamos refiriendo se utilizan en la bibliografía otros términos además del de gestión: administración, dirección, o incluso el inglés *management* (Claver, 1996: 27). Por ejemplo, según Claver, en nuestra literatura el término *management* se suele identificar con el de la administración. Plantea una propuesta de uso de dirección para los aspectos estratégicos y de gestión para los tácticos, dentro, ambas, de la administración.

En algunos textos (Boyer y Equilbey, 1993) se opta por traducir *management* como dirección, considerando que es algo diferente de gestión. Sin embargo en otros (Mintzberg, 1991b) si bien se traduce *management* por dirección se considera este término equivalente a gestión.

Nosotros hemos preferido utilizar gestión, porque nos parece el más común y aceptado en nuestra comunidad científica y profesional de referencia y por que es el que aparece más utilizado en el contexto de los nuevos modelos en el área. Con todo, podremos utilizar administración, dirección o *management* con un sentido similar. Como se puede comprobar en la bibliografía, se pueden encontrar todos ellos.

En otros casos se habla, por ejemplo, de liderazgo o de supervisión. Estos términos los usaremos nosotros con un sentido más específico o restringido como tendremos ocasión de explicar en el apartado 6.2.

4.5.2. Definiciones

Vamos a recoger ahora algunas definiciones de gestión que nos ayuden a ir desbrozando el camino. Koontz y Weihrich, que consideran que la esencia del trabajo del administrador o la habilidad gerencial fundamental es la coordinación, definen la administración de la siguiente manera:

> "La administración se define como el proceso de diseñar y mantener un ambiente en el que las personas, trabajando en grupos, alcancen con eficiencia metas seleccionadas" (Koontz y Weihrich, 1994: 4).

Claver, siguiendo a Kast y Rosenzweig, afirma que "la administración comprende la coordinación de hombres y recursos materiales para el logro de unos objetivos" añadiendo en la línea de Simon que "la verdadera esencia del proceso administrativo es la toma de decisiones" (Claver, 1996: 35). Otros autores opinan lo mismo (Mateos-Aparicio, 1998: XXVIII). Según Cuervo:

> "La dirección se ocupa de coordinar e integrar el conjunto de factores productivos que configuran la empresa y, muy en especial, a los hombres que trabajan en ella, su principal activo" (Cuervo, 1996: 153).

Valgan estos tres como ejemplos de definiciones *clásicas* de gestión, definiciones que nos ayudan a aproximarnos al fenómeno pero que podrían ser matizadas o completadas. Mintzberg, por ejemplo, dirá:

> "Directores generales (...), vicepresidentes, obispos, capataces, entrenadores de hockey (...). ¿Es que todas estas personas pueden tener algo en común? (...) Un punto de partida importante es que todas están investidas de autoridad formal sobre una unidad organizativa. De la autoridad formal procede el estatus, el cual conduce a varias relaciones interpersonales, y de éstas procede el acceso a la información. La información, a su vez capacita al directivo para tomar decisiones y estrategias para su unidad" (Mintzberg, 1991b:14-15).

Sin embargo el propio Mintzberg hace una crítica de las definiciones al uso:

> "Si se pregunta a los directivos qué hacen, probablemente dirán que planifican, organizan, coordinan y controlan (...). El hecho es que esas cuatro palabras, que han dominado el vocabulario de la dirección desde que el industrial francés Henry Fayol las introdujo por primera vez en 1916, no dicen mucho sobre lo que los directivos hacen en realidad" (Mintzberg, 1991b: 7-8).

Y añade, contraponiendo lo que él llama *folklore* y *hechos*:

> "Hay cuatro mitos sobre el trabajo de un directivo que no se sostienen bajo un escrutinio cuidadoso de los hechos:
>
> 1. Folklore: el directivo es un planificador reflexivo y sistemático (...). Hechos: un estudio tras otro he demostrado que los directivos trabajan a un ritmo incesante, que sus actividades se caracterizan por la brevedad, variedad y discontinuidad, que están fuertemente orientados a la acción y que no les gustan las actividades reflexivas (...).

2. Folklore: el directivo eficaz no tiene que realizar obligaciones con regularidad (...). Hechos: además de tratar las excepciones, el trabajo de dirección implica la ejecución de varias obligaciones regulares, incluyendo los rituales y ceremonias, negociaciones, y procesar información *blanda* que enlaza la organización con su entorno (...).
3. Folklore: el alto directivo necesita que la información esté resumida, lo que se consigue mejor mediante un sistema formal de información para la dirección (...). Hechos: los directivos prefieren los medios orales -es decir, llamadas telefónicas y reuniones (...).
4. Folklore: la dirección es, o por lo menos se está convirtiendo rápidamente en una ciencia y una profesión (...). Hechos: los programas de los directivos - programar el tiempo, procesar información, tomar decisiones, y así sucesivamente- permanecen profundamente encerrados en sus cerebros. Así pues, para describir esos programas, dependemos de palabras como *juicio* e *intuición*, y casi nunca nos paramos a darnos cuenta de que son meramente unas etiquetas para nuestra ignorancia" (Mintzberg, 1991b: 9-14).

Crainer introduce, también, otro tipo de matizaciones:

> "Con unas organizaciones que cada día tienen menos estratos y la aparición de equipos pequeños que se autoorganizan, la distinción entre *dirección* y *trabajadores* se ha hecho más confusa aún. Sin embargo, el hecho de que hoy día exista un componente directivo en casi todos los puestos de trabajo aumenta, que no disminuye, la necesidad de ser ducho en tareas de organización, integración y coordinación" (Crainer, 1997: 11-12).

El mismo autor, definía *management* de la siguiente manera:

> "Proviene de una palabra italiana que significa montar a caballo, manejo del caballo. Se utiliza ahora, generalmente para la consecución de objetivos empresariales, movilizando a otras personas. Pero, ¿cómo y con qué modelo mental?" (Crainer, 1995: 1129).

Así pues, contamos con algunas definiciones, relativamente aceptables a nuestro juicio, que nos permiten aproximarnos al fenómeno, pero, a la vez, con planteamientos que nos ponen en estado de alerta crítica, que señalan las limitaciones de las propias definiciones.

4.5.3. Nuestra aproximación

Aceptando, pues, el terreno en el que más o menos nos sitúan las definiciones clásicas y con las cautelas críticas mencionadas vamos a intentar continuar el camino de acotación sobre lo que queremos decir cuando decimos gestión.

Contra lo que se afirma en muchas ocasiones, nos permitimos poner en duda que lo característico de los procesos de gestión sea la toma de decisiones o la planificación, en el sentido en el que, desde nuestro punto de vista, es perfectamente posible que todo miembro de la organización, en su ámbito de responsabilidad, tome decisiones y planifique. Otra cosa distinta es que cada persona decide y planifica en el marco de lo decidido y planificado por otros. Y así sucesivamente.

Desde nuestro punto de vista, lo característico del gestor es que asume la responsabilidad del macroproceso, el *todo* de una organización o de una unidad organizativa en su entorno. En ese sentido, la planificación general de la organización, su funcionamiento general y su evaluación general son, como tales grandes procesos, procesos de gestión, procesos bajo la responsabilidad del gestor.

Ahora bien, una vez que tomamos ese macroproceso y esos grandes procesos de gestión y los vamos describiendo y descomponiendo vamos encontrando procesos que vamos a llamar de gestión u operativos según apliquemos los criterios antes apuntados. Sin embargo, los procesos operativos también se componen de planificación, ejecución y evaluación y es perfectamente posible y lógico que determinadas funciones de planificación o evaluación de la intervención, producción o prestación de servicio no sean consideradas funciones de gestión.

La esencia de la gestión, a nuestro juicio sería la coordinación de la organización (o de una unidad dentro de ella) y la interlocución desde esa globalidad articulada con el entorno. El gestor vela por la unidad de acción de la organización o de una unidad dentro de ella. El gestor asume la responsabilidad del macroproceso, es decir, del funcionamiento global de la organización (o de una unidad dentro de ella). Ello supone una responsabilidad sobre los recursos, los procesos y los resultados.

Los que llamamos procesos de gestión atraviesan las partes de la organización y las fronteras entre ésta y su entorno y desde ellos se afecta a toda la organización y a su entorno. Son procesos en los que están involucrados con unas u otras funciones unas u otras personas, de las que se dice que tienen responsabilidades de gestión, y, en todo caso, el máximo responsable de la organización.

Nos parece particularmente interesante la idea de que la gestión es una *función*, de que la gestión se hace *desde dentro*. Si queremos proponer un concepto útil para la gente que hace gestión es importante *ubicarse*. Al gestionar no somos omnipotentes, no estamos *fuera* de la organización *manejándola*, sino que estamos *dentro* con la posibilidad de realizar unas actividades (actividades de gestión) desde las que podemos afectar, limitadamente, a la organización en su entorno.

Nos parece también importante la comprensión del proceso de gestión como conjunto de actividades y procesos que se van segregando del proceso operativo y que están a su servicio, comprensión congruente, por otra parte, con lo que hemos denominado *nuevos modelos de gestión*.

Por otra parte, como hemos dicho, en toda organización y en las funciones de sus miembros podemos identificar la dimensión técnica y la dimensión administrativa. Según el sentido que en este momento damos a estos términos, lo técnico sería lo relacionado con el contenido de la misión de la organización y lo administrativo se referiría a los aspectos formales comunes a cualquier organización con independencia de su misión. Partiendo de esta definición, las funciones de gestión tendrán un mayor o menor componente técnico o administrativo en función de los casos y momentos. Probablemente cuanto más compleja sea la organización la gestión tendrá más componente administrativo, es decir, será más similar en organizaciones aunque éstas operen con tecnologías diferentes.

De modo que estamos hablando de gestión como el proceso o función que se va estructrurando en la organización o una unidad con el fin de que ésta funcione de modo coordinado y con una cierta unidad ante su entorno. Los procesos de gestión están al servicio de los procesos operativos que son los que desembocan en el cumplimiento de la misión de la organización y en cada organización y en cada momento tendrán una configuración característica. Esta caracterización teórica y práctica de lo que entendemos por gestión se aclara cuando nos preguntamos por los componentes por las funciones o procesos que entran dentro de la función o proceso de gestión.

4.5.4. De qué se compone

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

> "Planeación incluye la selección de misiones y objetivos y las acciones para lograrlos; requiere tomar decisiones, es decir, seleccionar cursos futuros de acción entre varias opciones (...). No existe un plan real hasta que se haya tomado una decisión (...).
>
> "La organización es aquella parte de la administración que implica establecer una estructura intencional de los papeles que deben desempeñar las personas en una organización (...), el diseño de una estructura organizacional eficaz (...).
>
> "Integración de personal implica llenar y mantener ocupados los puestos en la estructura organizacional (...): identificar los requerimientos de la fuerza laboral; al realizar un inventario de las personas disponibles y al reclutar, seleccionar, ubicar, ascender, evaluar, planear las carreras, remunerar y capacitar, o desarrollar (...).
>
> "Dirección consiste en influir sobre las personas para que contribuyan a la obtención de las metas de la organización y del grupo; se refiere predominantemente a los aspectos interpersonales de la administración (...), liderazgo ... (...).
>
> "Control implica medir y corregir el desempeño individual y organizacional para asegurar que los hechos se ajustan a los planes. Implica medir el desempeño contra las metas y los planes, muestra dónde existen desviaciones de los estándares y ayuda a corregirlas" (Koontz y Weihrich, 1994: 20-21).

Efectivamente podemos comprobar que este tipo de esquema, inspirado como hemos dicho, en Fayol, aparece en diversos textos. Por ejemplo, Claver afirma que las fases o funciones del proceso administrativo son las de planificación, organización y control, en un ciclo que, una vez iniciado, implica la realización de funciones de una forma simultánea:

> "Planificación consiste en decir qué se debe hacer, cómo hacerlo, dónde y quién lo hará (...). Organización es la parte de la administración que trata de dotar a la empresa de una estructura o conjunto de relaciones que posibilite el desarrollo de las tareas administrativas y operativas necesarias para la consecución de las metas y de los objetivos empresariales, así como permitir la ejecución de dichas tarea por las personas adecuadas (...). Control consiste en medir y, en su caso, corregir el desempeño en las actividades de los subordinados ... El control lleva implícito la necesidad de establecer estándares de rendimiento" (Claver, 1996: 35-36).

En opinión de Palom y Tort, Palom "se reconocen normalmente como funciones del *management*: planificar, organizar, ejecutar y controlar" (Palom y Tort, 1991: 69). Según Cuervo, "se definen como funciones clásicas del proceso directivo la planificación, la organización, la dirección de recursos humanos y el control" (Cuervo, 1996: 156).

Rodrigo y Rufin ordenan en un cuadro de doble entrada algunos de los aspectos aparecidos en los esquemas anteriores y se refieren a "las diferentes etapas de esa tarea de administración: la planificación, la organización, la dirección y el control; aplicadas a cada una de las áreas funcionales en que suele compartimentar la empresa el conjunto de actividades: la función financiera, la de comercialización o marketing, la producción y la política de personal:

> "La planificación o determinación de los objetivos a alcanzar en el futuro a partir de los medios disponibles, la organización como forma de mejor disposición y utilización de esos recursos, la dirección como tarea responsable de la toma de decisiones y del necesario liderazgo de las personas integrantes de la empresa y el control o mecanismo que permite el seguimiento y reconducción, en caso de necesidad, de las tareas que se lleven a cabo" (Rodrigo y Rufín, 1997: 17-19).

Crainer se pregunta: ¿Qué hacen los *managers?* Contesta que se suelen utilizar las siglas POSDCORB *(planning, organising, staffing, directing, co-ordinating, reporting, budgeting)* pero que la gestión es algo más amplio, más espontáneo, más personal y más dinámico de lo que esas siglas sugieren (Crainer, 1995: xxv). De hecho cita una investigación con encuesta a más de 1.200 gestores acerca de las destrezas y las áreas de más interés para el futuro en la que por orden salieron las siguientes:

- "pensamiento estratégico (por ejemplo largo plazo, perspectiva más amplia, anticiparse) respondiendo a y gestionando el cambio
- una orientación hacia la calidad total y la satisfacción del cliente
- gestión financiera (por ejemplo rol e impacto de los indicadores financieros clave)
- facilitar a otros su participación o contribución
- entender el rol de la información y la tecnología de la información
- comunicación verbal (por ejemplo coherente, persuasiva)
- sensibilidad organizacional (por ejemplo comprensión transfuncional)
- evaluación del riesgo en la toma de decisiones" (Crainer, 1995: xxxi).

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

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

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

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

4. Como *monitor*, el directivo barre continuamente su entorno buscando información (...).
5. Los directivos tienen que compartir y distribuir gran parte de esta información (...) en su papel de *difusor*" (...).
6. En su papel de *portavoz*, los directivos pasan parte de su información a personas de fuera de sus unidades (...).

"Papeles decisorios:

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

Nos encontramos, pues, con diferentes tipos de esquemas:

- Aquellos que hacen referencia, con diferentes nombres, a subprocesos dentro del proceso de gestión o fases en el ciclo de la gestión, como, por ejemplo, planificación, organización o control.
- Aquellos que ponen el énfasis en las áreas o ámbitos de gestión, como por ejemplo, producción, ventas, personal o finanzas.
- Aquellos que, más bien, parten de la observación de lo que los gestores hacen o del registro de lo que dicen que hacen o dicen que es importante.

En nuestro proyecto de investigación la búsqueda o construcción de este esquema constituía una de las tareas fundamentales pues, sólo *sobre* él podía *montarse* nuestro modelo de gestión. De una u otra manera nos preocupaba la pregunta que planteaba Crainer. Gestionar, sí, pero, ¿con qué modelo mental?

4.5.5. Nuestro esquema

La discusión del esquema de los procesos de gestión fue uno de los centros de interés del equipo asesor y, en general, una de las tareas recurrentes en el proceso de investigación. Ello se justifica, a nuestro juicio, puesto que este esquema constituye el esqueleto de un modelo de gestión: construirlo bien es poner las bases de un modelo de gestión coherente. Construirlo mal condicionaría el modelo en forma crítica. Por ello, nos parece oportuno reflejar, en primer lugar, el proceso de búsqueda de nuestro esquema, mostrando algunas de sus formulaciones provisionales para después presentarlo en la versión definitiva

4.5.5.1. La búsqueda del esquema

En el trabajo de búsqueda y construcción del esquema optábamos, al modo de Mintzberg, por partir de lo que realmente hacen las personas con responsabilidades de gestión con la voluntad de ordenarlo, de sistematizarlo de una manera rigurosa y útil para esas mismas personas y para la comunidad científica y profesional en general.

Las definiciones que hacen referencia al ciclo de la gestión son interesantes, pero, desde nuestro punto de vista, tal como hemos dicho, el ciclo planificación-ejecución-evaluación no es privativo de los procesos de gestión. Todo proceso, al menos en principio, tiene esa condición cíclica según la cual hay un momento de previsión y decisión, un momento de actuación y un momento de valoración de lo ocurrido que abre la puerta a un nuevo momento de planificación. Así pues esa perspectiva cíclica ha de ser asumida pero, a nuestro juicio, no es suficiente como descripción que ayude a la persona con responsabilidad de gestión. Por otra parte, en cuanto a los momentos de ese ciclo, para nosotros son reducibles a los tres mencionados

Por otra parte están los esquemas que identifican lo que podríamos llamar *áreas* de gestión. Son también interesantes pues recuerdan una serie de cuestiones de las que se ha de ocupar la persona con responsabilidades de gestión como por ejemplo las finanzas o el marketing, por poner dos ejemplos. Sin embargo estos esquemas son, en muchos casos, tributarios de determinadas estructuras organizativas que existen en determinadas organizaciones. Se parte de una estructura departamental dada y se organiza la gestión en función de ésta. Este tipo de enfoque, a nuestro juicio, puede dificultar la comprensión del proceso de gestión como proceso, las interrelaciones entre sus subprocesos y, sobre todo, la comprensión del proceso de gestión como proceso al servicio del proceso operativo. Sin embargo, por otra parte, nos parecía necesario integrar en el esquema todas esas importantes áreas, cosa que, por ejemplo no hacía el, por otra parte, valioso esquema de Mintzberg.

Optamos por la construcción de un esquema, esquema que ha ido siendo reformulado en diferentes momentos. Por ejemplo, en el primer documento entregado al grupo de trabajo en noviembre de 1997 hablábamos de:

- Gestión de los procesos
- Gestión de los recursos
- Gestión de la estructura
- Gestión de la inteligencia

Tras el trabajo del primer curso, en junio de 1998, el esquema que proponíamos decía:

- Análisis (investigación) del macroentorno.
- Análisis (investigación) del microentorno (de la organización y/o sus unidades de intervención).
- Diseño y rediseño de la organización (aspectos jurídicos, misión, estructuras, procedimientos).
- Planificación general de la vida total de la organización en su entorno (incluye planificación estratégica).
- Evaluación general de la vida total de la organización en su entorno (incluye evaluación de la cultura, clima).
- Planificación de la interacción organización-entorno (incluye marketing e imagen corporativa).
- Evaluación de la interacción organización-entorno.
- Planificación de la prestación de servicios.
- Evaluación de la prestación de servicios.
- Coordinación (dirección, dinamización, animación) de personas y equipos.

- Gestión de la información, comunicación (obtención o producción de información, almacenamiento de información, transformación de información en conocimiento).
- Gestión de los recursos humanos (identificación de necesidades, análisis de empleos, valoración de puestos, captación, selección, contratación, acogida, retribución, promoción, formación, negociación colectiva, cuestiones administrativas, salud y seguridad, control, evaluación del desempeño).
- Gestión de los recursos materiales (espacios, provisiones, etc.).
- Gestión económico-financiera (presupuesto, cuentas anuales, contabilidad general y analítica, financiación, cuestiones administrativas, fiscales).
- Gestión del conocimiento (aprendizaje) (obtención o producción de conocimiento, construcción del marco de referencia).

Por mencionar un tercer y último ejemplo, en diciembre de 1998 proponíamos el siguiente esquema:

- Gestión general de la vida total de la organización en su entorno, que incluye:
  - Diseño y rediseño de la organización (aspectos jurídicos, misión, estructuras, procesos, recursos, etc.).
  - Planificación general de la organización (estratégica y a plazo más corto).
  - Evaluación general del funcionamiento de la organización (incluyendo evaluación de la cultura, del clima, etc.)
- Gestión de la interacción organización - entorno (incluida la intervención o producción y prestación del servicio), que incluye:
  - El llamado marketing.
  - La gestión de la imagen corporativa.
- Coordinación, que incluye:
  - Dirección, dinamización, animación de personas / equipos.
  - Gestión de la información, comunicación (obtención o producción de información, almacenamiento de información, transformación de información en conocimiento)
- Gestión de personal (que incluye identificación de necesidades, análisis de empleos, valoración de puestos, captación, selección, contratación, acogida, retribución, promoción, formación, negociación colectiva, cuestiones administrativas, salud y seguridad, control, evaluación del desempeño).
- Gestión de los recursos materiales (espacios, provisiones, etc.)
- Gestión económico-financiera (presupuesto, cuentas anuales, contabilidad general y analítica, financiación, cuestiones administrativas, fiscales, etc.).
- Gestión del conocimiento (aprendizaje), que incluye:
  - Construcción del marco de referencia.
  - Análisis (investigación) del macroentorno y microentorno (de la organización y/o sus unidades de intervención).

4.5.5.2. Nuestra propuesta

Vamos ahora a presentar la conceptualización de la gestión a la que hemos llegado y la base sobre la que luego montaremos nuestro modelo de gestión. Ahora tan sólo vamos a bosquejarlo o brevemente, para luego retomarlo como esquema de nuestro

capitulo 6 y finalmente como base del modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales que recogeremos en el capítulo 7.

El esquema incorpora diez funciones o procesos de gestión que nos parecen los fundamentales. Las funciones no son como piezas de un rompecabezas que encajan sin solapamientos y lagunas. Son procesos que pueden ser desarrollados en mayor o menor medida y de diferentes maneras. Una necesidad de gestión podrá ser abordada desde diferentes procesos y, en ocasiones, incluso será bueno que una misma acción pueda ser abordada desde más de una perspectiva, siempre y cuando haya una razonable coordinación. Y es que la vida de las organizaciones es así. Una misma interacción entre una persona de la organización y una persona del entorno puede ser relevante en términos de prestación de servicio, en términos de imagen corporativa y en términos de obtención de financiación. Por ello mismo podrá ser afectada por diferentes funciones de gestión o incluida en diferentes procesos de gestión.

En nuestro esquema hemos optado por presentar los procesos de gestión en la medida en que hipotéticamente irían apareciendo en una organización que se va haciendo más compleja, en la medida en que, como decíamos, se van *desgajando* de los procesos operativos, se van configurando como tales procesos de gestión. Partimos, pues de que, hipotéticamente, cabe pensar en una situación en la que se da únicamente el proceso operativo (de intervención, producción, prestación de servicio). Llamemos funcionamiento de la organización al *todo* de lo que ocurre en la organización en el entorno. Como todo proceso, ese proceso de funcionamiento se compone de planificación del funcionamiento, ejecución del funcionamiento y evaluación del funcionamiento.

En la medida en que el funcionamiento se da en la realidad y, fundamentalmente, en la medida en la que va tomando cuerpo una organización (en un entorno) que es la que protagoniza la intervención, producción o prestación de servicio, empezamos a hablar de gestión. Como decíamos, no hay una frontera nítida entre procesos operativos y procesos de gestión. Se habla más de proceso de gestión cuanto más indirectamente un proceso tiene que ver con los procesos operativos. Por eso, en principio, hay más gestión cuanto más compleja es la organización.

Desde nuestro punto de vista, no hemos de pensar que la planificación, la ejecución y la evaluación de la organización son enteramente procesos de gestión. Al estudiarlos, descubrimos que dentro hay subprocesos que son parte del proceso de gestión y subprocesos que son parte del proceso operativo. Como tales procesos, los procesos de planificación, ejecución y evaluación de la organización, son asumidos como procesos de gestión, pero sabiendo que al describirlos e ir identificando responsables de subprocesos, los responsables de procesos de planificación y evaluación de la intervención, producción o prestación de servicio podrán ser los mismos que los responsables de los procesos de ejecución de dichos procesos operativos.

Las tendencias innovadoras en materia de gestión señalan, al menos la posibilidad de que no existan meros ejecutores, es decir que toda persona en tanto que responsable (o propietaria) de algún proceso, pueda ser responsable de su planificación, ejecución y evaluación. Lo cual no es óbice para entender que entre planificaciones, ejecuciones y evaluaciones de diferentes niveles habrá de existir interacción en términos de alimentación mutua y coherencia lógica.

Asi pues, hemos visto como empiezan a segregarse o desagregarse de ese macroproceso de funcionamiento, un proceso o unos procesos que damos en llamar procesos de gestión. Proceso de gestión que está al servicio del proceso o de los procesos operativos.

Si ahora estudiamos el proceso de gestión, encontramos que lo podemos descomponer en tres procesos. Por decirlo de alguna manera, lo que hace, de lo que se responsabiliza el gestor o gestora (o los gestores o gestoras) es de la planificación, de la evaluación y de lo que podríamos llamar *interlocución* en y de la organización. Esos, a nuestro juicio, son los tres grandes (e imprescindibles) procesos de gestión:

1. El proceso de planificación de la organización, desde la planificación a largo plazo hasta la planificación a corto plazo y que en todo caso incluye cualquier toma de decisiones.

2. El proceso de interlocución, que incluye la coordinación de la organización a través de la relación y la representación de la organización en relación con el entorno.
3. El proceso de evaluación, que incluye todo lo que sea obtención y procesamiento de información sobre la organización y su entorno, que se dan en todo momento.

En una organización relativamente sencilla en la que, por ejemplo, seis personas están en el núcleo de operaciones y una en la gestión, ésta trabajaría básicamente como responsable de esos tres procesos, que llamaremos procesos de gestión básica.

Si ascendemos un peldaño de complejidad vemos que lo que suele ocurrir es que se desagregan o desgajan de ese proceso de gestión, procesos de gestión vinculados a cada uno de los tipos de recursos que mencionamos como fundamentales en nuestro modelo de comprensión de las organizaciones:

4. Gestión de los recursos humanos.
5. Gestión económico-financiera.
6. Gestión de la información.
7. Gestión de los recursos materiales.

Por ejemplo, normalmente el primer proceso que se tiene la necesidad de desagregar y de configurar como proceso de gestión específico es, de una u otra manera, el proceso de gestión económico-financiera. Pero lo mismo que podemos hacer una gestión específica del elemento dinero, podemos hacerla de otros elementos: recursos humanos, recursos materiales, información.

Cada uno de estos procesos específicos de gestión que desagregamos del proceso de gestión puede ser comprendido de la misma manera que hemos visto antes. Es decir dentro de cada uno de ellos hay una planificación, una ejecución y una evaluación. La planificación en cada uno de estos procesos de gestión se hará en interacción con la planificación general de la que hemos hablado antes. Lo mismo pasa con la ejecución y la evaluación.

Veámoslo con un ejemplo. Está clara la interacción entre el proceso de planificación de la gestión de los recursos humanos y el proceso de ejecución de la gestión de los recursos humanos, ya que según se establezca en el primero se dará el segundo. Sin embargo, también existe una relación entre el proceso de planificación de la gestión de recursos humanos y el proceso de planificación general de la organización, pues habrán de ser coherentes entre sí.

A los procesos de gestión de este segundo bloque los llamaremos procesos de gestión especializada. Por fin llegamos a un tercer bloque que podemos llamar procesos de gestión avanzada. Nos explicaremos. Como dijimos en el apartado 4.4.4., cada vez que una organización funciona pasan tres cosas simultánea y necesariamente:

- La organización interactúa con el entorno operándose cambios en éste.
- La organización cambia desde el punto de vista estructural.
- La organización aprende.

La gestión de estos tres grandes procesos podría hacerse mediante las que hemos denominado herramientas de gestión avanzada:

8. Gestión del intercambio entre la organización y el entorno (marketing).
9. Gestión de la estructuración de la organización.
10. Gestión del aprendizaje de la organización.

Igualmente cada uno de estos tres procesos de gestión se compondría de planificación, ejecución y evaluación y sus subprocesos tendrían el mismo tipo de conexiones múltiples del que hablábamos.

Por ahora no debemos seguir ampliando este esquema. Es un primer desarrollo de lo que entendemos por gestión y era necesario plantearlo en este momento. En el capítulo 6 dedicaremos un apartado a cada uno de esos procesos de gestión en general y en el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, lo que nos permitirá, en el capítulo 7, formular nuestro modelo de gestión. Ahora, sin embargo para terminar este capítulo 4 hemos de realizar dos trabajos que facilitarán

después nuestra aproximación a un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales:

- Presentar las propuestas sobre gestión de servicios como una primera acotación que nos va aproximando a la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.
- Presentar el modelo de gestión de calidad como modelo de referencia o de contraste principal (aunque no único) para el posterior desarrollo de nuestro modelo.

4.6. Gestión de servicios

En este capitulo 4 estamos construyendo esa base teórica que nos permitirá posteriormente elaborar nuestro modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Hemos fijado nuestro modelo de comprensión de las organizaciones y de los procesos de gestión y nos aprestamos ahora a realizar una breve referencia a algún tipo de abordaje sectorial que, dentro del campo de la gestión, nos va aproximando a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En el apartado 4.3. hicimos un recorrido por las aportaciones fundamentales de las ciencias de la gestión. Hablar de teoría de la gestión supone asumir que, sea cual sea, el tipo de organización, la gestión tiene una serie de constantes que pueden ser estudiadas. No obstante, desarrollos *sectoriales* en las ciencias de la gestión se nutren de la teoría general y a la vez la alimentan. Entre ellos nos interesamos por la gestión de servicios. Al final haremos alguna referencia a otros abordajes sectoriales que nos van a servir de referencia.

Usualmente los autores que se ocupan de la gestión de servicios insisten en la importancia creciente de los servicios y en la necesidad de desarrollar conceptos y herramientas de gestión adecuados a ellos, en un contexto en el que perciben se se ha prestado atención preferente a otro tipo de organizaciones. Así por ejemplo Carlzon afirma que:

> "Cuando se la comprenda en su totalidad, la llegada de la economía de servicios será comparada, por sus efectos económicos y sociales, con la revolución industrial (...).La mayoría de los modelos de marketing y de gestión se basan en la experiencia de competir con mercancías (...). La bibliografía sobre el marketing y la gestión de servicios es muy escasa hoy en día y con muy poca teoría" (Grönroos, 1994: XIII-XVI).

En una línea similar, señalará Shaw:

> "Las diferencias entre las empresas de servicios y las industriales son mucho mayores que sus semejanzas (...). Por tanto, los principios de la dirección de empresas, los conceptos e instrumentos estratégicos elaborados durante los últimos cincuenta a sesenta y cinco años para las organizaciones industriales resultan inadecuados para las organizaciones de servicios" (Shaw, 1991: XIII)

Sea como sea, lo que tenemos ante nosotros es un cierto cuerpo de experiencias y teorías que intentan arrojar luz sobre el tema de la gestión de servicios y que merecen una cierta atención por nuestra parte. En el propio desarrollo de nuestra explicación intentaremos calibrar en qué medida hay o no especificidades en los servicios frente a otras actividades de las organizaciones (como pueden ser las industriales) y, consiguientemente, en su gestión.

4.6.1. Delimitación del campo

A la hora de definir o delimitar aquellas actuaciones, interacciones o prestaciones que llamamos servicios se suele hacer referencia en la bibliografía (Claver, 1996: 270; Dickens, 1995: 21; Flipo, 1993: 52-53; Grönroos, 1994: 28; Martínez Moreno, 1997: 51-52) a algunas características, que vamos a revisar:

- intangibilidad
- interactividad o participación del cliente en la prestación
- simultaneidad de producción y prestación o consumo
- dificultad de estandarización

La intangibilidad de los servicios es resaltada, aunque matizadamente, en la definición de Kotler:

> "Un servicio es cualquier actuación que una parte puede ofrecer a la otra, esencialmente intangible, sin transmisión de propiedad. Su prestación puede ir o no ligada a productos físicos" (Kotler, 1995: 524).

De hecho según este autor, pueden distinguirse cinco tipos de ofertas: bienes tangibles, bienes acompañados de servicios, híbridos donde la importancia de lo tangible y lo intangible sería equivalente, servicios acompañados de bienes y servicios puros (Kotler, 1995: 525). En la misma línea Larrea habla del "*mix* tangibilidad-intangibilidad" (Larrea, 1991: 55) representado en un continuo que va de la máxima tangibilidad a la máxima intangibilidad.

Faure vincula la interactividad de los servicios con su menor estandarización y señala:

> "La producción pura de servicios supone una importante interacción entre el productor y el consumidor (...). La estandarización es la más baja; la necesidad de capacidades relacionales o de adaptación de los empleados es importante (...), el cliente está muy implicado en el proceso de producción" (Faure, 1993: 70).

Berry refuerza la idea de baja estandarización o discrecionalidad:

> "La mayoría de los puestos de servicio tienen un elevado contenido discrecional. La máxima cantidad de energía y atención que una persona puede aportar, y la cantidad mínima exigida para evitar una sanción son dos cosas totalmente diferentes. Por eso el nivel de energía y atención quedan a discreción del prestador del servicio. (Berry, 1995: 25).

Grönroos resume la idea de la simultaneidad de producción y prestación diciendo que "si un avión sale de un aeropuerto medio lleno, los asientos vacíos no pueden venderse al día siguiente" (Grönroos, 1994: 29). Además, en palabras de Martínez Moreno, la "intangibilidad, que impide la posibilidad de almacenamiento (...), supone asimismo la imposibilidad de inspección previa (...). Supone que la empresa vende al cliente una promesa" (Martínez Moreno, 1997: 151). Martínez Moreno habla también de irrepetibilidad:

> "Aunque los procedimientos pueden generalmente reiterarse, no ocurre lo mismo con las actitudes y los micro-comportamientos que afectan de forma relevante a la relación proveedor-cliente. La irrepetibilidad implica dificultad de perfeccionamiento del servicio" (Martínez Moreno, 1997: 152).

En definitiva vemos que las cuatro características más habitualmente atribuidas a los servicios están íntimamente relacionadas entre sí. En expresión de Larrea, "el servicio es constitutivamente una relación interpersonal" (Larrea, 1991: 189). Es decir, haya o no transacción de algo tangible, el servicio se caracteriza por esa intangibilidad e irrepetibilidad propia de la interacción. La dificultad de estandarización y la imposibilidad de almacenamiento serían consecuencias lógicas en esa forma peculiar de dar respuesta a necesidades que son los servicios.

En todo caso, como vemos, la posesión en mayor o menor medida de esas características permite realizar clasificaciones de los servicios (Flipo, 1993: 53; Grönroos, 1994: 30-34) según sea mayor o menor la presencia de elementos tangibles, la interacción o la estandarización. También se pueden clasificar los servicios según la intensidad de la mano de obra, la menor o mayor frecuencia de la

relación o si la prestación del servicios se hace a individuos o a grupos más o menos amplios.

El panorama que nos abren estas clasificaciones es el de una gran variedad y riqueza en el mundo de los servicios. Por otra parte, no pocas empresas industriales, en un esfuerzo de orientación a los clientes han desarrollado la prestación de servicios e, incluso han llegado a redefinirse como empresas de servicios. Como muestra, una afirmación del primer directivo de una multinacional que se dedica a la fabricación de trenes de alta velocidad, escuchada en el IX Congreso de Empresas de Calidad: todas las compañías son de servicios.

4.6.2. La calidad del servicio

A partir de las especificidades de los servicios o de sus diferencias con los productos surge en la bibliografía, a menudo, la pregunta por la forma de evaluar su calidad, tarea que aparece como más difícil, en principio, que en el caso de los productos. En este terreno los estudios más citados en la bibliografía son los de Zeithaml, Parasuraman y Berry. La idea fundamental de estos investigadores es que la calidad de servicio es el grado en que la satisfacción de los clientes coincide con las expectativas que tenían antes de usarlo. Afirman que las dimensiones generales que influyen en la evaluación que el cliente hace de la calidad del servicio son, por orden de importancia:

- "Fiabilidad: La capacidad de prestar el servicio prometido con seguridad y correctamente.
- Consideración: Voluntad de ayudar a los clientes y prestar el servicio rápidamente.
- Garantía: Los conocimientos y la cortesía de los empleados y su capacidad de infundir confianza.
- Empatía: La capacidad de prestar a los clientes atención individual y cuidadosa.
- Recursos tangibles: Aspecto de los recursos materiales, equipos, personal y materiales de comunicación" (Berry y Parasuraman, 1993: 28).

Dichas dimensiones son una simplificación de las diez encontradas por estos autores con anterioridad: "apariencia de los elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, profesionalidad, amabilidad, credibilidad, seguridad, accesibilidad, comunicación y comprensión de cada cliente" (Cámara, 1996: 484). Grönroos,

integrando diversos estudios propone estos seis criterios de buena calidad percibida en los servicios:

1. "Profesionalidad y habilidad (...)
2. Actitud y comportamiento (...)
3. Accesibilidad y flexibilidad (...)
4. Fiabilidad y formalidad (...)
5. Restablecimiento (...) siempre que algo vaya mal (...)
6. Reputación y credibilidad" (Grönroos, 1994: 47).

Estas aproximaciones nos introducen en la diferencia entre calidad técnica y calidad percibida o entre calidad objetiva y calidad subjetiva (Dickens, 1995: 21; Grönroos, 1994: 89; Kotler, 1995: 531) que es de calado en el campo de los servicios ya que la intangibilidad e interactividad de los servicios hace que tengan especial relevancia los aspectos subjetivos o la percepción del cliente pero no puede dejarse de lado la conformidad con los requerimientos técnicos que pueda tener cada servicio. Sobre esta cuestión volveremos con detenimiento cuando hablemos de evaluación en el apartado 6.3.

4.6.3. Repercusiones para la gestión

Las mencionadas características de los servicios y de la calidad en los servicios conducen a los diferentes autores a señalar algunas cuestiones de especial relevancia en la gestión de servicios (Flipo: 1993: 53; Kotler, 1995: 526-532). Las que concitan mayor consenso en la literatura consultada serían:

- La investigación sobre el entorno y la planificación en la organización deben contribuir a la sincronización entre la oferta y la demanda.
- La gestión de recursos humanos (o el denominado *marketing interno*) así como la descentralización en la estructura organizativa (Faure, 1993: 70) han de contribuir a la autonomía y al *empowerment* de los prestadores de servicio.
- Se debe encontrar en cada caso el grado adecuado de estandarización de los servicios.
- Conviene administrar cuidadosamente los aspectos visibles o tangibles del servicio. Lo que Kotler llama "tangibilizar lo intangible" (Kotler, 1995: 526).
- Se ha de medir la satisfacción de los clientes.

- Se precisa una mayor integración entre las actividades de producción y marketing (Claver, 1996: 270)

Berry y Parasuraman, por ejemplo, hablan de convertir el marketing en una función de línea:

> "Aunque tanto el marketing de servicios como el marketing de bienes comienzan con las funciones críticas de identificación de necesidades y diseño del producto, generalmente los bienes se producen antes de venderse, mientras que los servicios habitualmente se venden antes de producirlos. Es más: el marketing de servicios ejerce una influencia más limitada sobre los clientes antes de la compra que el marketing de bienes (...). Los clientes tienen que experimentar los servicios intangibles para conocerlos realmente (...). En los servicios, tanto el marketing postventa, mediante la orquestación de una experiencia satisfactoria para los clientes durante la producción, como la comunicación verbal (...) tienen mucha importancia para ganar la lealtad de la clientela (...). Los *productores* con quienes tratan los clientes (...) desempeñan el mismo papel que los comerciantes" (Berry y Parasuraman, 1993: 19-20).

Berry, en referencia a aspectos organizativos dice que:

> "En muchos servicios, la organización funcional hace que quede difuminado el objetivo de satisfacer al cliente final, y restringe el talento y la energía potencialmente existente dentro de la empresa (...). Cada vez son más y más las empresas que, reaccionando ante los puntos débiles del *funcionalismo*, reúnen a los empleados de diferentes especialidades en una misma unidad (...). La totalidad de la cadena de servicio, o su mayor parte, es agrupada en una unidad transfuncional que atiende a un grupo específico de clientes (...). Esa unidad se constituye en un *equipo de prestación de servicios*" (Berry, 1995: 167).

En cuanto al *empowerment*, Berry señala:

> "Apoderar (...) no significa eliminación de niveles jerárquicos y de dirección, ni tampoco una mayor responsabilidad personal del empleado. Apoderar tampoco significa simplemente conceder mayor libertad y discrecionalidad en su trabajo a los servidores, porque todo eso es una visión demasiado estrecha del significado y las ventajas de esta idea. El apoderamiento es un *estado mental* que se extiende a los siguientes extremos: 1) *control* sobre la forma de realizar el trabajo; 2) *conocimiento* del contexto en el que se realiza el trabajo y de la forma en que encaja en el *cuadro general*; 3) *responsabilidad* sobre el resultado del trabajo; 4) *responsabilidad compartida* respecto al rendimiento de la unidad y de toda la empresa, y 5) *equidad* en la distribución de gratificaciones basadas en el rendimiento individual y colectivo" (Berry, 1995: 262).

Se insiste en conceptos como marketing interactivo (poner énfasis en la relación entre proveedor y cliente) (Kotler, 1995: 531) y marketing de relaciones, que "supone el establecimiento de relaciones estables y duraderas con los clientes que permitan

de un modo más efectivo su satisfacción y el logro de su lealtad" (Santesmases, 1996: 990).

4.6.4. Nuevos abordajes sectoriales

Para hablar de la gestión de organizaciones no lucrativas de servicios sociales nos vamos a servir de los conocimientos generales acerca de la gestión de las organizaciones y de los conocimientos más específicos sobre gestión de servicios. En el desarrollo de nuestros planteamientos se encontrarán referencias a autores que hablan de la gestión de las organizaciones no gubernamentales o no lucrativas y otros que se refieren a la gestión de los servicios sociales. Por otra parte hay otros abordajes sectoriales que nos están sirviendo de referencia y que son fundamentalmente los que provienen del campo educativo, del campo sanitario o del campo de la Administración Pública en general.

Efectivamente, en la medida en que diferentes instituciones sociales han ido tomando carta de naturaleza se han ido realizando estudios en torno a su gestión. Estudios con discursos que ponen un mayor o menor énfasis en lo peculiar de la gestión en aquel ámbito de su interés. Por poner un ejemplo tomado del ámbito de la educación, Santos Guerra afirma:

> "Los teóricos de la organización no han logrado ofrecer ningún análisis sensato y amplio de las escuelas. Su labor se ha visto fundamentalmente perjudicada por apoyarse en modelos teóricos e intuiciones empíricas derivadas de, y desarrolladas casi exclusivamente en relación con, estudios de empresas industriales y comerciales o grandes burocracias" (Santos Guerra, 1996: 430).

En la misma línea Gairín dirá:

> "El campo de la Organización Escolar es amplio, complejo y diversificado, dados los múltiples elementos, dimensiones y procesos que configuran la escuela como organización. Durante años se ha apoyado bastante en teorías generadas en el ámbito de la administración empresarial; en la actualidad se reconoce la necesidad de generar conocimiento sobre la naturaleza organizativa de la escuela desde el análisis e investigación de la propia escuela" (Gairín, 1996: 32).

Y San Fabián:

> "Un referente básico para entender cualquier organización está en los procesos que se siguen para tomar decisiones (...). La teoría de la organización se ha mostrado bastante prolífica en la elaboración de modelos dirigidos a la descripción y, sobre todo, a la prescripción de la toma de decisiones. El enfoque dominante ha sido el denominado técnico-racionalista, el cual ha ido evolucionando y adaptándose a la complejidad organizativa para producir algunos de los modelos/tecnologías más elaborados de la ciencia de la organización, propuestos desde las teorías situacionales y de la contingencia (...). Sin embargo, durante los últimos años estos modelos han sido objeto de una crítica frontal que ha minado las bases científicas e ideológicamente neutrales de las que hacían alarde. Las perspectivas interpretativa y política han puesto al descubierto el carácter técnicamente ambiguo y socialmente condicionado de los procesos de toma de decisiones (...). Esto supone un cuestionamiento de los modelos racionales que alcanza a sus versiones de toma de decisiones más descentralizadas o de control participativo (...). Las organizaciones educativas, debido a la posición más periférica que ocupan en el conjunto del entramado social, podrían contribuir a esta búsqueda aportando modelos de gestión realmente *educativos*, esto es alejados de los enfoques jerárquicos e instrumentales, y quizás servir así de referencia a las organizaciones burocráticas y empresariales que han marcado hasta ahora la pauta en la teoría organizacional" (San Fabián, 1996: 206)

La dialéctica entre la recepción y asimilación del conocimiento producido en otros *territorios* y la especificidad del propio y la consiguiente legitimidad de una aportación singular aparece en estos textos y en otros que se refieren a otros ámbitos. Nuestro estudio se inscribe también en esa dialéctica que creemos enriquecedora al afirmar simultáneamente:

- La suficiente especificidad de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales para poder investigar sobre su gestión.
- La necesaria recepción y aplicación de los conceptos y herramientas que existen acerca de la gestión de las organizaciones en general.
- La posibilidad de aportar desde las organizaciones no lucrativas de servicios sociales a ese acervo común de conocimiento sobre la gestión de las organizaciones.

En todo caso no vamos a añadir ahora más información sobre marcos más restringidos dentro de los servicios, sino que esta será directamente utilizada en los capítulos 6 y 7.

4.7. El modelo de gestión de calidad

Para terminar este capítulo 4 queremos presentar el modelo de gestión de calidad, pues, como hemos dicho, lo hemos elegido como referente principal (aunque no único) para la elaboración de nuestro modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Diríamos que esa elección, prácticamente, se nos impuso en el momento en que en el otoño de 1997, tras cuatro años fuera del país, retomábamos el contacto con el sector de los servicios sociales en nuestro entorno y perfilábamos nuestro proyecto de investigación. Si nuestra investigación se planteaba como una suerte de *diálogo* entre el mundo de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y el mundo de la gestión de las organizaciones, resultaba evidente que ese diálogo, hoy y aquí, pasa por un diálogo con los modelos de gestión de calidad. Así, al menos, lo estaban y lo están entendiendo un buen número de organizaciones de intervención social en nuestro entorno, tal como hemos tenido ocasión de confirmar a lo largo de la investigación.

Como tuvimos ocasión de señalar brevemente en el apartado 4.3.13., cuando hablamos de gestión de calidad o gestión de la calidad nos estamos refiriendo a un modelo de gestión relativamente reconocible en el concierto de las propuestas de gestión hoy disponibles. No es sin embargo un modelo que todo el mundo entiende, describe o utiliza de la misma manera. Por eso vamos a hablar del *planeta calidad*, entendiendo que hay un conjunto de propuestas que tienen un parentesco y un *aire de familia*, pero que presentan también perfiles diversos. Con todo, si tuviéramos que escoger la propuesta de ese *planeta calidad* más conocida en nuestro entorno, elegiríamos, sin duda, el modelo propuesto por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM)

De modo que, en función de su pujanza en el campo de la gestión de las organizaciones y de un incipiente pero notable interés desde las organizaciones no lucrativas de servicios sociales escogemos el modelo de la EFQM como referente principal (aunque no único) del modelo de gestión de calidad (del *planeta calidad)* y el modelo de gestión de calidad como referente principal (aunque no único) de las propuestas vigentes en el campo de la gestión de las organizaciones.

En todo caso, el *aterrizaje* de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en ese planeta no resulta fácil. Cuando estas organizaciones se aproximan a los modelos de gestión de calidad se encuentran con una multiplicidad de conceptos a menudo expresados en un código poco familiar. El conocimiento sobre gestión realmente existente en los textos y en las prácticas que se reclaman *de calidad* raramente ha sido producido desde una mínima cercanía al campo de los servicios sociales o de las organizaciones no lucrativas y eso dificulta su recepción desde dicho campo.

En todo caso, asumimos que cualquier modelo que quisiéramos proponer, hoy y aquí, a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales tenía que tomar en cuenta, de una u otra manera, las propuestas de la gestión de calidad. Ello nos llevó a una revisión bibliográfica y a una aproximación experiencial a los modelos de calidad en la forma que hemos descrito en el capítulo 3, a partir de la cual estamos en condiciones de realizar la síntesis del modelo que presentamos ahora y la recepción crítica y aplicación práctica de sus propuestas que podrá observarse en los capítulos 6 y 7. La propia pujanza y la rabiosa actualidad del término *calidad* en materia de gestión hace difícil, y sobre todo, *perecedera* cualquier aproximación, pero también, especialmente necesaria la tarea de clarificación y síntesis.

4.7.1. Orígenes y recorrido de la gestión de calidad

Todas esas propuestas o modelos que podemos encontrar en el *planeta calidad* coinciden en otorgar una centralidad al concepto *calidad* en sus planteamientos acerca de la gestión de las organizaciones. Sin embargo, como veremos, este concepto se ha entendido y se entiende de diversas maneras.

4.7.1.1. Etapas en la evolución

Dale, Lascelles y Plunkett hacen una síntesis de cuatro niveles 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 *(assurance)* de la calidad: 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 (TQM.): 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". (Dickens, 1995: 3).

Se ha señalado que dicha evolución ha corrido pareja a una evolución en la comprensión del propio concepto de calidad por parte de quienes se situaban en esos diferentes niveles de la gestión de calidad:

> "En el contexto de las organizaciones industriales desde comienzos de siglo, y tal vez antes, se entendía la calidad como el grado en el que un producto cumplía las especificaciones técnicas que se habían establecido cuando fue diseñado (...). Posteriormente fue evolucionando el concepto de calidad, que la norma UNE 66-001 define como la adecuación al uso del producto o, más detalladamente, el conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer las necesidades expresadas o implícitas (...) Más recientemente el concepto de calidad ha trascendido hacia todos los ámbitos de la organización y así actualmente se define como todas las formas a través de las cuales la organización satisface las necesidades y expectativas de sus clientes, sus empleados, las entidades implicadas financieramente y toda la sociedad en general" (FVFC, 1998: 3).

De modo que cuando hablamos de gestión de calidad nos referimos a planteamientos acerca de la gestión de las organizaciones que tienen su origen en las funciones y técnicas que se ocupaban de la calidad de los productos en las empresas industriales. Esa calidad va reconceptualizándose y se va abordando de manera más integral su consecución hasta llegar a asumir que toda la gestión de la organización es, en definitiva la que permite o impide conseguir esa calidad. Simultáneamente se va planteando que esos principios y técnicas de gestión pueden ser válidos para organizaciones diferentes de aquellas en las que se originó el modelo.

Esto es lo que se ha dado en llamar la *revolución de la calidad* en materia de gestión. Y cabe decir que, sea cual sea el juicio crítico que nos merezca cada una de sus propuestas o el modelo como tal, no cabe duda de que la calidad ha sido y es uno de los conceptos clave de la teoría de la gestión y una de las ideas más movilizadoras en el mundo de las organizaciones en las últimas décadas y en la actualidad.

4.7.1.2. Algunos jalones en esa historia

Vale la pena, sin embargo, recorrer esa historia con algo más de detenimiento, haciendo referencia a algunas personas, conceptos y países.

4.7.1.2.1. Aparición del concepto de calidad en la industria

El concepto de calidad en la industria y el control de la calidad aparecen en el contexto de las propuestas tayloristas orientadas a la especialización en las primeras décadas del siglo XX en virtud de las cuales se produce una diferenciación entre las personas que ejecutan las tareas y las que controlan (FVFC, 1998: 5). En la línea de montaje fordista se hacía especialmente necesario que los productos cumplieran unas especificaciones, lo que llevó a un incremento de las tareas de inspección y control de la calidad.

Pronto se introdujo la estadística en el control de calidad, pues se comprendió que no era necesario controlar el 100% de las piezas o productos. Por otra parte era conveniente no esperar al final del proceso para controlar. Se considera que fue Shewart, quien en los años veinte y treinta creo las bases técnicas del control de calidad (Galgano, 1993: 5). Shewart propuso lo que se llama *control estadístico del proceso* (SPC).

Shewart es también conocido por su idea del *ciclo PDCA (plan-do-check-act)*. Hasta hoy, en el contexto de la gestión de calidad, el ciclo PDCA es la forma más usual de representar ese *bucle* que rige la actuación en cualquier nivel y que ha recibido muchas denominaciones. Nosotros en el apartado 4.4.4.3. hablábamos de planificación - ejecución - evaluación refiriéndonos a la misma idea.

4.7.1.2.2. El aseguramiento de la calidad en los años cincuenta

En todo caso, como recuerda Martínez Moreno, a partir de esos primeros trabajos de inspección y control de la calidad se origina el concepto de aseguramiento de la calidad:

> "Los años cincuenta supusieron el desarrollo de la producción en masa en el mundo occidental (...). La emisión de garantías constituye una ventaja competitiva para las empresas (...), se desarrollan los primeros sistemas de aseguramiento de la calidad (...). Se trata de un concepto tecnocrático de calidad desde el que sólo los especialistas en la materia pueden ocuparse de plantear cambios en los procesos en función del análisis de los fallos detectados y de las auditorías de calidad (...). Aparecen por tanto tres conceptos básicos: intervención en los procesos, auditoría y prevención" (Martínez Moreno, 1997: 144-145).

En definitiva se trata de organizar y documentar todos aquellos aspectos con incidencia directa en la calidad de los productos con un planteamiento preventivo más que correctivo.

4.7.1.2.3. Japón y la calidad total

Sin embargo, en esos mismos años cincuenta conviene más bien que miremos hacia Japón, y a empresas como Toyota, pues allá hay que situar el origen de la gestión de calidad total. Gestión de Calidad Total es la traducción más usual de *Total Quality Management*. Algunos prefieren, en cambio, hablar de *gestión total de la calidad*. Otro término inglés equivalente es *Company Wide Quality Control*. En relación con la terminología, Galgano dice que el profesor Asaka, especialista considerado junto a Ishikawa, Kogure y Mizuno como uno de los cuatro grandes padres del CWQC, atribuye a un error de traducción la suerte del control de calidad en el Japón. En 1950, en vez de traducir control por *jishego*, se usó la palabra *kanri* (gestión) y se empezó así a plantear la gestión de la calidad en vez de su control (Galgano, 1993: XIV).

En cualquier caso, la gestión de calidad total tiene su origen en el trabajo, entre otros, de Deming y Juran en Japón, después de la Segunda Guerra Mundial. Bonazzi sintetiza en los siguientes puntos éste que llama *modelo japonés:*

> A. "La eliminación de los recursos redundantes considerados como despilfarro y la implantación de la *producción ligera* (...).
> B. La implicación de los asalariados en las decisiones relativas a la producción (...) [y la] polivalencia (...).
> C. La participación de los subcontratistas (...).
> D. El objetivo de la Calidad Total o bien el *cero defectos* (...). La calidad se incorpora al proceso productivo con la progresiva eliminación de los controles *ex-post*" (López Pintor, 1995: 293-4).

Los conceptos que subraya Bonazzi se necesitan mutuamente en el modelo, pues la producción ajustada (o producción ligera, *lean production)* y la prevención de cualquier despilfarro se consigue gracias al rediseño y la simplificación de los procesos productivos y la implicación activa de los trabajadores (polivalentes y en equipo) y los proveedores que contribuyen a obtener un producto sin defectos y *justo a tiempo*. Como los *padres* del modelo de calidad han subrayado, el modelo representa una revolución frente a las prácticas habituales de origen taylorista en las que venía primando la especialización y el trabajo individual y que eran consideradas por estos expertos rígidas, no suficientemente eficientes y poco preocupadas por la calidad (Galgano, 1993: 1). Merli describe así el modelo japonés, recogiendo, entre otros el concepto de *dirección por políticas* del que tuvimos ocasión de hablar en el apartado 4.3.7.:

> - Una organización donde la gestión de mejora es prioritaria a la gestión de las funciones corporativas.
> - La introducción de un sistema de gestión que asegure la dirección por prioridades, capaz de movilizar un alto nivel de recursos para trabajar en los asuntos de alta prioridad (dirección por políticas).
> - La creación de una lógica de gestión más dirigida a los procesos que a las funciones (dirección por procesos) con un alto nivel de gestión *interfuncional*" (Merli, 1995: 24):

Se ha señalado que varios factores confluyeron en el la recepción de las ideas de Deming y Juran por parte de los japoneses y en la influencia de los propios japoneses en la conformación de esas ideas (Crainer, 1995: 196-197):

- En aquel momento los productos japoneses no eran considerados de calidad en comparación con los norteamericanos o europeos y eso suponía un reto y una oportunidad.
- La situación de posguerra resultó estimulante para aunar esfuerzos.
- En un importante artículo que apareció en la *Harvard Business Review* en 1993, Juran subrayó la importancia de que en los primeros cincuenta sus audiencias en Japón eran los jefes ejecutivos de las grandes corporaciones, mientras que en Norteamérica eran sobre todo ingenieros e inspectores de calidad.
- La propia escasez de espacio y recursos obligó a hacer de la necesidad virtud.
- La cultura japonesa con su importancia a lo colectivo y al largo plazo representó un caldo de cultivo especial.

Se como fuere, en buena medida, se atribuye a estos planteamientos el hecho de que la industria japonesa, bastante menos productiva que la norteamericana en los años sesenta, estuviera batiéndole en muchas áreas en los ochenta.

4.7.1.2.4. Calidad total: autores y aportaciones

Veamos, con un poco más de detenimiento algunas de las aportaciones fundamentales de estos autores.

Deming fue discípulo de Shewart, y contribuyó a popularizar el ciclo PDCA. La idea es similar a la de la *trilogía de Juran* (planificar, controlar y mejorar la calidad). En su libro *Out of the crisis*, de 1982, Deming plantea en forma sintética los siguientes catorce puntos, reproducidos con pequeñas variaciones en muchos textos sobre gestión de la calidad:

1. "Crear constancia de la intención de mejorar el producto y el servicio.
2. Adoptar la nueva filosofía.
3. Dejar de depender de la inspección para obtener calidad.
4. Acabar con la práctica de hacer pedidos sobre la base de los precios más económicos únicamente. En lugar de eso, minimizar el coste total trabajando con un sólo proveedor.
5. Mejorar constantemente y para siempre cada proceso de planificación, producción y servicio.
6. Instituir la formación en el trabajo.
7. Adoptar e instituir el liderazgo.
8. Eliminar los temores.

9. Romper las barreras entre áreas de personal.
10. Eliminar eslóganes, exhortaciones y objetivos para la plantilla de trabajadores.
11. Eliminar las cuotas numéricas para la plantilla de trabajadores y las metas numéricas para la dirección.
12. Eliminar las barreras que priven a la gente del orgullo de hacer bien su trabajo. Eliminar la valoración anual o el sistema de méritos.
13. Instituir un programa decidido de formación y automejora para todo el mundo.
14. Poner a todo el personal de la compañía a trabajar para lograr la transformación" (Crainer, 1997: 82-83).

Juran, publicó en 1951 su *Quality Control Handbook* defendiendo, entre otros, el planteamiento de que la calidad no podía ser delegada. Se dice que su enfoque es menos mecánico que el de Deming y da más importancia a las relaciones humanas (Crainer, 1997: 124). De hecho, en su obra *Planning for quality*, de 1985, critica a Deming, al que considera excesivamente dependiente de la estadística. En todo caso, Juran es también reconocido por su trabajo para la reducción de los costes generados por los problemas de calidad.

Ishikawa es considerado el padre japonés de la calidad total conocido, entre otras cosas, por desarrollar los llamados *círculos de calidad:*

> "Un círculo de calidad es un pequeño grupo compuesto por personas voluntarias que resuelve los problemas en los niveles más operativos de la empresa. Todos sus componentes pertenecen a la misma área de trabajo y, habitualmente, es el propio grupo quien determina el problema a resolver" (SPRI, 1995c, 1: 16).

Martínez Moreno recoge de Ishikawa la concepción de las diferencias entre calidad demandada, diseñada y producida y su concepto de calidad:

> "El intento de hacer operativo el concepto ha producido distintas acepciones complementarias de calidad, que Ishikawa (1985) resumió en tres: calidad demandada, diseñada y producida. Cada una de estas acepciones surge de planteamientos, expectativas y perspectivas atribuibles a diferentes agentes implicados en el proceso de la calidad (...). A partir de la identificación de los tres tipos de calidad, Ishikawa (...) plantea una definición operativa de calidad que podríamos identificar como ideal: trabajar en calidad consiste en diseñar, producir y servir un bien o servicio que sea útil, lo más económico posible y siempre satisfactorio para el usuario" (Martínez Moreno, 1997: 141-143).

Según recuerda Merli, "Ishikawa sostenia que la calidad total empieza y termina con la formación" (Merli, 1995: 15). Crosby es, considerado también uno de los padres de la gestión de calidad. Es el autor del conocido lema que dice que la calidad es gratis e insiste en ideas como *hacerlo bien a la primera* y *cero defectos* (Dickens, 1995: 14).

Otras aportaciones relevantes que son frecuentemente recogidas en este contexto son:

- La producción *just in time (JIT)* o *justo a tiempo* de Taiichi Ohno (que, como hemos dicho, tiene que ver con la eliminación de todas las actividades que no aporten valor) relacionada con el sistema de tarjetas o *kanban* que permite funcionar por el "tirón de la demanda" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 337).
- Los conceptos de mejora continua *(kaizen)* e innovación *(kairu)* difundidos por Masaaki Imai.
- La idea de *diseño robusto*, de Genichi Taguchi, conocido en el ámbito de la ingeniería de la calidad (métodos para el diseño de productos y procesos de industrialización).
- El *control visual* (una de las cinco eses japonesas, junto a organización, orden, limpieza y disciplina y hábito) y la *gestión visual*, aportación de Kiyoshi Suzaki (SPRI, 1995c: 12), que supone ir más allá del *control de gestión* hacia una *supervisión en tiempo real* con el máximo de información a la vista de las personas (Merli, 1997: 19).

Hasta aquí los que suelen ser citados como los *clásicos* de la calidad total en la experiencia japonesa. En los años ochenta, sin embargo estos planteamientos empiezan a ser mirados con interés desde países occidentales.

4.7.1.2.5. Confluencia de la tradición japonesa y europea

Como señala Martínez Moreno:

> "Desde los años ochenta a al actualidad se ha producido la fusión de las tradiciones japonesa y occidental, con una gran influencia de la primera en la segunda, sobre la base de la internacionalización de los mercados y del éxito de las empresas japonesas" (Martínez Moreno, 1997: 145).

Efectivamente:

> "Tres décadas después de que le rechazasen en su propio país, Deming fue redescubierto en junio de 1980, gracias al documental de la NBC, "Si Japón

> puede, ¿por qué no podemos nosotros?". El día después de que se emitiera el programa, el teléfono de Deming empezó a sonar, y pasó el resto de su vida, hasta que murió en 1993, dando seminarios y recibiendo parabienes de directivos y políticos. En Estados Unidos, la gestión de la calidad total fue la novedad más influyente de la década de los ochenta. En 1987, el gobierno estadounidense creó el equivalente al premio Deming en Japón, el Baldridge" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 344).

El uso de la gestión de calidad total por parte de compañías como Xerox, Motorola o Hewlett Packard (Crainer, 1995: 198) ha contribuido a su expansión en los paises occidentales, siendo especialmente fuerte su presencia en el ámbito anglosajón. En 1988 se crea la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM), organización sin ánimo de lucro formada por organizaciones o empresas miembros, que gestiona el Premio Europeo a la Calidad.

Intentando recoger una lectura que llegue hasta la actualidad, se puede recoger que, en opinión de Merli, uno de los representantes de la EFQM, "es posible identificar tres etapas en el desarrollo de la calidad total (...):

- Primera generación. La atención se centra en la mejora continua de las operaciones de producción (...), eliminar las causas de no-calidad (...), grupos de mejora (...), control estadístico del proceso (...).
- Segunda generación (...): mejora continua de la organización de la empresa (...), dirección por procesos (...), dirección por políticas *(Hoshin Kanri)* (...).
- Tercera generación, constituye la fase de *madurez* de la calidad total (...), se comprende que calidad total es sinónimo de dirección por prioridades y por políticas (...), estilo de dirección cada vez más emprendedor" (Merli, 1997: XII)

4.7.1.2.6. La evolución del aseguramiento de la calidad

Por otra parte, el hecho de que la gestión de calidad total haya tenido esta importante difusión no quiere decir, ni mucho menos, que no se hayan desarrollado y evolucionado los sistemas de aseguramiento de la calidad. Más bien al contrario, se ha ido produciendo una extensión y sofisticación de éstos.

Lo principal en este campo es la elaboración y difusión de las normas ISO. Fernández de Villarán señala que "a principios de la década de 1960 se crearon las tres normas que sirvieron de base de las actuales normas ISO 9000. Estas fueron creadas con fines militares" (Fernández de Villarán, 1998: 13). Como recuerda Orbea:

> "En 1979 el BSI (British Standard Institute) edita en el Reino Unido las normas BS 5750 sobre Sistemas de Aseguramiento de la Calidad. Hoy en día dieciocho años después, más de 100 diferentes países han adoptado estas normas y las han traducido a su idioma (...). En 1986 la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) aprobó estas normas y las convirtió en españolas (UNE) (...). En 1987 el Organismo Internacional de Normalización (ISO) (...) las convirtió en internacionales (ISO), y en el mismo año la Comisión Europea de Normalización (CEN) las convirtió en europeas (EN)" (Orbea, 1997: 354).

Tusquets señala que "las normas ISO 9000 nacen de una necesidad focalizada en unos sectores muy determinados donde los clientes debían tener asegurada la calidad de sus entradas de materia prima y los proveedores no podían soportar las auditorías de todos sus clientes" (Tusquets, 1998: 235). Sin embargo estas normas se están extendiendo con fuerza a los servicios y a todo tipo de organizaciones.

Por otra parte, cuando tengamos ocasión de revisar la versión de las normas ISO 9000 que se prepara para el año 2000 podremos observar su aproximación nítida a los planteamientos de la calidad total.

4.7.2. El 'planeta' calidad hoy y aquí

De modo que por diferentes caminos hemos llegado a eso que hemos denominado *planeta calidad*. Planeta sobre el que, no cabe duda, hay mucha vida. Y vida en permanente ebullición. Tomamos, por ejemplo, el programa del Congreso Europeo de Calidad celebrado en Madrid en junio de 1999 y encontramos referencias a las normas ISO, a la autoevaluación siguiendo el modelo de la EFQM, a la calidad en el sector de la salud, de la educación o en el sector público, a la seguridad y el medio ambiente, a la gestión por procesos o a la gestión del conocimiento.

Vamos a intentar sintentizar los perfiles fundamentales de lo que se propone en este *planeta* hablando del contexto, de los conceptos y de las herramientas principales de la gestión de calidad, así como de las aproximaciones a la calidad desde algunos ámbitos concretos, dejando para el siguiente apartado una descripción más pormenorizada de las nuevas normas ISO 9000 y, fundamentalmente, del modelo EFQM de excelencia.

4.7.2.1. Contexto

En general los autores ponen el énfasis en que fueron y son determinadas condiciones del entorno de las organizaciones las que posibilitaron o forzaron a la adopción de las estrategias o sistemas de gestión de calidad. Las empresas se reorientan porque es la manera de sobrevivir en un entorno que se describe como progresivamente más complejo y competitivo. Martínez Moreno hace la siguiente síntesis:

> "La preocupación por la calidad, que en las últimas décadas se está planteando en los más diversos entornos empresariales, tiene una motivación básica: el creciente poder del cliente que se manifiesta en la ampliación de sus posibilidades de elección entre diferentes productos o servicios (...). La rapidez de los cambios tecnológicos y una cada vez mayor internacionalización de los mercados son elementos esenciales en la explicación del fenómeno (...). Este incremento de la oferta, tanto en cantidad como en diversidad se ha visto acompañado por un aumento espectacular de los niveles de información y formación de los clientes (...). En casi todos los sectores desaparecen las grandes series (...) presentándose mercados ultrasegmentados (...). Simultáneamente la aparición sucesiva de productos sustitutos plantea el permanente acortamiento del ciclo de vida de los mismos y la novedad se convierte en un valor de la oferta ante el cliente (...). El aseguramiento de la eficiencia como factor higiénico de éxito ha planteado la ruptura de fórmulas empresariales tradicionales en las que los factores de identidad y reconocimiento de los límites organizativos eran evidentes" (Martínez Moreno, 1997: 146).

Diversos autores (Gidrón y Rueda, 1998: 7-13) coinciden en la descripción similar de un entorno progresivamente más globalizado, desregulado y turbulento sometido a rápidos cambios tecnológicos y en lo que se ha denominado paso de un *mercado de demanda* a un *mercado de oferta* en el que los diversos clientes (cada vez más formados e informados) ganan poder contractual. En ese contexto se afirma que:

> "El concepto de calidad y fundamentalmente el de Calidad Total se ha mostrado capaz de responder al doble reto de la empresa en las nuevas condiciones de competitividad:
>
> - Por una parte es capaz de incorporar la filosofía de la *mejora continua*, uno de cuyos referentes esenciales es la disminución de costes y la simplificación de los procesos a través del aprovechamiento de los recursos y su conversión en capacidades disponibles (...). La gestión por competencias, la gestión por procesos, el *kaizen*, el control estadístico, etc. se mueven en esa dirección (...).
> - Por otra parte la insistencia en la importancia del cliente (...) ha planteado situarlo como referente obligado de toda estrategia de desarrollo empresarial" (Martínez Moreno, 1997: 147).

Hay que señalar, con todo, que hay autores que muestran sus dudas ante las descripciones del entorno al uso:

> "Los entornos (...) casi nunca sufren cambios espectaculares continuos, a pesar de las quejas de que la nuestra es una *era de discontinuidad* y turbulencia ambiental. (Vaya a contar esas quejas a las personas que vivieron la Gran Depresión o a los supervivientes del sitio de Leningrado durante la Segunda Guerra Mundial)" (Mintzberg, 1991b: 44).

Desde el planteamiento de Mintzberg, como en otras ocasiones, se trata probablemente de huir de las explicaciones simplistas o mecanicistas que presentan determinados modelos de gestión como un *efecto necesario* de determinados cambios en el entorno. Probablemente las cosas son más complejas y entran, como siempre el factor humano, la casualidad y otros factores. Ello no quiere decir, sin embargo, que los mencionados cambios en el entorno no se hayan dado ni hayan tenido que ver con el surgimiento y fortalecimiento de la gestión de calidad.

4.7.2.2. Conceptos

Asi pues, en el mencionado contexto, el modelo de gestión de calidad es uno de esos *nuevos modelos de gestión* que se propone a las organizaciones para dar respuesta a sus retos. Vamos a sintetizar a continuación las ideas fundamentales recurrentes que conformarían esta estrategia (Merli, 1995: 3), filosofía (Fernández de Villarán, 1998: 2), sistema (Champoux y Goldman, 1993: 54), método (Galgano, 1993: XIII) o modelo de gestión. Desde nuestro punto de vista son las siguientes:

- Orientación al cliente
- Evaluación con indicadores
- Flexibilidad estratégica
- Gestión por procesos
- Mejora continua
- Participación y liderazgo

4.7.2.2.1. Orientación al cliente

La idea más recurrente en cualquier presentación acerca de lo que estamos llamando gestión de calidad es la de la orientación de la organización a la satisfacción del cliente. Como hemos visto en la evolución de la definición de la calidad en este contexto, se considera que lo esencial de la calidad es la reorientación de la organización y de todas y cada una de sus partes en orden a la producción de resultados que satisfagan al cliente. Así se refleja, por ejemplo, en la propuesta de Garvin acerca de las ocho dimensiones de la calidad:

1. "Rendimiento: características básicas o esenciales del producto.
2. Características: cualidades de tipo secundario o accesorio.
3. Fiabilidad: grado de certeza de la ausencia de fallos o defectos durante un período de tiempo determinado.
4. Conformidad: grado en el que el producto o servicio cumple con las normas preestablecidas.
5. Durabilidad: período de vida del bien.
6. Utilidad: comodidad y rapidez en la reparación.
7. Estética: características como el tacto, el gusto, el olor (...).
8. Calidad percibida: calidad efectivamente percibida por el cliente" (Mateos-Aparicio, 1998: 556).

Merli insiste en este concepto cuando dice:

> "El hecho de que (...) en el mundo occidental el significado de calidad haya estado unido a características técnicas o normas de referencia ha conducido a ambigüedades de comunicación (...). En el enfoque de calidad total, el descontento o la falta de satisfacción está unido al concepto de calidad negativa, mientras que la satisfacción lo es al concepto de calidad positiva. La calidad negativa expresa el grado de no-conformidad de un producto o servicio con los requerimientos del cliente, mientras que la calidad positiva expresa el grado en que los requerimientos del cliente son excedidos o sobrepasados" (Merli, 1995: 6).

En este sentido se suele hablar de "tres niveles de satisfacción: umbral mínimo, nivel adecuado y nivel de deleite" (Kotler y otros, 1995: 73). Diríamos que el aseguramiento de la calidad se presenta como una garantía de satisfacción, como mínimo, de las necesidades básicas y contractuales, pero que si hablamos de calidad total se debe llegar más allá para conseguir la *fidelización* de los clientes.

Por ello, una adecuada comprensión del entorno y de las necesidades de los diferentes clientes de la organización se considera crítica para la gestión de calidad. Por otra parte esa relación proveedor-cliente se extiende a todos los *stakeholders*, a

todas las personas y grupos relacionados con la organización, por ejemplo, proveedores, trabajadores (clientes internos) u otros grupos de la sociedad.

4.7.2.2.2. Evaluación con indicadores

Si se busca la satisfacción de los clientes y, en general la consecución de resultados en un entorno cambiante, resulta fundamental la obtención sistemática de datos que posibiliten una evaluación constante. La obtención de evidencias sobre los procesos y resultados se basará en el establecimiento de indicadores. Desde los modelos de calidad, el énfasis se pone en la medida de la satisfacción de los clientes, aunque se establecen, también otra serie de indicadores de proceso y de resultados basados en criterios técnicos de diferente tipo.

La gestión de calidad conduce al manejo de un *cuadro de mando* en el que además de figurar datos económicos figuren otros de diversa índole. Los indicadores se convierten en la base para procesos de evaluación comparativa en busca de las mejores prácticas *(benchmarking)*.

4.7.2.2.3. Flexibilidad estratégica

Si la organización está orientada a los clientes y posee sensibilidad para captar las evidencias de su satisfacción y, en general de los resultados que obtiene en el entorno, se hace imperativa la capacidad para orientarse y reorientarse estratégicamente en ese entorno y *alinearse* como tal organización en función de la estrategia más adecuada en el corto, medio y largo plazo.

En los modelos de gestión de calidad se insiste en que las organizaciones han de ser capaces de formular y reformular su misión, visión y valores, realizar un análisis del entorno e interno (identificando debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), conocer a los clientes y sus necesidades y orientarse a unos u otros segmentos de mercado, y, a partir de ahí lanzar las políticas, objetivos y trayectorias tendentes a conseguir y mantener el posicionamiento e imagen deseada de la organización en el entorno.

4.7.2.2.4. Gestión por procesos

Esas orientaciones estratégicas y esas políticas, sin embargo han de operativizarse en el funcionamiento ordinario de la organización. Para comprender y transformar ese funcionamiento ordinario el modelo de gestión de calidad presta una atención preferente a los procesos que se dan en la organización y, en definitiva, a la *cadena de valor* que, en una sucesión de proveedores y clientes, termina en el cliente final Gibbs, desde la perspectiva de la reingeniería de procesos, señala que "para reinventar un proceso de manera adecuada hay que valorar el proceso desde la perspectiva del consumidor" (Gibbs, 1997: 59)

Desde el modelo de gestión de calidad se alerta permanentemente del nesgo que la especialización y la departamentalización funcionales se conviertan en un obstáculo que impida el flujo y la sinergia de los procesos que añaden valor y que desembocan en los clientes y en su satisfacción. Por eso se pone énfasis en considerar los procesos, describirlos, analizarlos, y simplificarlos o incluso, como decía Gibb, en reinventarlos.

Los sistemas de calidad del tipo de los basados en las normas ISO 9000, se fundamentan en la formalización (o estandarización o normalización) y documentación de los procesos de la organización. Como señala Martínez Moreno, "el sistema de calidad se superpone y complementa los sistemas de gestión existentes en la empresa optimizando su rendimiento" (Martínez Moreno, 1997: 148) Desde el punto de vista de Orbea

> "Las normas de aseguramiento de la calidad (...) gracias a que obligan a definir los procesos (quién, qué, cuando, cómo ...) e integrar los requisitos del cliente y reglamentanos, aseguran que de forma permanente y sistemática se van a obtener los resultados esperados y conformes, es decir, alcanzar los niveles de calidad pactados con el cliente dentro de la relación contractual (...) El sistema de calidad se suele matenalizar a través de un manual de calidad, unos procedimientos de actuación y unas instrucciones de trabajo que detallan quién tiene que hacer qué, cuándo y cómo (...). Asimismo se debe planificar la puesta en marcha de cada nuevo servicio o modificación y desarrollar un plan de calidad para cada tipo de servicio que detalle los controles y supervisiones a realizar para asegurar el cumplimiento de las especificaciones y obtener datos sobre sus resultados" (Orbea, 1997: 360-368)

Dicho sistema puede ser sometido a certificación por parte de alguna entidad acreditada para hacerlo. Por certificación se entiende el "procedimiento por el cual un organismo por tercera parte asegura por escrito que un producto, proceso o servicio es conforme a determinadas exigencias" (SPRI, 1995c: 13). Se denomina acreditación al "procedimiento por el cual un organismo, haciendo uso de su autoridad, reconoce formalmente que otro organismo es competente para efectuar determinadas actividades" (SPRI, 1995c: 12). Homologación sería "la aprobación oficial de un producto (bien o servicio) o proceso, realizada por un organismo que tiene esta facultad por disposición reglamentaria" (SPRI, 1995c: 16).

En cualquier caso sea mediante la implantación de un sistema de calidad de este estilo o con otras fórmulas, se trata de *gestionar los procesos* y de *gestionar por procesos*. Parece evidente que este enfoque puede llevar a plantear cambios en las estructuras. Muchas veces las estructuras organizativas (con sus departamentos y funciones) se convierten, a juicio de los expertos en calidad, en camisas de fuerza que inciden en tareas, actividades y procesos que no añaden valor para el cliente. Desde los planteamientos de calidad se tiende a estructuras más planas, más flexibles y más *ad hoc* en función de proyectos concretos.

4.7.2.2.5. Mejora continua

La formalización de los procesos puede llevar a una burocratización si no se introduce otra perspectiva que es típica del modelo de calidad, la de la mejora continua. En palabras de Merli:

> "La calidad adquiere (...) un carácter estratégico (...) solamente si cambia de tener un enfoque basado en el control (...) a establecer un entorno en el que se produce una mejora continua" (Merli, 1995: 11).

Hablar de mejora continua en la organización y en cada una de sus partes supone pasar de un funcionamiento inercial y repetitivo a un sistema proyectual donde todo se somete al ciclo planificación-ejecución-evaluación. En el modelo de gestión de calidad la idea de mejora se aplica a todos los niveles de la organización. Como señala Merli:

> "Los mayores resultados de mejora se derivan de la capacidad de comprometer a todos los niveles de la compañía en el proceso de mejora, concentrando sus esfuerzos en las prioridades operativas de negocio (...). Los japoneses llaman a este enfoque organizacional *dirección por políticas* y el método es llamado *despliegue de políticas*, o *policy deployment* (en japonés *Hoshin Kann)*" (Merli, 1995: 15).

Según Galgano una política está constituida por tres elementos:

> 1. "un área de acción que tiene significado de tema o dirección (por ejemplo: reducción de costes);
> 2. un objetivo cuantitativo que hay que alcanzar en el área de acción elegida (siguiendo el ejemplo anterior: reducción del 5%);
> 3. la elección de un curso de acción, es decir, *cómo* alcanzar el objetivo (continuando con el ejemplo: actuando sobre el sistema logístico)" (Galgano, 1993: 310).

Desde las propuestas de calidad se habla también de los *planes de mejora*, entendidos como programas de acción temporal o sectorial dirigidos a contribuir al incremento de la calidad de determinados procesos de la organización. Un plan de mejora puede ser más o menos global o más o menos ambicioso, pero siempre va orientado a cambios en la organización y su funcionamiento, en orden a remover obstáculos que se interponen en el camino hacia la calidad. En los planes o proyectos de mejora se involucran los llamados grupos o equipos de mejora.

La idea de mejora continua conecta con una estructura y cultura organizacionales que potencien el aprendizaje a partir del error, la innovación, la experimentación y la socialización del conocimiento. En la medida en que se practique constantemente se genera un *sistema de mejora*.

4.7.2.2.6. Participación y liderazgo

Esta cultura de la mejora continua y del aprendizaje organizacional no es posible sin un alto nivel de participación en la organización. Uno de los ejes de la gestión de calidad es la promoción activa de la participación del personal (cliente interno) y de los clientes en la vida y acción de la organización. Los modelos de gestión de calidad descansan en un aprovechamiento cada vez mejor de las potencialidades de las personas, entendidas como el recurso más valioso de las organizaciones.

Esa participación requiere canales formales (por ejemplo el trabajo en equipo y los sistemas de comunicación interna) y un caldo de cultivo ambiental para producirse y, según se plantea desde el modelo de calidad incide positivamente en la satisfacción y motivación de las personas. La forma de ejercer y *repartirse* el liderazgo en la organización y la formación del personal en el marco de la gestión de recursos humanos influirán de forma especial en la participación. Un ejemplo del tipo de liderazgo buscado es el que se expresa en la fórmula MBWA *(Managing by Wandering Around)*, inventada en Hewlett-Packard, que expresa la voluntad de una relación abierta cara a cara con las personas de la organización (Crainer, 1995: 1129).

Se suele insistir en la necesidad de que los máximos responsables de la organización se impliquen evitando el riesgo de nombrar un responsable de calidad o un comité de calidad con poca influencia en la organización y que incluso pueda tener el efecto contraproducente de que se piense que ellos son los encargados de la calidad.

4.7.2.3. Herramientas

Tan conocidos y utilizados como los conceptos o principios de la gestión de calidad lo son una serie de *herramientas de calidad* o *herramientas de mejora*. Como veremos, lo que se denominan *herramientas de calidad* son un conjunto de técnicas o instrumentos de gestión de diferente envergadura y origen que, sin embargo han sido agrupadas por los expertos en gestión de calidad, considerándolos como propios.

Galgano se refiere a un primer grupo de siete herramientas o instrumentos *clásicos* y señala que "estos instrumentos, tal y como fueron *confeccionados* por los expertos japoneses, representan una nueva utilización de la estadística" (Galgano, 1993: 15). Los mencionaremos brevemente. Se trata de (FVFC, 1998: 19; Galgano, 1993: 216-225; SPRI, 1995c, 2: 13-33):

- El diagrama de Pareto. El nombre de Pareto le fue dado por Juran en honor del economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto. Se trata de encontrar el menor

número de variables que expliquen lo más posible. También se le llama diagrama 20-80 o diagrama o curva ABC.

- El diagrama causa-efecto, también llamado diagrama de Ishikawa o diagrama en espina de pescado. Es una representación gráfica de las distintas causas que contribuyen a un efecto.
- El histograma. Es una representación en barras de diferentes frecuencias.
- La hoja de datos. Es un impreso, con formato de diagrama o tabla, preparado para registrar datos.
- El gráfico de control. Es una representación gráfica de la evolución cronológica de un proceso.
- El diagrama de dispersión o de correlación. Es un gráfico que muestra la relación entre dos variables.
- El análisis por estratificación. Es la separación de datos en grupos o categorías para sacar conclusiones en relación con cada una.

En ocasiones se menciona como herramientas de calidad el *brainstorming* (o tormenta de ideas), el diagrama de flujo *(flowchart)* que permite la representación gráfica de un proceso (Chaffee y Sherr, 1993: 5), el diagrama de Gantt (del que hablaremos en el apartado 6.1.), la técnica de preguntar cinco veces por qué o el jurado de opinión y la matriz multicriterio que ayudan a la toma de decisiones.

Junto a estas suelen presentarse otras siete *nuevas herramientas* que Galgano llama *instrumentos de gestión*. Según Galgano, la preocupación por las quejas de los clientes supone una preocupación parcial por la calidad, a la que se refiere con el nombre de *calidad negativa* o *calidad reactiva*. Sin embargo para alcanzar una *calidad positiva* o *calidad activa* es necesario poner a punto "otros instrumentos que se añadirán a los siete instrumentos estadísticos (...). En el periodo comprendido entre 1972 y 1977, un comité de la *Japanese Union of Scientists and Engineers* (JUSE) desarrolló los conocidos como los *siete instrumentos de la gestión*". (Galgano, 1993: 249). Estos siete instrumentos de gestión, considerados más complejos que las anteriores herramientas, son los siguientes:

- Diagrama de afinidad. Este instrumento, desarrollado por Jiro Kawskita, funciona mediante la agrupación en clases homogéneas y la estructuración jerárquica de

las informaciones disponibles sobre la base de las afinidades. Se le conoce también como diagrama KJ.

- Diagrama de relación. Es un instrumento que toma una idea, un problema o un punto considerados centrales y construye un mapa entre las relaciones lógicas consecutivas existentes. Empieza a definir conexiones lógicas que en el método KJ están sólo implícitas.
- Diagrama en árbol. Consiste en buscar de una manera lógica y exhaustiva todos los factores que pueden contribuir a la consecución de un objetivo.
- Diagrama matricial o en matriz. Este instrumento organiza un gran grupo de características, funciones y tareas de forma que los puntos que están lógicamente relacionados entre si se representan gráficamente.
- Diagrama de decisiones de acción o diagrama PDPC *(Process Decision Program Chart)*. También conocido como árbol de decisiones. Simula consecuencias de decisiones.
- Diagrama sagital o de flechas. Este instrumento sirve para definir el esquema más apropiado para cualquier tarea y para controlar que la tarea o las acciones evolucionen del modo más eficaz. Este diagrama es la base del PERT *(Program Evaluation and Review Technique)*. Es un instrumento que se utiliza para representar un programa de trabajo mediante una red de actividades y acontecimientos que permite visualizar de forma completa la interdependencia entre las actividades elementales que los constituyen. Permite diferenciar el recorrido crítico, es decir, la sucesión de operaciones que condiciona la duración total de la ejecución. También volveremos sobre esta técnica en el apartado 6.1.
- Diagrama de análisis factonal de datos o de análisis de matriz-datos. Es el único de los siete instrumentos de gestión que se basa en elaboraciones complejas de datos numéricos con técnicas de análisis multivariables.

En ocasiones se denominan herramientas a métodos más complejos como el *Quality Function Deployment* (Galgano, 1993: 267) (también llamado *la casa de la calidad)* utilizado para procesos complejos o el sistema CEDAC, desarrollado a partir del diagrama causa-efecto, añadiéndole un sistema de tarjetas, que fue desarrollado por Ryuii Fukuda, ganador del premio Deming a la calidad (Merli, 1997: XI). También habría que mencionar aquí la mejora del trabajo diario *(Daily Routine Work)* (Galgano,

1993: 335), el AMFE (Análisis Modal de Fallos y Efectos) utilizado en Ford o el *Mantenimiento Preventivo Total.*

La proliferación de herramientas y métodos es grande. Además, como hemos visto, se toman en préstamo herramientas ideadas en el contexto de otras tradiciones de gestión y disciplinas científicas. Con todo, en muchos casos, las herramientas son consideradas tan características del modelo como los propios principios de gestión que lo sustentan.

4.7.2.4. La calidad desde diferentes ámbitos

En el *planeta calidad* encontramos también discursos sectoriales que hacen referencia a su comprensión en diferentes ámbitos. Por referirnos, a modo de ejemplo, a los que pueden estar más vinculados con el área de nuestro interés cabe citar las propuestas sobre calidad en los campos de la salud y la educación, sea en el ámbito de las administraciones públicas o en el de las organizaciones no lucrativas

En todos los casos resulta difícil saber en qué medida los discursos sobre la calidad están emparentados con la trayectoria que hemos recogido, que se enmarca en el campo de las ciencias de la gestión y, fundamentalmente en el mundo industrial. Sea como fuere, ya no hay duda de que se está produciendo en encuentro y la confrontación entre las tradiciones más o menos autónomas de cada uno de esos campos y la tradición que proviene de la gestión industrial.

En el campo de la salud se sitúan en los Estados Unidos, a principios de siglo los primeros intentos de elaboración de estándares para la práctica en salud en la prehistoria de lo que después sería la *Joint Commission on Acreditation of Health Care Organizations* (JCAHO), organización de referencia a nivel mundial para el sector. En 1990, Donabedian identificó con el nombre de *modelo sanitario* a ese tipo de aproximación (basada fundamentalmente en un concepto de calidad técnica) y como *modelo industrial* a las tendencias que provenían del mundo industrial.

Según algunos autores se ha ido dando una aproximación entre ambos enfoques con intentos de síntesis como el que se refleja en la siguiente definición de calidad:

> "La provisión de servicios accesibles y equitativos, con un nivel profesional óptimo, teniendo en cuenta los recursos disponibles y logrando la adhesión y satisfacción del usuario" (Otero y otros, 1999: 400).

Por citar un par de líneas de trabajo cercanas, diremos que en Cataluña la Fundación Avedis Donabedian promueve el conocimiento y la utilización de los estándares que utiliza la JCAHO en Estados Unidos para la acreditación de organizaciones en el campo de la salud. En el País Vasco, Osakidetza está enfocando su aproximación a la calidad en torno al modelo de la EFQM. Por otra parte instituciones sanitarias están obteniendo certificaciones ISO 9000.

En el ámbito de la educación se puede observar el mismo fenómeno: por un lado tradiciones propias en torno a conceptos como la evaluación, la calidad o la eficacia y, por otro la recepción de las influencias provenientes de la llamada *revolución de la calidad* en las empresas industriales. En el campo de la calidad de la educación se suele citar el informe Coleman de 1966 que cuestiona la eficacia de las instituciones educativas y el movimiento de *escuelas eficaces*, que según algunos autores presenta similitudes con las propuestas del modelo de gestión de calidad (López Rupérez, 1994: 95).

No faltan, particularmente en el campo educativo, aproximaciones críticas a la influencia de los enfoques de calidad provenientes del campo de la gestión empresarial a los que se considera modelos estereotipados incapaces de recoger la especificidad de las instituciones educativas y portadores de planteamientos tecnocráticos con un concepto inadecuado de eficacia y eficiencia (Domínguez, 1996: 161 y ss.).

Probablemente en ambos campos la recepción de los modelos de gestión de calidad resulta más fácil en las personas con responsabilidad de gestión cuanto más complejas sean las organizaciones y, por lo tanto, más *alejados* estén los gestores de los procesos operativos. Lo mismo ocurrió, probablemente en la recepción de modelos anteriores de gestión. Sin embargo, en la medida en que los receptores de los modelos son personas más próximas a los procesos operativos, que en ambos casos tienen un fuerte componente profesional, resulta más difícil reconocerse en un lenguaje y una conceptualización de corte en muchos casos industrial.

También existen reflexiones en torno a la calidad para el caso de las administraciones públicas (López Camps, 1998: 329-332) o las organizaciones no lucrativas en general (Connors, 1993) . Estas reflexiones suelen hacerse partiendo de los modelos empresariales de gestión de calidad y tomando en consideración las especificidades de las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales en cuanto a su misión, clientes, estructura o cultura. Sobre este tipo de enfoques así como sobre los referidos específicamente a los servicios sociales, tendremos ocasión de detenernos más adelante.

4.7.3. Las normas ISO 9000 para el año 2000

Si bien, como señalábamos, hemos escogido el modelo de la EFQM como referente, nos ha parecido interesante destinar un espacio a la versión de las normas ISO que se está preparando para el año 2000, en la medida en que representa, a nuestro juicio, una superación de las anteriores normas ISO que se aproxima en muchos sentidos a un modelo como el de la EFQM.

En las normas ISO 9000 se denomina sistema de calidad al "conjunto de la estructura de organización, de responsabilidad, de procedimientos, de procesos y de recursos que se establecen para llevar a cabo la gestión de calidad" (Senlle, 1997: 23):

> "Para implantar el sistema (...) hay que redactar la documentación (...), poner en práctica (...), auditar (...),[realizar] acciones correctivas (...) para asegurar que el sistema esta vivo (...). Para ello se debe formar a todas las personas, nombrar un responsable de calidad, formar el comité de calidad, contar con asesores expertos" (Senlle, 1997: 26-27).

A partir de ahí, como decíamos en el apartado 4.7.2.2.4.:

> "La certificación consiste en la emisión de un documento que atestigua que la empresa tiene implantado un sistema que se ajusta a una determinada norma y proporciona al cliente productos y/o servicios libres de defectos, acordes a sus necesidades" (Senlle, 1997: 36).

Se está preparando una reformulación de las normas ISO 9000 para ser definitivamente publicada en el cuarto trimestre del año 2000. Tomemos como

referencia el documento en el que en marzo de 1999 AENOR, miembro español de ISO, presenta las normas y señalemos sus perfiles principales. El documento comienza señalando que:

> "Las normas ISO 9000 son un conjunto de normas y directrices internacionales para la gestión de la calidad que, desde su publicación inicial en 1987, han obtenido una reputación global como base para el establecimiento de sistemas de gestión de la calidad. Tres de las normas actuales, las ISO 9001, 9002 y 9003, han sido ampliamente utilizadas como base para la certificación de sistemas de la calidad por tercera parte Esto ha dado como resultado que en la actualidad existan más de 200.000 organizaciones certificadas" (AENOR, 1999: 1).

Cuando se refiere a los antecedentes de los cambios el documento afirma:

> "Las nuevas normas tendrán en cuenta todas las experiencias previas en cuanto a los sistemas de gestión de la calidad y su emergente inclusión en los sistemas de gestión genéricos. Esto dará como resultado una alineación más próxima de los sistemas de gestión de la calidad con las necesidades de la actividad diaria de las organizaciones. Durante mucho tiempo se ha reconocido que las inversiones en sistemas de gestión de la calidad, además de dar respuesta a las expectativas del cliente, han sido beneficiosas para la eficacia de la organización, sus operaciones y resultados económicos, así como para la calidad de sus productos y servicios. En concreto, las normas ISO 9000 revisadas serán de gran ayuda para aquellas organizaciones que deseen ir más allá del simple cumplimiento de los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad con objeto de obtener la certificación" (AENOR, 1999: 1).

En virtud de estos cambios se piensa refundir las normas ISO 9000 existentes en cuatro normas básicas.

- "ISO 9000: Sistemas de Gestión de la Calidad - Conceptos y Vocabulario
- ISO 9001: Sistemas de Gestión de la Calidad - Requisitos
- ISO 9004: Sistemas de Gestión de la Calidad - Directrices
- ISO 10011: Directrices para Auditar Sistemas de la Calidad" (AENOR, 1999: 2).

La nueva norma ISO 9001 "será aplicable a todas las organizaciones, productos y servicios y reemplazará a las tres normas de Aseguramiento de la Calidad (ISO 9001, 9002 y 9003) vigentes en la actualidad en su versión de 1994" (AENOR; 1999: 2). En cuanto a la norma ISO 9004:

> "Esta norma está diseñada para ir más allá de los requisitos de la gestión de la calidad hacia una aproximación holística a la gestión de la calidad en busca de la excelencia organizativa y de los beneficios de las partes interesadas. Esta norma queda por tanto como una norma de recomendaciones, no utilizable en el marco

contractual. Sin embargo, el texto de esta norma también podrá servir de base para la autoevaluación" (AENOR, 1999: 2).

Según este documento de AENOR, la revisión de las normas "se ha basado en ocho principios de gestión de la calidad (...) que reflejan las mejores prácticas de gestión (...):

- Organización enfocada al cliente
- Liderazgo
- Participación del personal
- Enfoque a proceso
- Enfoque del sistema hacia la gestión
- Mejora continua
- Enfoque objetivo hacia la toma de decisiones
- Relación mutuamente beneficiosa con el suministrador" (AENOR; 1999: 2-3).

Según se afirma, la pretensión es que las nuevas normas sean fácilmente aplicables a cualquier organización, facilitándole "pasos escalonados para llegar a la Gestión de Calidad Total" (AENOR, 1999: 3).

En la versión de las normas ISO de 1994 se hacía referencia a los siguientes elementos:

1. "Responsabilidad de la Dirección
2. El sistema
3. Revisión del contrato
4. Control de diseño
5. Control documental
6. Compras.
7. Suministros del cliente
8. Identificación y trazabilidad
9. Control de procesos.
10. Inspección y ensayos.
11. Control de equipos de inspección y ensayos.
12. Estados de inspección y ensayos.
13. Control de productos o servicios no conformes.
14. Las acciones correctivas y preventivas.
15. Manipulación, almacenamiento, embalaje, entrega.
16. Registros de calidad.
17. Auditorías internas de calidad.
18. Formación y adiestramiento.
19. Servicio postventa.
20. Técnicas estadísticas" (Senlle, 1997: 29).

Revisando la norma UNE-EN-ISO 9001 para el aseguramiento de la calidad en su versión de 1994, desarrollaríamos brevísimamente la explicación de estos veinte puntos (AENOR, 1994: 6-18), señalando el número al que se hace referencia:

- En cuanto a la responsabilidad de la dirección, se dice que debe definir y documentar su política de calidad, así como organizar a las personas que velen por ella, dotar de recursos al sistema y revisarlo periódicamente (1).
- Dicho sistema tiene una *arquitectura documental* de la que forman parte el manual de calidad, los procedimientos, instrucciones y otros documentos, pudiendo incluirse planes de calidad específicos (2)
- Se han de establecer y tener al día procedimientos documentados de revisión de los contratos (3), control de los diseños (4), control de toda la documentación del sistema (5), control de las compras (6), control de los productos suministrados por los clientes (7).
- La trazabilidad hace referencia a la posibilidad de identificar el origen y la trayectoria de los productos (8).
- Se deben identificar y planificar los procesos (9) y establecer y mantener al día procedimientos documentados para las actividades de inspección y ensayo (10) y para el control de los equipos de inspección, medición y ensayo (11).
- Debe identificarse con medios apropiados el estado de inspección y ensayo del producto de manera que permitan conocer su conformidad o no conformidad (12) y controlar los productos no conformes (13).
- Se debe establecer y mantener al día procedimientos documentados para corregir y prevenir no conformidades (14).
- Se debe establecer y mantener al día procedimientos documentados para la manipulación, el almacenamiento, el embalaje, la conservación y la entrega de productos (15).
- Se debe establecer y mantener al día procedimientos documentados en relación con los registros de la calidad que han de conservarse (16), así como para llevar a cabo auditorías internas de la calidad (17).
- Se han de establecer y mantener al día procedimientos sobre formación del personal (18), el servicio postventa (19) y las técnicas estadísticas que permitan verificar la capacidad del proceso para asegurar la aceptabilidad de los productos (20).

En la nueva versión los mencionados veinte aspectos se unifican en cuatro:

- "Responsabilidad de la Dirección
- Gestión de recursos
- Gestión de procesos
- Medición, análisis y mejora" (AENOR, 1999: 4).

Se utiliza el concepto de *bucle*, para representar la *mejora continua*, idea introducida en esta nueva versión de las normas. Como veremos, en este y en otros aspectos, hay sintonía con el modelo de la EFQM.

4.7.4. El modelo EFQM de excelencia

El modelo de la EFQM ha pasado de llamarse *Modelo Europeo para la Gestión de Calidad Total* a denominarse *Modelo EFQM de Excelencia Empresarial* y ahora *Modelo EFQM de Excelencia*. En el documento en el que presenta su reformulación de 1999, la EFQM señala:

> "Las organizaciones, de cualquier tipo o sector empresarial, tamaño, estructura o madurez en calidad, necesitan, para tener éxito, establecer un sistema de gestión apropiado. El Modelo EFQM de Excelencia (...) es un instrumento práctico que ayuda a las organizaciones a establecerlo, midiendo en qué punto se encuentran dentro del camino a la excelencia y analizando las diferencias y lagunas que puedan existir dentro de la organización para alcanzarla" (EFQM, 1999a: 6)

Se afirma que el modelo EFQM es un marco de trabajo no prescriptivo basado en algunos conceptos fundamentales:

- "Orientación hacia los resultados. La excelencia depende del equilibrio y la satisfacción de las necesidades de todos los grupos de interés relevantes para la organización (las personas que trabajan en ella, los clientes, proveedores y la sociedad en general, así como todos los que tienen intereses económicos en la organización).
- Orientación al cliente (...) hacia las necesidades de los clientes actuales y potenciales.
- Liderazgo y constancia en los objetivos. El comportamiento de los líderes de una organización suscita en ella claridad y unidad en los objetivos (...).
- Gestión por procesos y hechos.
- Desarrollo e implicación de las personas (...).
- Aprendizaje, innovación y mejora continuos. Las organizaciones alcanzan su máximo rendimiento cuando gestionan y comparten su conocimiento dentro de una cultura general de aprendizaje, innovación y mejora continuos.

- Desarrollo de alianzas.
- Responsabilidad social (...). Enfoque ético, superando las expectativas y la normativa de la comunidad" (EFQM, 1999a: 7).

El modelo EFQM tiene nueve criterios. Cinco de ellos se refieren a los agentes facilitadores (lo que la organización hace) y cuatro a resultados (lo que la organización logra) recogidos en la siguiente formulación:

> "Los resultados excelentes con respecto al rendimiento de la organización, a los clientes, las personas y la sociedad se logran mediante un liderazgo que dirija e impulse la política y estrategia, las personas de la organización, las alianzas y recursos y los procesos" (EFQM, 1999a: 9)

En el nuevo modelo de 1999 se propone el llamado "esquema lógico REDER" (en inglés RADAR) que propone un funcionamiento cíclico en el cual se determinan los resultados a lograr, se planifican y desarrollan los enfoques, se despliegan los enfoques y se evalúan y revisan los enfoques y su despliegue y así sucesivamente.

Revisemos ahora, brevemente, los criterios y subcriterios del modelo EFQM:

1. Liderazgo (...). Cómo los líderes desarrollan y facilitan la consecución de la misión y la visión, desarrollan los valores necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo e implantan todo ello en la organización mediante las acciones y los comportamientos adecuados, estando implicados personalmente en asegurar que el sistema de gestión de la organización se desarrolla e implanta (...).
   1a. Desarrollo de la misión, visión y valores por parte de los líderes, que actúan como modelo de referencia dentro de una cultura de la excelencia (...).
   1b. Implicación personal de los líderes para garantizar el desarrollo, implantación y mejora continua del sistema de gestión de la organización (...).
   1c. Implicación de los líderes con clientes, *partners* y representantes de la sociedad (...).
   1d. Motivación, apoyo y reconocimiento de las personas de la organización por parte de los líderes (...).
2. Política y estrategia (...). Cómo implanta la organización su misión y visión mediante una estrategia claramente centrada en todos los grupos de interés y apoyada por políticas, planes, objetivos, metas y procesos relevantes (...).
   2a. Las necesidades y expectativas actuales y futuras de los grupos de interés son el fundamento de la política y estrategia (...).
   2b. La información procedente de las actividades relacionadas con la medición del rendimiento, investigación, aprendizaje y creatividad son el fundamento de la política y estrategia (...).
   2c. Desarrollo, revisión y actualización de la política y estrategia (...).
   2d. Despliegue de la política y estrategia mediante un esquema de procesos clave (...).
   2e. Comunicación e implantación de la política y estrategia (...).

3. Personas (...). Cómo gestiona, desarrolla y aprovecha la organización el conocimiento y todo el potencial de las personas que la componen, tanto a nivel individual como de equipos o de la organización en su conjunto; y cómo planifica estas actividades en apoyo de su política y estrategia y eficaz funcionamiento de sus procesos (...).
   3a. Planificación, gestión y mejora de los recursos humanos (...).
   3b. Identificación, desarrollo y mantenimiento del conocimiento y la capacidad de las personas de la organización (...).
   3c. Implicación y asunción de responsabilidades por parte de las personas de la organización (...).
   3d. Existencia de un diálogo entre las personas y la organización (...).
   3e. Recompensa, reconocimiento y atención a las personas de la organización (...).
4. Alianzas y recursos (...). Cómo planifica y gestiona la organización sus alianzas externas y recursos internos en apoyo de su política y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos (...).
   4a. Gestión de las alianzas externas (...).
   4b. Gestión de los recursos económicos y financieros (...).
   4c. Gestión de los edificios, equipos y materiales (...).
   4d. Gestión de la tecnología (...).
   4e. Gestión de la información y del conocimiento (...).
5. Procesos (...). Cómo diseña, gestiona y mejora la organización sus procesos para apoyar su política y estrategia y para satisfacer plenamente, generando cada vez mayor valor, a sus clientes y otros grupos de interés (...).
   5a. Diseño y gestión sistemática de los procesos (...).
   5b. Introducción de las mejoras necesarias en los procesos mediante la innovación, a fin de satisfacer plenamente a clientes y otros grupos de interés, generando cada vez mayor valor (...).
   5c Diseño y desarrollo de los productos y servicios basándose en las necesidades y expectativas de los clientes (...)
   5d. Producción, distribución y servicio de atención de los productos y servicios (...).
   5e. Gestión y mejora de las relaciones con los clientes (...).
6. Resultados en los clientes (...). Qué logros está alcanzando la organización en relación con sus clientes externos (...).
   6a. Medidas de percepción. Estas medidas se refieren a la percepción que tienen los clientes de la organización (...).
   6b. Indicadores de rendimiento. Son medidas internas que utiliza la organización para supervisar, entender, predecir y mejorar su rendimiento, así como para anticipar la percepción de sus clientes externos (...).
7. Resultados en las personas (...). Qué logros está alcanzando la organización en relación con las personas que la integran (...).
   7a. Medidas de percepción (...).
   7b. Indicadores de rendimiento (...).
8. Resultados en la sociedad (...). Qué logros está alcanzando la organización en la sociedad, a nivel local, nacional e internacional (según resulte pertinente) (...).
   8a. Medidas de percepción (...).
   8b. Indicadores de rendimiento (...).
9. Resultados clave (...). Qué logros está alcanzando la organización con relación al rendimiento planificado (...). Según el objeto y los objetivos de la organización, algunas de las medidas contenidas en las directrices para los *resultados clave del rendimiento* de la organización pueden aplicarse a los *indicadores clave del rendimiento* de la organización y viceversa.
   9a. Resultados clave del rendimiento de la organización (...) son los resultados clave planificados por la organización (...).
   9b. Indicadores clave del rendimiento de la organización. Son las medidas operativas que utiliza la organización para supervisar, entender, predecir y

> mejorar los probables resultados clave del rendimiento de la misma" (EFQM, 1999a: 12-29).

Resaltaríamos algunas cuestiones concretas mencionadas en las áreas a abordar dentro de cada uno de los subcriterios:

- Dentro del subcriterio 1a se hace referencia al estímulo de la asunción de responsabilidades *(empowerment)*, por ejemplo mediante cambios en la estructura o fondos para el aprendizaje y la mejora.
- Dentro del subcriterio 2b se hace referencia al análisis del rendimiento de la competencia y de las organizaciones consideradas como las mejores, en lo que en inglés se denomina *benchmarking*.
- Dentro del subcriterio 2d señala la necesidad de establecer claramente los *propietarios* de los procesos clave.
- En el subcriterio 2e habla de una comunicación *en cascada* de la política y estrategia.
- En el subcriterio 3a se sugiere, por ejemplo, "utilizar metodologías organizativas innovadoras para mejorar la forma de trabajar, por ejemplo reestructurando la cadena logística, trabajando con estructuras matriciales, en equipos flexibles o estableciendo equipos de alto rendimiento" (EFQM, 1999a: 16).
- Dentro del subcriterio 4a se insiste en las alianzas estratégicas con *partners* cuya cultura organizacional sea compatible de tal forma que se pueda compartir el conocimiento y suscitar sinergias que permitan crear más valor.
- En el subcriterio 4b se habla de la inversión en activos tanto tangibles como intangibles.
- En el subcriterio 5a se habla de la posibilidad de "aplicar a la gestión de procesos sistemas estandarizados como, por ejemplo, sistemas de calidad como los basados en la normativa ISO 9000" (EFQM, 1999a: 20).
- En el subcriterio 5b se habla de oportunidades de mejora continua y oportunidades de mejora drástica. Es lo que se suele conocer con los términos de *kaizen* (Galgano, 1993: 164) y *breakthrough*.
- En el subcriterio 9a se consideran resultados clave del rendimiento tanto resultados económicos como resultados no económicos, como puede ser la cuota de mercado.

El modelo europeo se propone como un instrumento de evaluación y autoevaluación, así como para actividades de *benchmarking* o como base para presentarse al Premio Europeo a la Calidad. Como método de evaluación para este premio se propone la "matriz de puntuación REDER" en la cual se asigna a cada criterio un peso específico distinto:

1. Liderazgo: 10%
2. Política y estrategia: 8%
3. Personas: 9%
4. Alianzas y recursos: 9%
5. Procesos: 14%
6. Resultados en los clientes: 20%
7. Resultados en las personas: 9%
8. Resultados en la sociedad: 6%
9. Resultados clave: 15% (EFQM, 1999a: 34).

El modelo EFQM de excelencia de 1999 posee una versión para el sector público y voluntario, que presenta unas pequeñas diferencias con respecto al modelo general:

- En el criterio 1 (liderazgo): ninguna.
- En el criterio 2 (política y estrategia): en lugar de accionistas habla de grupos de interés *(owning stakeholders);* junto a la competencia habla de otras organizaciones con las que compararse *(comparators);* menciona las cuestiones políticas como cuestiones a analizar y, además de hablar de ventaja competitiva, se refiere a la capacidad de sacar provecho de las oportunidades.
- En el criterio 3 (personas) señala que la remuneración se alineará con las políticas públicas o del organismo rector.
- En el criterio 4 (alianzas y recursos): ninguna.
- En el criterio 5 (procesos): señala que además de tener en cuenta las necesidades y expectativas de los clientes, se tomen en consideración las de otros grupos de interés; cambia "vender" por "vender o promocionar" y, cuando habla de la continuidad de las relaciones con los clientes, en lugar de hablar de venta habla de entrega de productos y servicios.

- En el criterio 6 (resultados en los clientes): añade algunas cuestiones en las medidas de percepción (imparcialidad, cortesía, comprensión, relevancia del producto o servicio, intención de usar de nuevo, disposición al uso y disposición a recomendar el uso) y sustituye servicio posventa por atención posterior; en cuanto a los indicadores de rendimiento añade algunas cuestiones (relación calidad-precio y el rendimiento en relación con objetivos basados en el cliente, número de recomendaciones y número de servicios perdidos) y sustituye servicio posventa por apoyo y atención posterior.
- En el criterio 7 (resultados en las personas): ninguna.
- En el criterio 8 (resultados en la sociedad): ninguna.
- En el criterio 9 (resultados clave): los *resultados económicos y financieros* son cumplimiento de presupuestos, cuentas auditadas (incluyendo ingresos, subvenciones y gastos), superávit o beneficios y retornos de las inversiones; los resultados no económicos incluyen cuota de mercado, tiempo de lanzamiento de nuevos productos y servicios, volúmenes, tasa de éxito definida según la misión y visión, cumplimiento de la ley y de los códigos acerca de las prácticas (EFQM, 1999c: 11-29).

4.7.5. Valoración crítica

Queremos terminar este apartado con un breve balance crítico que nos permita terminar de dibujar esta presentación del modelo de gestión de calidad y podemos comenzar señalando que Crainer, editor del manual sobre gestión del *Financial Times* y ardiente defensor de la revolución de la calidad, considera la gestión de calidad total como una *técnica* y afirma que su base es demasiado estrecha para considerarla como un modelo o estrategia global de gestión (Crainer, 1995: 1157). Afirma también que:

> "Alabada por algunos como la más poderosa herramienta de gestión de los últimos cuarenta años (...), los entusiastas dicen que continúa siendo el reto corporativo de los noventa (y del siglo veintiuno) (...). Otros comentaristas son más escépticos. Una razón es la falta de evidencia en Europa y Norteamérica vinculando TQM a beneficios tangibles (...). Ganadores del premio americano (...) cayeron rápidamente (...). Una serie de investigaciones en el Reino Unido sugieren que la mayoría de las compañías que han implementado programas TQM han encontrado insatisfactorios los resultados" (Crainer, 1995: 195-199).

Este tipo de aproximaciones críticas, aunque más matizadas que las que citamos en el apartado 4.7.2.4. contrastan, en todo caso, con el tono habitual de los congresos, cursos, revistas y libros sobre gestión de calidad, que suelen presentarla como modelo integral y válido para cualquier organización, llegándose a afirmar, por ejemplo que "el sistema de gestión de calidad total posiblemente será el último y definitivo, porque él mismo lleva implícito el cambio" (Funallet, 1998: 19). Estas afirmaciones no son en absoluto excepcionales e incluso se plantea que puede llegar a ser entendido como un estilo de vida (en palabras de Jan Timmer, presidente de Philips Electronics: *Quality is a way of life* (Crainer, 1995: 9) o un modelo de organización para el conjunto de la sociedad, afirmándose, por ejemplo que "la calidad es una nueva forma de vivir que impregnará a la sociedad del próximo siglo" (Senlle, 1997: 7).

La primera dificultad para posicionarse en un debate de estas características es la de ponernos de acuerdo acerca del concepto de gestión de calidad. Hemos hablado de *planeta calidad* y de *aire de familia* en la medida en que estimamos que hay una percepción y autopercepción de una cierta coherencia y unidad en el conjunto de principios, conceptos, herramientas y sistemas que hemos presentado. Pero ambas expresiones denotan también una cierta cautela. A nuestro juicio, Crainer tiene buena parte de razón cuando señala que "TQM es tan omnicomprensiva que sus discípulos tienden a reclamar la paternidad de la mayor parte de las modernas panaceas de la gestión" (Crainer, 1995: 195).

A nuestro juicio puede ocurrir que la gestión de calidad, como otras propuestas de gestión, en la medida en que existe, está presente en una multitud de organizaciones y expertos, normalmente más orientados a la acción que a la teorización, más orientados a la gestión que a la investigación y más orientados al negocio que a la contrastación. Ello contribuye, a nuestro juicio, a una proliferación de términos, conceptos, metodologías y sistemas que se engloban bajo el paraguas de la gestión de calidad que, en ocasiones, introducen una considerable cantidad de *ruido* en la comunicación. Como recuerda Dickens:

> "Smith (...) documentando la confusión causada a gestores por los escritos de muchos *gurús* (...) acuña el término *Parálisis de Calidad Total* para describir esta

> confusión y sugiere que se debería dedicar tanto tiempo por parte de los gestores para decidir entre las diferentes definiciones e interpretaciones, que no tendrían tiempo de realizar ninguna acción para desarrollar la calidad como resultado" (Smith, 1995: 9).

Ese *ruido* que produce esa proliferación de propuestas viene *aumentado* en muchos casos por una ausencia o escasez de fundamentación o contextualización teórica de lo que se dice, así como de respaldo de la investigación empírica. Lo usual es que los conceptos y técnicas se presenten como parte de la propia tradición que no aparece conectada a otras y con la única legitimación de los resultados concretos que ha obtenido o conocido quien los presenta.

Algunos expertos han señalado que esta acumulación de conceptos y herramientas bajo el paraguas de la gestión de calidad puede llegar a vaciar de contenido la expresión y conducir a la búsqueda de nuevos términos en torno a los cuales estructurar los discursos. En algunos casos esto puede estar ocurriendo ya, aunque hoy por hoy los dos polos de referencia principales de la gestión de calidad, que son las normas ISO y los modelos vinculados con los premios de calidad (Deming, Baldrige y EFQM) congregan en torno a sí y en torno a la gestión de calidad un buen número de personas y organizaciones.

La relación entre ambos referentes, sin embargo, tampoco está exenta de problemas. En nuestro entorno cercano, observamos que desde quienes se sitúan preferentemente en torno a las normas ISO tiende a presentarse el modelo de la EFQM como un segundo paso antes del cual es prácticamente inexcusable la implantación de un sistema de calidad como el propuesto por las normas. Por otra parte, como hemos visto las propias normas se van aproximando al terreno de los principios y los conceptos que, supuestamente, estaba reservado a los modelos de calidad total.

En cuanto a quienes *defienden* el modelo europeo, diríamos que suelen oscilar entre quienes señalan que un sistema de calidad como el planteado por las normas ISO no cubre sino una parcela de lo que sería el modelo global de gestión y quienes incluso señalan que a menudo se convierte en un obstáculo para un verdadero planteamiento de gestión de calidad, que, en todo caso, no tendría por qué comenzar en torno a la certificación.

Con todo, hoy por hoy, ambos enfoques se mantienen dentro del mismo *planeta* y cultivan una cierta complementariedad, facilitada por sus nexos conceptuales y quizá también por el beneficio que todos obtienen del efecto de la calidad como *marca*, es decir, como concepto que está consiguiendo por una u otra vía, atraer la atención de un buen número de organizaciones.

Y es que debe entenderse que, como ya hemos señalado, este campo del saber se encuentra, para bien y para mal, especialmente sometido a las leyes del mercado. Según Micklethwait y Wooldridge, ese contexto especialmente condicionado por los intereses económicos, sería proclive a estrategias defensivas u ofensivas de diferentes grupos de interés. Y así como desde las departamentos financieros se tendería a entender la gestión en torno a la generación de beneficios económicos o desde los responsables de marketing a afirmar que el *enfoque marketing* debería atravesar toda la organización, los ingenieros jefes de producción señalarían que el concepto de calidad es el eje desde el cual reconceptualizar la gestión (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 21).

En todo caso ese condicionamiento por los intereses económicos no es privativo de las ciencias de la gestión ni, por sí mismo, invalida una propuesta. Admitiendo las diferentes claves que pueden influir en su éxito, no cabe duda de que, en palabras de Senge, "el movimiento de la calidad es único en su capacidad transformadora, aún hoy" (Senge, 1995: 467). Además el modelo de gestión de calidad aporta, hoy por hoy, una de las alternativas más exitosas de *lenguaje común* en materia de gestión Fuera o no el mejor a priori, de hecho tiene una posición de centralidad que hace que se utilice y por lo tanto se enriquezca constantemente. Ello viene facilitado también por su apertura. Apertura que antes veíamos como amenazante, pero que, por otra parte puede ser también una fortaleza del modelo

Nos encontramos, entonces, con un modelo interesante, originado en una prácticas e intuiciones valiosas y que se ha ido desarrollando y enriqueciendo hasta aportar, hoy en día, un abanico de principios, conceptos, técnicas y experiencias que constituyen una referencia ineludible para la gestión de las organizaciones. Sin embargo hay que señalar que todavía es muy incipiente el contacto de los modelos de gestión de

calidad con campos como el de la salud, la educación o los servicios sociales. Son escasas las experiencias de implantación de sistemas de calidad o la aplicación de principios de la gestión de calidad, y por lo mismo muchas de las propuestas que tienen ante sí las organizaciones de estos sectores no están todavía suficientemente ajustadas. Por otra parte, algunas *adherencias ideológicas* que no tienen por qué formar parte del modelo pero que a veces lo acompañan tampoco facilitan su entrada en un sector con culturas en muchos casos diferentes a las del mundo empresarial mercantil. Sin embargo creemos que el mutuo contagio entre los modelos de calidad que provienen del mundo de la gestión empresarial y las prácticas que se venían dando en esos sectores están siendo y van a ser interesantes y productivos.

Los desajustes, además, pueden producirse en todo tipo de sectores, como refleja Tusquets, para el caso de la certificación:

> "Muchas empresas, en su urgencia por obtener la certificación, implantan un sistema de aseguramiento de la calidad basado en manuales y procedimientos adaptados de otras implantaciones (...). Un sistema de aseguramiento de la calidad desarrollado de esta forma, es, efectivamente, un sistema de control de la calidad (...). Pero es evidente que esta solución no es el sistema de gestión que requiere la empresa: procedimientos mal definidos, falta de confianza en la empresa con el sistema, información enfocada al control y no a la gestión y la generación de una burocracia importante, llevarán al fracaso del proyecto. Es cierto que la empresa habrá logrado su objetivo a corto plazo -certificarse-, pero a costa de hipotecar su futuro:
>
> - La burocratización que representa este sistema provocará el disgusto de los empleados, sobre todo de los operarios, poco habituados a la obligación de rellenar informes.
> - Los gastos extras añadidos por el sistema, como pueden ser las auditorías y el control más estricto de la calidad, y la dificultad de cuantificar sus beneficios pueden dar al gerente una visión muy negativa del sistema.
> - La fosilización de la empresa debida a la dificultad de mejorar los procedimientos, por el coste que esto representa, provocará la impaciencia de empleados y directivos. En definitiva, el sistema se convertirá en un obstáculo para la mejora continua.
> - El sistema detectará problemas, pero el propio sistema se convierte en una barrera para su solución" (Tusquets, 1998: 235-236).

Este tipo de críticas, con todo, puede extenderse a cualquier principio, sistema, tecnología o herramienta que se adopte inadecuadamente desde una organización. La complejidad del proceso de gestión obliga a plantear cuidadosa e inteligentemente cualquier *implantación*, pues los efectos no deseados están asegurados en la medida en que no se comprenda que en toda organización existe siempre algún modelo de gestión, incluso aunque no se sea consciente de ello. Por ello los cambios sólo

podrán hacerse partiendo de esa realidad y a través de un proceso de aprendizaje y reestructuración que, por otra parte se acompase con el funcionamiento ordinario de la organización en su entorno.

Hasta aquí nuestra reflexión crítica y, nuestra presentación del modelo de gestión de calidad. Creemos haberlo descrito, analizado y contextualizado con su riqueza de perfiles y con sus ambigüedades y, en última instancia estar en condiciones de tomarlo como referente ineludible pero sin adherirnos acríticamente a todo lo que se presenta bajo su denominación.

5. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales: contexto, perfiles y perspectivas

Francisco quería que los excluidos, dispuestos a la rebelión, se reincorporasen al pueblo de Dios. Para reconstruir el rebaño había que recuperar a los excluidos. Francisco no pudo hacerlo, y te lo digo con amargura. Para reincorporar a los excluidos tenía que actuar dentro de la iglesia, para actuar dentro de la iglesia tenía que obtener el reconocimiento de su regla, que entonces engendraría una orden, y una orden, como la que, de hecho, engendró, reconstruiría la figura del círculo, fuera del cual se encuentran los excluidos.

Umberto Eco (El nombre de la rosa)

En este capítulo pretendemos aproximarnos al objeto de nuestro interés, es decir presentar sus *señas de identidad:* los contextos, características, trayectorias y perspectivas de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Para poder hacerlo, ya dejamos dispuestas en el capítulo 4 algunas herramientas conceptuales que nos aporta la teoría social en general y la teoría de la organización en particular.

En primer lugar, hemos de hacer referencia al entorno social (macrosocial y microsocial) en el que se van a situar (construyéndolo) los diferentes actores y sistemas sociales y, específicamente, los servicios sociales y las organizaciones no lucrativas y, por ello, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. En ese contexto aparecerán procesos de participación social y de exclusión social.

Una vez dibujado ese entorno tendremos que hablar de la política social, pues es la política social la que, para responder a las necesidades sociales, genera o regula un sistema de servicios o unos sistemas de servicios, donde se ubican los servicios sociales. Al hablar de la política social habremos de esclarecer los conceptos, la situación y las tendencias en relación con el llamado Estado de bienestar y los diferentes *modelos de acción social*, con especial referencia al papel de los diferentes actores en ese contexto (comunidad, administraciones públicas, iniciativa privada lucrativa y entidades sociovoluntarias).

A partir de esa ubicación o contextualización de los servicios sociales en un entorno y en relación a una políticas sociales nos aprestaremos a clarificar el concepto de servicios sociales hablando de su misión, de los destinatarios de su actuación, de los principios por los que se rigen, de sus procesos y estructuras, de los *modelos de intervención social* presentes en los servicios sociales, para concluir proponiendo un esquema para la comprensión y clasificación de los programas de servicios sociales. Al hablar de los destinatarios de los servicios sociales resultará imprescindible detenerse en la conceptualización y reconceptualización en torno a las personas a las que se prestan los servicios sociales.

A continuación nos ocuparemos por un momento de las organizaciones no lucrativas en general, señalando también las características definitorias de este tipo de organizaciones, su contexto y sus tendencias. Estaremos hablando indistintamente de organizaciones que reciben diferentes denominaciones y se rigen por distintas fórmulas jurídicas pero que conforman lo que se ha dado en llamar *tercer sector*. Nos detendremos por un momento en el fenómeno del voluntariado como un fenómeno de relevancia especial en este ámbito.

Para terminar nos ubicaremos, por fin, en el terreno específico de nuestro interés, el de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales intentando concluir con una síntesis descriptiva y analítica acerca de ellas que nos sirva después de referencia constante en el trabajo de adaptación y propuesta de conceptos y técnicas de gestión para esta clase de organizaciones. Este capítulo finaliza intentando dibujar los perfiles emergentes (un *tipo ideal)* de las organizaciones y de las redes de organizaciones a las que queremos proponer un modelo de gestión

Se trata, en definitiva de describir, de explicar, de comprender un tipo de organizaciones y su entorno, en su conceptualización y en su realidad, en su trayectoria y en sus perspectivas de futuro. Para hacerlo nos vamos a valer de los materiales encontrados en la bibliografía y de la información obtenida a lo largo de nuestro trabajo de campo, descrito en el capítulo 3.

Intentaremos movernos en un cierto equilibrio entre lo actual y lo permanente (podríamos decir entre lo *coyuntural* y lo *estructural)* y entre lo local y lo universal. Hemos puesto medios para aproximarnos a la realidad actual y local de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y creemos que lo que podemos decir sobre dicha realidad añade valor a nuestra investigación. Sin embargo, nuestro objetivo no es tanto profundizar en las características específicas de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales hoy y aquí, como encuadrar lo que percibimos hoy y aquí en lo que cabe decir de manera más general sobre las organizaciones no lucrativas de servicios sociales para poder, sobre esa base, construir un modelo de gestión.

5.1. El entorno social

Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales nacen y se desenvuelven en un determinado contexto, sin comprender el cual no podríamos entender el encargo que reciben, las restricciones que condicionan sus operaciones o los resultados que obtienen. Cualquier discurso en torno a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se enfrenta con la necesidad de aclarar el sentido que tienen expresiones como, por ejemplo, participación social o exclusión social, hoy y aquí. Por otra parte, las propuestas acerca de la gestión de las organizaciones también se comprenden mejor cuando se analiza la sociedad en la que surgen.

Las herramientas de teoría social que presentamos brevemente en el apartado 4.1. ayudan a comprender la sociedad como un sistema en el que se producen procesos de *diferenciación* que la van tornando progresivamente más *compleja*. Nos sitúan frente a los procesos de cambio social para intentar comprenderlos y participar en ellos. Con todo, intentar explicar nuestro mundo es algo parecido a sacarse una foto a uno mismo y a su grupo de amigos en un barco que se agita violentamente durante una tormenta en el mar. Se nos antoja imposible obtener una imagen estática y de conjunto. Sin embargo necesitamos algún tipo de *imagen* global y cabe, al menos, seleccionar, ordenar y presentar el fruto de los análisis de algunos estudiosos de la realidad social que nos sirven como referencia principal.

Somos conscientes de que la interpretación que esbozamos no es sino una de las posibles. Sin embargo, esperamos que esté suficientemente fundamentada e informada como para constituir un adecuado marco de referencia que nos permita, después, enhebrar nuestra reflexión y propuesta en relación a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Si bien hablaremos, en muchos momentos, de fenómenos de alcance mundial, se trata de pensar fundamentalmente en un entorno como el propio de nuestra realidad más próxima: vasca, española y europea.

5.1.1. Comprender nuestro mundo

Para hablar del mundo en este cambio de siglo y de milenio se utiliza profusamente el concepto de globalización, tanto en un sentido amplio de incremento de las interconexiones a nivel mundial, como en un sentido más especifico para referirse a la forma o estructuración del capitalismo tipica de este momento. Nos referiremos a la lógica económica del capitalismo globalizado y su vinculación con factores tecnológicos y de otra índole.

Intentaremos comprender las causas y consecuencias de esa reestructuración del capitalismo y su relación con la denominada crisis del Estado de bienestar, que, como veremos, es objeto de diferentes interpretaciones según las cuales puede entenderse que dicha crisis tiene un menor o mayor calado. En dicha crisis, como veremos, está afectado el trabajo como proceso social de primera magnitud y, más allá, según algunos autores, otros aspectos de las formaciones sociales tipicas de la modernidad y de las formas de inclusión y participación de los diversos actores sociales. Intentaremos comprender también cómo los fenómenos que observamos tienen una vertiente política en el sentido de que son causados, también, por decisiones políticas (y causan decisiones políticas) que se comprenden, también, en el contexto de orientaciones ideológicas.

Por otra parte, dichas opciones ideológicas y políticas se producen y reproducen en unos contextos culturales en los que priman una serie de valores. Desde diferentes perspectivas se ha hablado de modernidad tardía o posmodernidad con una referencia especial a estos aspectos valorativos y culturales que son, a la vez, causa u consecuencia de los cambios políticos y económicos mencionados.

En todo caso se nos aparece una sociedad que ha sido definida como *sociedad de los dos tercios*, *sociedad dual*, y *sociedad del riesgo* en la que, al parecer se incrementan las diferencias, pero también las desigualdades y aparecen nuevas formas de participación social, pero también de exclusión social.

Permítasenos una larga cita de Castells en uno de los intentos recientes más notables de articular estos diferentes tipos de aspectos en una comprensión global de nuestra sociedad:

> "Hacia el final del segundo milenio de la era cristiana, varios acontecimientos de trascendencia histórica han transformado el paisaje social de la vida humana. Una revolución tecnológica, centrada en torno a las tecnologías de la información, está modificando la base material de la sociedad a un ritmo acelerado. Las economías de todo el mundo se han hecho interdependientes a escala global, introduciendo una nueva forma de relación entre economía, Estado y sociedad en un sistema de geometría variable. El derrumbamiento del estatismo soviético y la subsiguiente desaparición del movimiento comunista internacional han minado por ahora el reto histórico al capitalismo, rescatando a la izquierda política (y a la teoría marxista) de la atracción fatal del marxismo-leninismo, puesto fin a la guerra fría, reducido el riesgo de holocausto nuclear y alterado de modo fundamental la geopolítica global. El mismo capitalismo ha sufrido un proceso de reestructuración profunda, caracterizado por una mayor flexibilidad en la gestión; la descentralización e interconexión de las empresas, tanto interna como en su relación con otras; un aumento de poder considerable del capital frente al trabajo, con el declive concomitante del movimiento sindical; una individualización y diversificación crecientes de las relaciones de trabajo; la incorporación masiva de la mujer al trabajo retribuido, por lo general en condiciones discriminatorias; la intervención del estado para desregular los mercados de forma selectiva y desmantelar el estado de bienestar, con intensidad y orientaciones diferentes según la naturaleza de las fuerzas políticas y las instituciones de cada sociedad; la intensificación de la competencia económica global en un contexto de creciente diferenciación geográfica y cultural de los escenarios para la acumulación y gestión del capital. Como consecuencia de este reacondicionamiento general del sistema capitalista, todavía en curso, hemos presenciado la integración global de los mercados financieros, el ascenso del Pacífico asiático como nuevo centro industrial global dominante, la ardua pero inexorable unificación económica de Europa, el surgimiento de una economía global norteamericana, la diversificación y luego desintegración del antiguo Tercer Mundo, la transformación gradual de Rusia y la zona de influencia ex-soviética en economías de mercado, y la incorporación de los segmentos valiosos de las economías de todo el mundo a un sistema interdependiente que funciona como una unidad en tiempo real. Debido a todas estas tendencias, también ha habido una acentuación del desarrollo desigual, esta vez no sólo entre Norte y Sur, sino entre los segmentos y territorios dinámicos de las sociedades y los que corren el riesgo de convertirse en irrelevantes desde la perspectiva de la lógica del sistema" (Castells, 1996: 27-28).

Castells propone el concepto de *sociedad informacional* como el que mejor permite comprender nuestra sociedad y entiende que es el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información en las últimas décadas el fenómeno que mejor ayuda a explicar los cambios que están produciendo en nuestra sociedad. El punto de vista de Castells, quien habla también de *sociedad red*, se sitúa en buena medida en la línea de reflexión sobre la sociedad postindustrial representada por Bell (y también por Touraine) y popularizada por Naisbitt (con sus *megatendencias)* en la cual se anuncia la entrada en una sociedad de servicios basada en la información. Conceptos como

sociedad del conocimiento (Drucker) o *sociedad de la clase de servicios* (Dahrendorf) irían en la misma línea (Sztompka, 1995: 106-107).

Según Sztompka, algunos de los teóricos del postindustrialismo comparten una visión de tipo evolucionista, según la cual en la sociedad postindustrial se intensifican y perfeccionan fenómenos o procesos presentes desde el comienzo de la modernidad. Su expresión más extrema vendría dada por teorías como la del *fin de la historia* de Fukuyama, según la cual el capitalismo realmente existente representa el modelo definitivo de organización social.

En una línea bien distinta se situarían los autores que, como Habermas u Offe reflexionan en términos críticos sobre el *capitalismo tardío* o la *modernidad tardía* y sus patologías o contradicciones. Tanto estos autores como Luhmann, Giddens o Beck indagan, a nuestro juicio con penetración, en la complejidad de la sociedad actual, siendo notable su recepción, entre nosotros, por ejemplo, en autores como García Roca o Zubero. Veamos ahora con algo más de detenimiento los aspectos más importantes a los que se refieren autores como los citados. Lo haremos, como decíamos, girando en torno a algunos conceptos clave.

5.1.2. Globalización económica

Como decíamos, en los últimos años, y para referirse principalmente a los aspectos económicos de la sociedad actual, ha hecho fortuna el concepto de globalización (a veces considerado sinónimo de mundialización). En algunas ocasiones la globalización es definida simplemente como "el conjunto de procesos que conducen a un mundo único" (Sztompka, 1995: 111). Sin embargo, usualmente tiene un contenido más específico, referido a la fase actual de desarrollo del capitalismo. En este segundo sentido más específico Castells señala:

> "La economía informacional es global. Una economía global es una realidad nueva para la historia, distinta de una economía mundial. Una economía mundial, es decir, una economía en la que la acumulación de capital ocurre en todo el mundo, ha existido en Occidente al menos desde el siglo XVI (...). Una economía global es algo diferente. Es una economía con capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria" (Castells, 1996: 119-120).

En opinión de Castells, existe una íntima relación entre la revolución de las tecnologías de la información y esta reestructuración del sistema capitalista. Dicha relación se produce fundamentalmente en torno al proceso de trabajo. En la interpretación de Castells:

> "El proceso de trabajo está en el núcleo de la estructura social. La transformación tecnológica y organizativa del trabajo y de las relaciones de producción en la empresa-red emergente y a su alrededor es la principal palanca mediante la cual el paradigma informacional y el proceso de globalización afectan a la sociedad en general" (Castells, 1996: 229).

Delgado enfoca la cuestión de manera similar y afirma que el término globalización, que aparece en los años ochenta en las grandes escuelas americanas de gestión de empresas, tiene el siguiente contenido:

> "Hay una gran coincidencia en que, en la mundialización, la gran corporación se ha convertido en el *director de orquesta* (...). Frente a la estructura vertical propia del fordismo, se genera (...) un conjunto de relaciones, predominantemente horizontales, en medio de una creciente fragmentación del sistema productivo, que no debe confundirse con una disolución del poder y de la capacidad de control, que (...) aparecen ahora reforzados gracias al papel de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación" (Delgado, 1997: 74).

Según un buen número de autores, para comprender esta versión del capitalismo resulta necesario hacer referencia al papel central de los mercados financieros. Efectivamente, según Giddens, "el cambio más importante es el mayor papel de los mercados financieros mundiales, que operan crecientemente a tiempo real" (Giddens, 1999: 42).

De modo que cuando hablamos de globalización hablamos de un capitalismo que sin perder sus características originarias, analizadas por el marxismo y tras una evolución que en Europa pasa por la construcción del Estado de bienestar, se reestructura en forma globalizada. En esa reestructuración, gracias a avances tecnológicos, decisiones políticas e intereses sociales de diversa índole adquieren un enorme peso específico las transacciones y los mercados financieros, en la que se ha llegado a llamar *economía de casino*. Así pues cuando hablamos de globalización nos estamos refiriendo a una forma histórica de reestructuración del sistema capitalista en la que se presentan nuevas formas de acumulación económica, gestión política y

reproducción cultural y no meramente a la mayor articulación o integración a nivel mundial.

De hecho, muchos autores se preguntan por el alcance real de la globalización y relatan que a la vez que se produce una interconexión en tiempo real de los mercados financieros, se dan procesos de regionalización de otras transacciones económicas (Navarro, 1997: 27), de establecimiento de barreras a la movilidad geográfica de los trabajadores o de fragmentación y exclusión de sectores sociales, de países o incluso de continentes enteros de esa economía globalizada (Acosta, 1997: 19-27),. Se ha utilizado para referirse a este fenómeno la metáfora de la *economía de archipiélago* (Delgado, 1997: 74). Tortosa lo explica así:

> "Es cierto que, desde el punto de vista de los ingresos monetarizados, los habitantes de los guetos neoyorkinos son más ricos que incluso algunos *acomodados* de países pobres. Pero eso no es la cuestión (...). La cuestión es que si medimos la pobreza no en términos de renta monetaria (o de gasto monetario) sino en esperanza de vida o mortalidad infantil en el primer año de vida (...) nos encontramos que dichas cifras o tasas sitúan a los guetos de los Estados Unidos por detrás de países enteros como Bangladesh" (Tortosa, 1993: 138-139).

En palabras de Castells:

> "El informacionalismo crea una aguda divisoria entre pueblos y localidades valiosas y sin valor. La globalización avanza de forma selectiva, incluyendo y excluyendo a segmentos de economías y sociedades dentro y fuera de las redes de información, riqueza y poder que caracterizan al nuevo sistema dominante" (Castells, 1998: 188).

Esta nueva dinámica de la acumulación y de la exclusión que supone el capitalismo globalizado actúa, como decía Castells, afectando en primera instancia al proceso de trabajo. Las nuevas tecnologías, la globalización económica, las decisiones políticas y los cambios culturales han actuado combinadamente sobre el empleo, verdadera *piedra angular* del Estado de bienestar. Por una parte se cumple la promesa de la reducción del tiempo de trabajo social necesario, pero ello se traduce en deterioro o destrucción del empleo. En opinión de Delgado:

> "La crisis no puede reducirse a la crisis del fordismo, aunque ésta sea una dimensión del problema (...). El sistema, en su centro, muestra su incapacidad para gestionar la existencia del trabajo asalariado en tanto que forma predominante de inserción social y de acceso a una renta, mientras que el capital

> financiero, por primera vez en su historia, ha llegado a ser una fuerza incontrolable, fuente esencial de inestabilidad y mecanismo principal de reproducción de las propias condiciones de la crisis" (Delgado, 1997: 74).

Y es que, en realidad, como recuerda Gorz:

> "Lo que nosotros llamamos *trabajo* es una invención de la modernidad. La forma en que lo conocemos, lo practicamos y lo situamos en el centro de la vida individual y social fue inventada y luego generalizada con el industrialismo" (Gorz. 1995: 25).

Asi pues, un sistema capitalista que había mostrado sus virtualidades como modelo de desarrollo económico, y cuyas disfunciones sociales venían al menos paliadas por las políticas de bienestar entra en una nueva fase de reestructuración que, por una parte incrementa sus potencialidades productivas, pero, por otra mina fuertemente las bases de su propia legitimación social. Este fenómeno puede percibirse de diferentes maneras en diversas partes del mundo. En el caso europeo cabría decir que se aprecian distintas velocidades si comparamos el proceso de integración económica y el desarrollo de la *Europa social* en un contexto de crisis y cuestionamiento del Estado de bienestar. En el caso español hay que tener en cuenta que existe una secuencia diferente en algunos fenómenos por el largo y penoso paréntesis que la dictadura de Franco representó en muchos aspectos. Con todo, creemos que la descripción es válida.

5.1.3. Crisis en las formas de organización política

Efectivamente, Castells vincula la globalización económica con la crisis de las formas políticas dominantes en los países occidentales en la últimas décadas:

> "La globalización de la producción y la inversión también amenaza al Estado de bienestar, un elemento clave de las políticas del Estado-nación en el medio siglo pasado, y probablemente el componente básico de su legitimidad en los estados industrializados. Ello es así porque cada vez resulta más contradictorio para las empresas operar en los mercados globalizados e integrados, mientras experimentan importantes diferenciales de costes en las prestaciones sociales, así como diferentes grados de regulación entre los países" (Castells, 1997: 281)

Como se ha señalado:

> "El Estado de bienestar vertebró la Europa arruinada por la segunda guerra mundial en un consenso sin precedentes (...). En esencia, el Estado de bienestar ha consistido en la institucionalización de los derechos sociales de los ciudadanos: el Estado provee a éstos de unas determinadas prestaciones monetarias en términos de subsidios, ayudas o pensiones en circunstancias concretas, y de un conjunto de servicios sociales, universalizados, en materia, básicamente, de sanidad y educación" (Estefanía, 1996: 144).

Ahora bien, la crisis del Estado de bienestar es objeto de diferentes interpretaciones:

> "La crisis del Estado de bienestar ha sido formulada en términos teóricos hace dos décadas. Fueron primero los autores situados en la renovación contemporánea del marxismo los que, a principios de los setenta (...) fueron desgranando las razones de los límites estructurales del estado keynesiano del bienestar. El punto de arranque de su argumentación remitía siempre a un *leit-motiv* central: una estructura fundamentalmente socializadora como el llamado *welfare state*, tarde o temprano tiene que entrar en colisión con el funcionamiento de un dispositivo fundamentalmente privado y privatizador como el mercado. Esta argumentación era seguida en términos fiscales -James O'Connor-, en términos de costes sociales y reproducción de la fuerza de trabajo -Ian Gough-, en el análisis de la dificultad de la articulación y homogeneización entre los ritmos de producción económica y reproducción social -los economistas franceses de la *escuela de la regulación*- o en términos ideológicos y de legitimación política (los últimos representantes de la Escuela de Francfort: Habermas y Offe). En última instancia, la argumentación siempre tiene un nudo común, que (...) Offe sintetiza agudamente: el Estado de bienestar recreaba las condiciones para la reproducción del sistema mercantil precisamente desmercantilizando grandes sectores de la economía contemporánea" (Alonso y Jerez, 1997: 213).

Sin embargo, Luhmann aporta otro punto de vista:

> "La crisis no se manifiesta -al modo *neomarxista*- como un problema de legitimación, ni como contradicción dialéctica entre capital y trabajo o entre los imperativos de la democracia liberal y las necesidades de acumulación de la economía capitalista, ni tampoco -al modo *neoconservador*- como la falta de ajuste entre las demandas sociales y la capacidad del sistema para satisfacerlas. Se trata, fundamentalmente de un problema de adaptación entre sistema y entorno, de la incapacidad del propio sistema político para establecer la suficiente transparencia propia y a partir de ahí su relación comunicativa con otros subsistemas que continuamente se enfrentan en un proceso de retroalimentación dinámica y circular, a un mundo en constante movimiento de diferenciación y *desdiferenciación* sistémica (...). La peculiaridad del Estado Social en este sentido reside en su siempre creciente *inclusión* de temas e intereses como propios de la política " (Luhmann, 1994: 23-24).

Navarro, por su parte, subraya la importancia de los actores políticos y de sus decisiones. Según este autor, sería la acción combinada de decisiones y actuaciones de corte neoliberal la que explicaría en buena medida el actual estado de cosas. Los años setenta representan un momento clave en el que cuaja esta orientación del pensamiento y se incrementa con fuerza su influencia. Saltan las señales de alarma

en un entorno marcado por la guerra del Vietnam (en un contexto de guerra fría); la conciencia de los límites ecológicos para el crecimiento (Zubero, 1994: 89) y la crisis del petróleo; los efectos redistributivos de las políticas sociales en occidente y las protestas de 1968. Determinados sectores políticos e intelectuales, originariamente de los Estados Unidos, se configuran y tienen éxito alertando acerca de los peligros que se ciernen sobre las posibilidades de acumulación en el sistema capitalista por la intervención pública en las relaciones económicas y en la protección social. Navarro sintentiza así este punto de vista:

> "Esta crisis está siendo interpretada por el pensamiento neoliberal como resultado de la excesiva expansión del Estado de bienestar y de los derechos democráticos que ello comporta (...). [Pensadores como] Huntington, Crozier [y] Bell (...) indican que la crisis de gobernabilidad se debe a una sobrecarga del Estado, en respuesta a una democratización excesiva de nuestras sociedades y a una expansión del Estado del bienestar" (Navarro, 1997: 21).

Estos pensadores ponían y ponen el énfasis en determinadas debilidades o perversiones del Estado de bienestar, tales como el fraude o, en general, la aparición de conductas del tipo *gorrón (free rider)* (Giner y otros, 1998: 332) potenciadas por determinadas aplicaciones de las políticas de bienestar y que podían llegar a hacerlo insostenible económica, cultural y políticamente. En opinión de Navarro, sin embargo, son precisamente las decisiones, principalmente en el campo de la política monetaria, orientadas por la nueva ortodoxia económica que se instaura a partir de los setenta las que explican el incremento del desempleo y, con él, la crisis del modelo del Estado de bienestar:

> "Antes del acuerdo de Bretton Woods, el 90% de todas las transacciones de moneda correspondía a operaciones comerciales e inversiones a largo plazo. Después del colapso de Bretton Woods, el 90% han sido transacciones de tipo especulativo (...). Ahora bien, como los mercados se mueven por la información que alcanza a los agentes del mercado, lo que hace *creíble*, aquellas políticas no es la realidad concreta sino la percepción de esta realidad, percepción que se enmarca dentro de unos marcos culturales e intelectuales de escaso rigor científico y gran peso ideológico (...). Los altos intereses, su inestabilidad y la inestabilidad de los tipos de cambio de moneda crean grandes problemas a las empresas medianas y pequeñas, que son las empresas que producen mayor número de empleo" (Navarro. 1997: 79-80).

Nos encontraríamos, según este y otros autores, ante el éxito académico, mediático y político de unas orientaciones ideológicas que promueven y legitiman una acción combinada de actores económicos, políticos e intelectuales que reestructura las

relaciones económicas y de poder *corrigiendo* las tendencias redistributivas de los Estados de bienestar y recuperando posibilidades para la acumulación capitalista. Por otra parte, según Navarro las consecuencias de este pensamiento político afectan al propio subsistema político, en la línea de la reflexión que hacen Habermas u Offe sobre la crisis de legitimidad en el capitalismo tardío:

> "El pensamiento neoliberal (...) es primordialmente un sistema político. Sus objetivos, así como su reproducción, exigen un discurso y una práctica política que niega lo político (...). Esta *desaparición* de lo político (...) está creando una crisis de gobernabilidad sin precedentes en el mundo occidental. El grado de alienación de grandes sectores de la población hacia las instituciones políticas ha alcanzado niveles preocupantes para la reproducción de los sistemas democráticos" (Navarro, 1997: 21).

Cabe señalar que en el desarrollo y crisis del Estado de bienestar hay en España unas peculiaridades y *decalages* (Navarro, 1997: 20, 71). Con todo, profundizaremos en el concepto de Estado de bienestar cuando hablemos de política social en el apartado 5.2.

5.1.4. Cultura y valores en la modernidad tardía

No cabe olvidar, sin embargo, que dichas orientaciones políticas e ideológicas que han llegado a recibir el nombre de *pensamiento único* (Le Monde Diplomatique, 1998), han sido y son sostenidas por gobiernos elegidos democráticamente, es decir, por mujeres y hombres elegidos en las urnas por mujeres y hombres con sus propios valores y prioridades. Galbraith se refiere a esto cuando habla de la *cultura de la satisfacción:*

> "Lo (...) nuevo en los llamados países capitalistas -y se trata de un punto vital- es que la satisfacción imperante y la creencia resultante son ahora cuestión de muchos, no sólo de unos pocos. Operan bajo la convincente cobertura de la democracia, aunque de una democracia no de todos los ciudadanos sino de aquellos que, en defensa de sus privilegios sociales y económicos, acuden a las urnas. El resultado es un gobierno que se ajusta no a la realidad o a la necesidad común sino a las creencias de los satisfechos, que constituyen hoy la mayoría de los que votan" (Galbraith, 1992: 20).

Como señala Sztompka, desde una perspectiva evolucionista los cambios típicos de la sociedad postindustrial representan la extensión o el perfeccionamiento de las tendencias típicas de la modernidad, entendida ésta como el proyecto de

emancipación humana y organización social que surgió en Europa a partir del siglo XVII y que giraría en torno a la razón y la libertad y cuya expresión más acabada estaría constituida por las democracias capitalistas occidentales. Existen, sin embargo, otro tipo de aproximaciones que tienden a percibir en nuestra sociedad, más bien una quiebra, crisis, superación o cambio cualitativo en relación con la modernidad. Por ejemplo, para quienes hablan de *posmodernidad*, está en tela de juicio el modelo de vinculación entre libertad, razón y bienestar de dicha modernidad, pues era el de una racionalidad instrumental consistente en la primacía del interés particular sobre el universal y la dominación de unos sobre otros en todas las esferas de la vida (Giner y otros, 1998: 591). Desde este punto de vista, en la sociedad postmoderna:

> "Estas grandes narraciones de emancipación del sujeto racional, que se presentan como verdades transcendentes y generales que sostienen la civilización occidental, han sido reemplazadas por un gran número de pequeños relatos (...). La creencia en una historia unitaria, dirigida hacia un fin, ha sido sustituida por la perturbadora experiencia de la multiplicación indefinida de los sistemas de valores y de los criterios de legitimación" (Giner y otros, 1998: 591).

Giddens, sin embargo, considera prematuro hablar de posmodernidad y su pensamiento se expresa mejor con el concepto de *modernidad tardía* (Sztompka, 1995: 107). Sea como fuere, en este contexto de pensamiento acerca de los *pequeños relatos* se inscribe el análisis de Inglehart sobre los valores postmaterialistas:

> "Según este autor, en las sociedades industriales avanzadas estamos asistiendo desde mediados de los años setenta a un proceso de cambio cultural profundo, representado por la progresiva extensión entre la población de *valores posmaterialistas* (paz, igualdad, calidad de vida, sentido de comunidad (...) y la pérdida de peso de los valores materialistas (seguridad, crecimiento económico, orden interno ...)" (Zubero, 1996: 185).

Muchos pensadores pondrán el énfasis en que los *grandes relatos* nos llevan al holocausto o al *gulag* y reivindicarán el potencial emancipador de los *pequeños relatos*, recuperando la importancia de lo microsocial, lo comunitario, lo cotidiano, lo interpersonal y lo personal ante la decepción sentida ante las grandes utopías. Sin embargo hay aproximaciones críticas a este contexto cultural. Lipovetsky, por ejemplo propone el concepto de *altruismo indoloro:*

> "Sin duda las acciones humanitarias ocupan la primera página de los periódicos y los donativos altruistas alcanzan sumas innegables. Nuestra época redescubre la caridad y los estremecimientos del corazón (...). A través de la efervescencia caritativa y humanitaria, lo que actúa una vez más es el eclipse del deber (...) instituyendo una "moral sin obligación ni sanción" (...). En el mundo contemporáneo cohabita la desafección hacia las vastas odiseas ideológico-políticas y el deseo creciente de compromisos adquiridos en libertad, específicos, en las acciones orientadas al prójimo. Nueva trampa de la razón: con la promoción del ego y el eclipse del deber, el voluntariado accede a la era de masas; en adelante, del tiempo libre y del deseo individualista de hacer algo con la propia vida es de donde surgen en gran número las nuevas formas de ayuda mutua y de solidaridad. Más allá de todo lo que los diferencia, voluntariado de masas y *caridad-business* forman parte de la misma cultura posmoralista, testimonian conjuntamente el nuevo poder de lo que Jean-Marie Guyau llamaba 'la moral sin obligación ni sanción'. En el presente, el deseo de beneficencia no encuentra ya su base en la cultura del imperativo obligatorio, se alimenta principalmente de la espera de un suplemento existencial, de un *exceso de vida*" (Lipovetsky, 1996: 129-145).

En todo caso la globalización afecta a los medios de comunicación y al los procesos de producción y reproducción cultural. Dichos procesos, cada vez más globales e influyentes contribuyen a la construcción social de la realidad en los términos establecidos por los núcleos de poder en esas redes mundiales de comunicación. Por otra parte, la reducción de costes y la interactividad creciente que se observan en las tecnologías de la comunicación ofrecen a su vez nuevas oportunidades a nuevos actores sociales y propuestas de valores.

5.1.5. Amenazas de exclusión y oportunidades de participación

En este contexto de globalización económica, de crisis de las formas políticas y de cambio cultural, la sociedad es descrita de diversas maneras que intentan representar los procesos de diferenciación e integración típicos de nuestro tiempo. En la perspectiva de autores como Giddens o Beck es fundamental el concepto de *riesgo:*

> "La noción de sociedad del riesgo (...) hace referencia a tres hechos. Por un lado, en las sociedades postindustriales, al quebrarse ataduras como la clase o la familia (individualización de la sociedad), las personas tienen un abanico de opciones más amplio y deben afrontar más riesgos vitales. Por otro lado, éstos tienen consecuencias más agudas debido a que en estas sociedades se han debilitado las solidaridades colectivas que iban asociadas a las ataduras anteriores y que aseguraban contra esos riesgos (en especial, la familia). Finalmente, la ciencia y la técnica, que, en principio se suponía que ayudarían a predecir y conjurar los riesgos, son, en sí mismas, causas de riesgos mayores de los que pueden anticipar" (Giner y otros, 1998: 658).

Como señala Giddens, "el riesgo no es sólo un fenómeno negativo -algo a ser prevenido o minimizado-. Es al mismo tiempo el principio kinético de una sociedad que ha roto con la tradición y la naturaleza" (Giddens, 1999: 78). Desde esta concepción, el riesgo es incalculable y, como dice Beck, "no hay expertos en riesgos".

Estos cambios se perciben con claridad, por ejemplo, si nos referimos a la familia. Dirá Castells:

> "En este fin de milenio, la familia patriarcal, piedra angular del patriarcado, se ve desafiada por los procesos interrelacionados de la transformación del trabajo y de la conciencia de las mujeres. Las fuerzas impulsoras que subyacen en estos procesos son el ascenso de una economía informacional global, los cambios tecnológicos en la reproducción de la especie humana y el empuje vigoroso de las luchas de las mujeres y de un movimiento feminista multifacético, tres tendencias que se han desarrollado desde finales de los años sesenta" (Castells, 1997:159-160).

El cambio del modelo familiar no es sino uno de los fenómenos de la constelación que aparece en esa sociedad afectada por el alargamiento de la esperanza de vida, las convulsiones en el mercado de trabajo, los movimientos migratorios del Sur al Norte o la creciente urbanización. Como dice García Roca, "la imagen de una sociedad integrada, orgánica y uniforme ha fenecido a manos de la modernización social" (García Roca, 1996: 33).

En todo caso, el concepto de riesgo nos devuelve la imagen de una sociedad compleja en la que la diferenciación ofrece oportunidades y amenazas. Amenazas y oportunidades, entre las que nos referiremos a las que nos parecen fundamentales, tal como son descritas en sus (más o menos) nuevos perfiles y escenarios: la exclusión social (como amenaza) y la participación social (como oportunidad).

5.1.5.1. Perfiles de la exclusión social

En el modelo marxista clásico de análisis de la realidad social, la contradicción fundamental se ubicaba en torno al proceso de trabajo y se producía entre la clase que detentaba la propiedad de los medios de producción y el proletariado. De ese esquema básico proceden muchas de las instituciones y dinámicas sociales que

perviven hoy en día. Y el propio Estado de bienestar se entiende como un pacto entre ambas clases sociales.

La realidad social, sin embargo, se ha hecho lo suficientemente compleja para requerir, sin embargo, de nuevos conceptos que, sin negar la existencia de dicha contradicción, ofrezcan un dibujo más preciso de la realidad. Por ejemplo, desde la socialdemocracia alemana se ha popularizado el concepto de *sociedad de los dos tercios* (Zubero, 1994: 76) intentando reflejar una realidad en la cual una buena parte de los asalariados reciben en salarios o prestaciones una respuesta a sus necesidades suficiente como para contribuir significativamente a diferenciar sus intereses con respecto a los de un sector importante de la población que queda marginado o excluido de los circuitos que permiten la satisfacción de dichas necesidades.

La denominada *polarización* (Navarro, 1997: 45) o *dualización* (Muñoz de Bustillo y Esteve, 1996: 87) estaría transformando ese mismo paisaje e incrementando las que se han denominado zonas de *vulnerabilidad* y de *exclusión*. Como señala Estivill:

> "La pobreza material y económica y la exclusión social, política y cultural han aumentado, se han extendido, pero sobre todo se han intensificado en los últimos quince años en esta parte del continente europeo (...) Sin embargo, más allá de la discusión sobre la admisión de la cuantificación de la pobreza, lo que es más importante es (...) que su fisonomía está cambiando. Las causas más inmediatas de estas modificaciones son los recortes, no homogéneos ni unidireccionales, en los sistemas de protección social, la expulsión de los colectivos más débiles y las dificultades de entrar en el mercado de trabajo, junto con la creciente precariedad contractual y las transformaciones de la estructura familiar. Así, ciertos colectivos que antes estaban muy lejos de la pobreza se encuentran ahora inmersos en ella. Ancianos con pensiones bajas, mujeres y familias monoparentales, personas aisladas, parados de larga duración, mayores de 45 años que pierden su empleo y jóvenes que no pueden independizarse de casa de sus padres se añaden a las figuras más tradicionales de los colectivos más precarios" (Estevill, 1998. 155-157).

Para referirse a estos nuevos perfiles de la desigualdad y la marginación se utiliza últimamente con profusión el concepto de exclusión. Castel habla de tres zonas: zona de integración, zona de vulnerabilidad y zona de marginación (Zubero, 1998b: 15). En Estados Unidos ha tenido fortuna el término *underclass* (infraclase) que pone el énfasis en el hecho de que:

"entre los pobres y las clases trabajadoras hay un prolongado trasvase y que ambos colectivos pueden analizarse como un continuo de ingresos y modos de vida. La infraclase, sin embargo, tiene características demográficas particulares (raza, hábitat, sexo, edad) y muestra una evidente allenación frente al sistema político, la cultura establecida y las normas comúnmente aceptadas" (Martínez Román, 1998: 483).

Como sintetiza García Roca:

"En los últimos años se han elaborado tres imágenes para representarse el espacio social. A la primera imagen, construida sobre el vector *arriba/abajo*, subyace una sociedad estratificada (...). Los elementos que marcan la estratificación son, fundamentalmente, de índole económica y de reparto de poder. La imagen ha sostenido el interés por la *pobreza* como un fenómeno agregado a la desigualdad (...). La segunda imagen se construye sobre el vector centro/periferia, y en ella la organización social gira en torno a un sistema ordenado que tiene sus elementos básicamente ajustados. El cemento que cohesiona la organización es, primariamente, de carácter cultural (...). Existe una parte que se halla en el límite mismo del sistema, bien sea por discrepancia o bien por disfuncionalidad (...). La imagen ha sostenido el interés por la *inadaptación* como un fenómeno agregado a la marginación. La tercera imagen incorpora un elemento decisivo de la expulsión del sistema social. La organización social elabora en su interior una serie de poblaciones sobrantes que pueden entenderse desde el vector *dentro/fuera* (...). El excluido (...) es arrojado del sistema, y su preocupación básica es la de afirmarse como viviente. La imagen ha sostenido el interés por la *exclusión* (García Roca, 1995: 6).

Y añadirá:

"Todo ello deja entrever que en los últimos quince años se ha producido una mutación importante en la propia naturaleza de la marginación y un punto de inflexión en la reflexión (...). La exclusión se ha convertido en "la nueva cuestión social": la existencia de "inútiles en el mundo", de sujetos y grupos supernumerarios que ni siquiera son explotados porque carecen de competencias convertibles en valores sociales (...) personas, grupos sociales y países que son arrojados fuera del sistema y se sienten como 'poblaciones sobrantes" (García Roca, 1996: 15).

En la conceptualización de Castells:

"Defino exclusión social como el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado. En circunstancias normales, en el capitalismo informacional, tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable (...). La exclusión social es un proceso, no una condición (...). Aunque la falta de trabajo regular como fuente de ingresos es en última instancia el mecanismo clave en la exclusión social, son muy variadas las vías que conducen a la indigencia (...). No sólo es una cuestión de falta de preparación o de no ser capaz de encontrar un empleo. Puede ser que la enfermedad golpee a una sociedad sin cobertura sanitaria (...). O también que la

> adicción a las drogas o el alcoholismo destruya la humanidad en una persona. O que la cultura de las cárceles y el estigma de ser un ex-convicto cierren las vías fuera del delito al recuperar la libertad. O que los daños de una enfermedad mental o una crisis nerviosa ante las alternativas de la represión psiquiátrica y la irresponsable falta de atención médica, paralicen el alma y anulen la voluntad. O simplemente que el analfabetismo funcional, la condición de ilegal, la imposibilidad de pagar el alquiler, lo que induce la carencia de techo, o la pura mala suerte con un jefe o un policía, desaten una cadena de acontecimientos que lleven a una persona (y a su familia con mucha frecuencia) a arrastrarse a la deriva hacia las regiones exteriores de la sociedad" (Castells, 1998: 98-99).

Existen, sin embargo análisis contradictorios:

> "Sin embargo hay datos contradictorios, que alimentan un debate sesgado ideológicamente sobre la situación de la gente en el mundo. Después de todo, el último cuarto de siglo ha contemplado el acceso al desarrollo, la industrialización y el consumo de decenas de millones de chinos, coreanos, indios, malasios, tailandeses, indonesios, chilenos, brasileños, argentinos y de sectores más reducidos en otros países. El grueso de la población de Europa Occidental sigue disfrutando de los niveles más altos de vida del mundo y de la historia del mundo. Y en los Estados Unidos, aunque los salarios medios de los hombres se han estancado o han descendido, con la excepción del vértice de la escala de licenciados universitarios, la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado, cerrando relativamente su brecha salarial con el hombre, ha conservado en general niveles de vida decentes, siempre que se sea lo suficientemente estable como para mantener dos salarios en el hogar. En todo el mundo, las estadísticas de salud, educación e ingresos muestran, como media, una mejoría considerable sobre los parámetros históricos. De hecho, durante los últimos diez años, de la población en general, sólo la antigua Unión Soviética, tras el colapso del estatismo, y el África Subsahariana, tras su marginación del capitalismo, han experimentado un descenso en las condiciones de vida, y en algunos países en estadísticas vitales (aunque la mayor parte de América Latina sufrió un retroceso en los años ochenta)" (Castells, 1998: 95-96).

Giddens también señala que en ocasiones se hacen descripciones en exceso simplistas sobre el aumento de las desigualdades en la economía globalizada. Señala, por ejemplo, que hay importantes diferencias entre países y que está disminuyendo la desigualdad de renta entre hombres y mujeres (Giddens, 1999: 126-127). Para el caso español se ha dicho:

> "Atendiendo al comportamiento de la distribución de la renta, la sociedad española es en la actualidad notablemente más igualitaria que lo que pudo ser hace décadas (...). Durante los años comprendidos entre el estallido de la crisis económica de la década de 1970 y la posterior fase de recuperación del crecimiento en la segunda mitad de los años ochenta, la conjunción de distintas fuerzas económicas y sociales propició un acercamiento de los ingresos de los hogares españoles, a diferencia de los sucedido en otros países europeos (...). La realidad de la década de 1990 podría dibujar, sin embargo otras pautas de cambio. Existen indicios de un posible cambio de tendencia (...). Parte de los procesos que habían contribuido a mejorar el grado de equidad en el reparto de las rentas tienden a remitir ante las nuevas condiciones socioeconómicas.

> Ejemplo claro de estas modificaciones es la acumulación de mayores dificultades para la continuidad de la acción protectora (...). Las desigualdades salariales, por su parte, no sólo no han remitido, sino que los datos disponibles parecen apuntar a un ensanchamiento de las diferencias. Tal es el caso, por ejemplo, de la dispersión salarial por niveles educativos, géneros y, sobre todo, por tipos de contrato (...). Caben pocas dudas de que las expresiones más lacerantes de la pobreza y la desigualdad han remitido, habiendo resultado determinante la influencia de las prestaciones sociales. Persiste, sin embargo, una notable vulnerabilidad, asociada, sin duda, a la inestabilidad de la relación laboral" (Muñoz Machado, 1997: 89-91).

Aparecen en todo caso, fenómenos de incremento de la vulnerabilidad, aumento de las desigualdades y nuevas formas de exclusión. El concepto de exclusión social nos remite al carácter estructural de determinadas procesos mediante los cuales se generan y se mantienen situaciones en las que determinadas personas encuentran barreras para el ejercicio de sus derechos sociales. Dicho concepto ha cobrado fuerza al calor de la metamorfosis de la cuestión social acontecida en las dos últimas décadas en Europa y, específicamente, de la nueva generación de programas de rentas mínimas que ha florecido en esos años. Hay que decir, sin embargo, que el concepto más clásico de marginación también ha sido reinterpretado en términos estructurales, por ejemplo por Fierro para el caso de las personas con deficiencia mental (Fierro, 1981: 47). Profundizaremos sobre estas cuestiones cuando nos refiramos a los destinatarios de la intervención social.

5.1.5.2. Escenarios de participación

La complejidad abre nuevas posibilidades de participación. Fenómenos como la creciente inclusión de las mujeres en el mercado de trabajo, las experiencias de internacionalización de la justicia o *internet*, por citar tres ejemplos, nos hablan de nuevos escenarios e itinerarios de inclusión. Luhmann señala que en la sociedad compleja no existe una superioridad jerárquica de un subsistema sobre los demás se abre la posibilidad de operar desde espacios nuevos. Donati, por ejemplo, sitúa en este contexto las virtualidades del Tercer Sector (Donati, 1997: 17) cuya emergencia y fortalecimiento sería expresión del mencionado incremento de oportunidades. Beriain señala que:

> "Offe retoma el diagnóstico de Weber y Bell sobre el 'conflicto entre diferentes órdenes de vida' que se produce con la diferenciación social y afirma que la solución al problema no radica en una ulterior modernización-sin-fin, apostando

> por una modernización técnico-económica y poniendo entre paréntesis o, sencillamente, suspendiendo la modernización sociocultural (como propugnan los neoconservadores), ni tampoco radica en una suspensión o 'frenazo de emergencia' del desarrollo (como pretende la izquierda posindustrial) sino, más bien, en el despliegue de mecanismos de coordinación y compatibilización que *equilibren* las dinámicas autorreferenciales de los subsistemas político-administrativo y económico" (Beriain, 1997: 98).

A la búsqueda de nuevos espacios de inclusión y participación social, Habermas, por ejemplo habla de la nueva esfera pública (Montoro, 1998: 34). García Roca, por su parte, en un sentido coincidente, reivindica un nuevo concepto de lo privado:

> "Lo público se distingue de lo privado como el mundo sistémico del mundo de la vida; mientras éste hace referencia al ámbito de las relaciones interpersonales, a lo íntimo y familiar, a la interacción cotidiana e irreductiblemente personal; el mundo sistémico, por el contrario evoca la organización estructural, la coacción institucional y la sociedad anónima y administrada" (García Roca, 1992: 12).

Y continuará este autor:

> "El escenario de los mundos vitales es el ámbito de los grupos primarios presidido por la vinculación orgánica entre sus miembros favorecido por la proximidad y la comunicación; es el lugar primordial de la socialización (...). La familia, los amigos y los vecinos con todas las posibilidades de autoorganización constituyen su geografía básica (...). La proliferación de los grupos de ayuda mutua testifican con rotundidad que todavía hoy subsisten estas expresiones aunque hayamos asistido a un debilitamiento de los grupos primarios a causa de la colonización del mercado y de los efectos perversos de la intervención estatal, así como del proceso de modernización que caracteriza a las sociedades industriales" (García Roca, 1992: 49).

Efectivamente, según Habermas:

> "La socialdemocracia se ha visto sorprendida por la específica lógica sistémica del poder estatal, del que creyó poder servirse como un instrumento neutral, para imponer, en términos de estado social, la universalización de los derechos ciudadanos. No es el estado social el que se ha revelado como una ilusión, sino la expectativa de poder poner en marcha con medios administrativos formas emancipadas de vida" (Zubero, 1994: 165).

Se apunta, en todo caso a la posibilidad y necesidad de generar y aprovechar espacios de participación e inclusión. Ello obliga, probablemente a buscar nuevos modelos de solidaridad. En opinión de Zubero, "pretender construir la nueva solidaridad recuperando modelos anteriores (anteriores a la androcracia, a la industrialización o a la modernización), se torna una tarea imposible" (Zubero, 1994: 46-47). Si el modelo de solidaridad propio de los Estados de bienestar está herido de

muerte y no cabe una vuelta atrás a la sociedad tradicional y premoderna, estaríamos ante el reto de pensar y practicar un nuevo modelo de solidaridad adecuado a estos tiempos de globalización. Con todo no resulta fácil, pues como han señalado Muñoz de Bustillo y Esteve, tras hacer algunas propuestas en relación con el reparto del empleo:

> "El problema (...) es hasta qué punto una sociedad crecientemente dual va a contar con los incentivos necesarios para apoyar la puesta en marcha del tipo de programas recogidos más arriba (...). La actuación en pro de los objetivos antes señalados exigiría un reforzamiento de los procesos redistributivos, bien vía ingresos -como supondría el tratamiento diferencial en términos de cuotas de la Seguridad Social favorable a los segmentos inferiores- o vía gastos, mediante la creación de programas complementarios dirigidos específicamente a estos colectivos (con lo que se vulneraría el principio de universalidad que informa muchos de los Estados del bienestar existentes en la actualidad). Sin embargo resulta difícil imaginar cómo este tipo de políticas podría encontrar respaldo (aquiescencia con el aumento de presión fiscal) cuando el peso de la financiación de las mismas recaería crecientemente en colectivos que no se benefician de ella, una circunstancia muy distinta a la que acompañó a la consolidación del Estado del bienestar en los años cincuenta y sesenta (Muñoz de Bustillo: y Esteve, 1996: 101).

5.1.6. El espacio microsocial

Todos los fenómenos y tendencias estudiados afectan a las personas en su vida cotidiana que se desarrolla fundamentalmente en un espacio microsocial. En ese espacio microsocial es en el que se producen los procesos de socialización, en el que se perciben los cambios en el modelo de familia o de las redes de apoyo social, las variaciones en los ritmos o ciclos de vida y en las oportunidades ocupacionales o de participación, o el eterno retorno de las identidades primarias de tipo religioso o étnico.

Los fondos de pensiones o de inversión que gobiernan la economía mundial están formados por los depósitos de personas individuales que se benefician de las altas rentabilidades que obtiene el dinero improductivo. Las listas de espera de las residencias de ancianos están formadas por personas con nombre y apellidos que, en muchos casos, no encuentran en sus familias la acogida que esperaban. Se considera casi imposible la adopción si no es adopción internacional pero periódicamente saltan las alarmas acerca del maltrato intrafamiliar. En definitiva lo microsocial y lo macrosocial no son sino maneras de aproximarse a una misma

realidad compleja y cambiante. En cada espacio microsocial se producirán de una u otra manera los fenómenos y procesos globales que hemos intentado presentar en este apartado. Y en cada itinerario personal e intransferible de las ciudadanas y ciudadanos de este fin de siglo se podrán apreciar o no las decisiones libres de ser activas y activos protagonistas de unos procesos sociales que no están escritos en ninguna parte.

5.2. La política social

Cuando hablamos de servicios sociales en nuestro entorno, como veremos en el apartado 5.3., nos referimos, en principio, a una rama o subsistema, a una parte o sector de un sistema más amplio de programas, actuaciones, intervenciones o prestaciones que son generados y regulados por lo que se ha dado en llamar *política social*, en el contexto de las *políticas públicas*. Por ello, antes de hablar de los servicios sociales y de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales queremos hacer referencia a la política social en general y al entramado de orientaciones y acciones que genera y sostiene.

Comenzaremos, pues, por delimitar el concepto de política social como parte de las políticas públicas relacionándolo con las necesidades sociales y con la acción social que les da respuesta en el marco, básicamente de un sistema de servicios. A continuación habremos de referirnos al Estado de bienestar, pues constituye el *molde* en el que ha tomado forma la política social en nuestro entorno cercano en las últimas décadas. Intentaremos comprender el origen, las características, la evolución y la diversificación del modelo de Estado de bienestar y posteriormente hablaremos de la denominada *crisis del Estado de bienestar* y de las alternativas que se abren en ella. En este apartado profundizaremos, desde otro punto de vista, en cuestiones abordadas en el apartado 5.1.

A partir de la consideración de las mencionadas alternativas, haremos una síntesis de los modelos y orientaciones presentes en nuestro entorno y en la actualidad en relación con la política social y una reflexión sobre las perspectivas que cabe tomar en consideración como referencia para nuestra incursión, en el apartado 5.3., en los servicios sociales propiamente dichos.

A lo largo de este apartado, como decíamos refiriéndonos al capítulo en general, intentaremos referirnos en forma descriptiva, analítica y crítica a los conceptos que nos ayudan a encuadrar la realidad y a las características de dicha realidad en nuestro entorno próximo a la que nos hemos aproximado a lo largo de nuestro trabajo de campo.

5.2.1. Política social y acción social

Vamos a comenzar por delimitar el territorio de la política social en el marco de las políticas públicas, haciendo notar la ambigüedad de lo social y refiriéndonos a las necesidades sociales como punto de referencia a partir del cual la política social genera lo que denominamos acción social y, específicamente, el sistema de servicios, dentro del cual encuadraremos los servicios sociales.

5.2.1.1. Concepto de política social

Titmuss llegó a decir que definir el concepto de política social constituye un problema insoluble (Montoro, 1998: 33). Se ha recogido así su concepción y la de Marshall en relación con la materia:

> "Como disciplina científica, la política social tiene un importante desarrollo a partir de la II Guerra Mundial de la mano de autores como T. H. Marshall y Titmuss, para los que la política social es la ciencia y el arte de la redistribución de recursos y de la cohesión social; la política social gestionada por el Estado es la que permite el desarrollo de los derechos políticos en derechos sociales, que son la garantía del ejercicio de la ciudadanía" (Giner y otros, 1998: 584).

Según la definición de Montoro, por política social:

> "Podríamos entender el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población con arreglo al baremo de civilización definido por lo que denominamos como sociedades industriales avanzadas" (Montoro, 1998: 34).

Recogiendo una definición de Redondo de la Serna de 1987, Garcés Ferrer afirma que:

> "La política social puede conceptualizarse como la intervención del Estado, instrumental y normativa, con intencionalidad compensatoria y/o redistributiva, que ordena medios para realizar aspectos concretos del bienestar social" (Garcés Ferrer, 1996: 52).

Las definiciones escogidas, y otras que podrían presentarse acotan un territorio similar, pero que no deja de ser problemático. De modo que vayamos por partes.

Por políticas entendemos orientaciones generales o estratégicas de actuación en un determinado ámbito (Ballart, 1992: 37; Koontz y Weihrich, 1994: 125). Como veremos con más detenimiento en el apartado 6.1., cuando hablamos de políticas nos referimos a formulaciones más o menos explícitas que representan algún tipo de articulación de fines y medios y orientan la toma de decisiones. Ahora bien, ¿qué fines persigue la política social?, ¿que medios ordena para su consecución?, ¿quién la formula y la implanta?

Nosotros vamos a denominar *política social* al conjunto de orientaciones (generales o estratégicas) que conforma, regula, orienta o sostiene un conjunto de actuaciones o intervenciones que damos en llamar *acción social*. Ese ámbito de la acción social regido por la política social incluiría una serie de actividades o intervenciones que:

1. Se realizan de manera formal u organizada, a diferencia de iniciativas o acciones individuales, familiares o comunitarias.
2. Responden a necesidades sociales y no, como ocurre en el mercado, a la demanda solvente.
3. Pretenden producir cohesión social o bienestar social, es decir, afectar, además de a sus destinatarios directos, también al entorno social, lo que configura de un modo peculiar el sistema de sus *stakeholders*.
4. Son legitimadas por la sociedad, principalmente a través de las administraciones públicas, lo que conlleva, en principio, una regulación y financiación parcial o totalmente pública.

El concepto de política social fue objeto de un vivo debate en el grupo de trabajo así como de la consulta a algunos de los expertos. A continuación vamos a revisar con más detenimiento estos distintos aspectos.

5.2.1.2. ¿Qué quiere decir política 'pública'?

Cuando hablamos de políticas públicas (Giner y otros, 1998: 585) nos referimos a orientaciones de la actuación pública, y, en nuestro contexto, emanadas de las administraciones públicas legitimadas para formularlas y sostenerlas. Ello no quiere decir que las administraciones públicas sean las únicas protagonistas en la formación y el desarrollo de las políticas públicas. Así, Montoro, refiriéndose a la política social, dice:

> "Por los contenidos de la política social están interesadas las agencias público-estatales de manera fundamental, casi por definición, pero también, y cada vez más, las agencias privadas con o sin fines de lucro, en esa mezcla que Habermas definió como la 'nueva esfera pública' (Montoro, 1998: 34).

La producción de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular no se realiza en el interior de las administraciones públicas convirtiéndose el resto de actores en destinatarios, ejecutores o espectadores de las mismas. De una u otra manera se da una *coproducción* de las políticas. Las características de esa coproducción y la participación de diversos actores en ella, en todo caso, dependerán de diferentes factores, como veremos, por ejemplo, al hablar de los modelos de política social. Las políticas públicas, por otra parte, no siempre están formuladas de manera explícita y presentan, en todo caso, diferentes grados de precisión en la regulación de la acción social.

En todo caso, para hablar de políticas públicas, y de política social hay que reconocer que las administraciones públicas son las depositarias de la legitimación para la emisión y desarrollo de dichas políticas. Por otra parte se entiende que las políticas públicas además de ser una expresión de la legitimidad de las administraciones públicas para regular una parcela social las comprometen en la asignación de recursos que posibiliten, en menor o mayor medida, la obtención de los resultados deseados.

Con todo, como veremos, existen concepciones muy diferentes acerca de la política social como política pública. Sin embargo, sin partir de un marco mínimo de política social no puede comprenderse el concepto moderno de servicios sociales.

5.2.1.3. ¿Qué quiere decir 'social'?

Existen diferentes tipologías de las políticas públicas. Por ejemplo en una clasificación en función del alcance geográfico aparecerían términos como política local o política europea. Sin embargo, la que nos interesa en este momento es la clasificación que se realiza en función de los fines perseguidos o del ámbito de la acción pública de referencia. Es en este tipo de clasificación donde se hablará, por ejemplo, de política económica o de política social, entre otras, de mayor o menor alcance.

En cuanto a los fines perseguidos, como vemos en las definiciones antes presentadas, se suele afirmar que la política social persigue la *cohesión social* (viendo las cosas desde un punto de vista más colectivo) o el *bienestar social* (entendido usualmente como *calidad de vida* de las personas). También se habla de integración social, solidaridad social o participación social. Sin embargo, nos encontraremos con dichos conceptos presentados como objetivos propios de ámbitos a veces más amplios y a veces más restringidos, como por ejemplo cuando se utiliza *bienestar social* para referirse a un departamento de la administración que se ocupa de los servicios sociales.

En todo caso, hemos de reconocer que en la práctica y en la literatura acerca de política social hay diversidad de concepciones en relación con la naturaleza y amplitud del ámbito de la acción pública al que se refiere la política social. Haciendo un análisis de los usos del término hemos identificado tres concepciones principales que sintetizaríamos así:

1. En un primer tipo de discurso se afirma que, si política social es la que afecta a la cohesión social, a la participación social, a la protección social, al bienestar social, podríamos decir que toda política es política social, que lo social no puede entenderse sino como una dimensión transversal a todas las políticas públicas. No habría ninguna política pública que no fuera política social.
2. En una segunda acepción se acepta el carácter *sectorial* de la política social, entendiendo que esta constituida por el conjunto de políticas públicas que buscan

la cohesión social, la participación social, la protección social o el bienestar social y que se define por oposición a otras, fundamentalmente a la *política económica*. En esta acepción la política educativa o la sanitaria, por ejemplo, formarían parte de la política social.

3. En un tercer tipo de concepción se entiende que la política social es la referida al ámbito de los servicios sociales. Es decir, se entendería que la política sanitaria o educativa, por mantener los mismos ejemplos, serían políticas diferentes o separadas de la política social.

La primera postura tiene, sin duda, coherencia lógica, pues, lo que se haga para fortalecer la democracia, favorecer el desarrollo económico o cuidar el medio ambiente natural afecta al bienestar social tanto como lo que realice para preservar la salud, educar o proteger a las personas en determinadas eventualidades. De hecho algunos miembros del grupo de trabajo se decantaban por ella. Sin embargo, nosotros, con la mayor parte de los autores que se refieren al tema, asumimos, aunque sea críticamente, la segunda acepción.

Desde nuestro punto de vista, en la configuración real de las políticas públicas de los países occidentales, la política social forma un cuerpo más o menos articulado con una función que podríamos llamar redistributiva, correctora o paliativa en relación con la dinámica económica, usualmente en régimen de mercado y afectada por la política económica.

Probablemente, este concepto de política social es tributario del concepto de diferenciación en subsistemas del que hablamos en el apartado 4.1.4. En realidad, cuando hablamos de lo *social* acostumbramos a referirnos al *todo* y también a *lo que queda* cuando separamos, por ejemplo, lo *político* o lo *económico* o a veces también lo *cultural* u otros aspectos. Esta misma condición de *lo social* como *matriz* (alguien podría decir, residual) de la que se van desgajando o diferenciando ámbitos o aspectos explicaría que haya quien desagregando la política educativa o la sanitaria, entre otras, reserve el término de política social para un ámbito más restringido, como veíamos en el caso de la tercera acepción.

Con todo, creemos que la segunda concepción es la más utilizada y desde nuestro punto de vista recoge la realidad de la mayor vinculación existente, hoy y aquí, entre algunas ramas o subsistemas de la actuación pública, como son, entre otras, la educación, la salud y los servicios sociales. Por otra parte, no olvidamos la cautela crítica que introducen los defensores de la primera acepción en la medida en que alertan sobre la vinculación entre estos ámbitos y otros que se denominan, por ejemplo, *económicos* o *políticos*. De hecho, la aceptación de esta segunda acepción ubica probablemente a la política social en una situación paradójica, según la cual se encomienda a la política social lo que sería, probablemente la misión del conjunto de políticas públicas.

Al final, la unidad y complejidad de la realidad rompe las divisiones. Por ejemplo, en la actualidad, desde la preocupación de las políticas sociales en relación con la exclusión social o el desempleo se lanzan estrategias de indudable contenido económico como puede ser, por ejemplo, lo que se ha dado en llamar desarrollo local o desarrollo endógeno:

> "Inscrita en las teorías de desarrollo económico, la estrategia de desarrollo local o desarrollo endógeno supone una respuesta a las políticas de desarrollo regional impulsadas en los años setenta y que consistían en concentrar las actividades industriales en los grandes centros urbanos para que después del crecimiento se difundiera por el resto del territorio" (Ródenas y Sánchez Flores, 1998: 246).

Así es. En infinidad de ocasiones, desde la política social, como no podía ser de otra manera, se rebasan los supuestos límites de la política social y se entra en el terreno económico o político, y ello ocurre porque la realidad social no está parcelada. Así, el desarrollo comunitario (Marchioni, 1987) o la inserción social (Laparra y otros, 1996: 633 y ss.) se pueden entender como procesos económicos, sociales o culturales, según como se miren.

En la realidad, a nuestro juicio, en una sociedad compleja no cabe esperar, en general, que exista un *centro* que garantice totalmente la integralidad de la acción social o las sinergias entre las políticas. Por ello, probablemente, cada actor social, en el marco de su ámbito de actuación habrá de entender que una parte de su misión es la articulación de estrategias de interacción con otros actores a la búsqueda de esa integralidad y esas sinergias.

Lo contrario es lo que suele ocurrir cuando se superponen o contraponen políticas y actuaciones. Cuando se inicia una intervención social por que es un *nuevo yacimiento de empleo* (Cachón, 1998a y 1998b) sin considerar las necesidades sociales a las que da respuesta, o cuando la *cooperación al desarrollo* genera en un país estructuras no sinérgicas con las de su sistema público de servicios.

5.2.1.4. Política social y necesidades sociales

Como decíamos, los conceptos de política social y de acción social están ligados al de necesidad social. La política social y la acción social descansan sobre la base de unas necesidades sociales. En política social es usual tomar como referencia alguna conceptualización de jerarquía de las necesidades humanas (muy a menudo la de Maslow, a la que hicimos referencia en el apartado 4.3.4.) para luego recoger la clasificación de Bradshaw (Chacón y otros, 1988: 112; Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997: 37; Taylor y Vigars, 1993: 41-42) quien distingue entre los siguientes tipos de necesidad:

- Necesidad normativa: necesidad definida como tal desde una instancia técnica o administrativa, normalmente sobre la base de un estándar preestablecido.
- Necesidad percibida o experimentada: necesidad tal como es experimentada subjetivamente por una persona o grupo, normalmente en función de sus expectativas.
- Necesidad expresada: necesidad manifestada por una persona o grupo, en forma de demanda explícita de un bien o servicio o de otra manera no dirigida a un proveedor.
- Necesidad comparativa: necesidad deducida en función de la comparación entre los datos acerca de un grupo y otro grupo. Sería un caso particular de la necesidad normativa.

Cualquier aproximación a las necesidades humanas ha de asumir que las necesidades son relativas e interactivas, es decir, que se construyen socialmente. En un régimen de mercado obtienen respuesta aquellas necesidades que se expresan como demanda solvente. En ausencia de solvencia no habría respuesta del mercado

a una necesidad. Lo que sí ocurre en el mercado es que un proveedor suscite la demanda en alguien que, previamente no sentía o percibía una necesidad. Esa sería una de las formas de construcción (o mediación) social de la necesidad.

La política social, sin embargo, se basa necesariamente en una definición normativa de necesidad. Justamente la determinación de lo que se considera y no se considera necesidad social en cada momento y lugar es una de las bases de la política social. Como señala Rodríguez Cabrero, las necesidades sociales:

- "son producidas históricamente,
- están jerarquizadas socialmente,
- no son reducibles a deseos o simples expectativas,
- se inscriben contradictoriamente en espacios complejos e interrelacionados" (De la Red. 1998: 533).

En el caso de las necesidades sociales consideradas desde el punto de vista de las políticas sociales no tiene por que darse, y no suele darse, una coincidencia entre las necesidades establecidas normativamente y las percibidas o expresadas por las personas. Las necesidades educativas establecidas socialmente no son percibidas o expresadas por una niña de tres años que va a la escuela, sino que han sido establecidas normativamente.

En la política social, las necesidades sociales son, según expresiones recogidas en nuestro trabajo de campo, definidas como carencias, disfunciones, problemas, requerimientos, deficiencias, patologías, oportunidades o de otras maneras pero en todo caso se definen vinculadas algún tipo de recurso, intervención, servicio o respuesta social planteable desde la acción social.

En realidad lo que hace la política social es prever y ordenar un conjunto de necesidades sociales que pueden presentar diferentes colectivos y las personas en general en diversos momentos o coyunturas de su existencia y articular algún tipo de respuesta adecuada a las mismas. En función de la necesidad social a la que se dirija cada tipo de respuesta o intervención vendrá definido el encargo social y sus límites como intervención.

Sobre ese marco general, en la acción social se produce la interacción dialéctica entre la respuesta prevista sobre la base de una necesidad normativa y las necesidades sentidas y expresadas por las diferentes partes involucradas en la acción social. Por otra parte, el carácter evolutivo de las necesidades hace que, en la medida en que unas necesidades van siendo cubiertas, aparecen otras nuevas o se van transformando o modulando.

En todo caso es permanente la búsqueda de referentes que faciliten el debate social y la decisión técnica y política acerca de las necesidades. García Roca, por ejemplo, recoge la aportación de Rawls acerca de los bienes primarios:

> "Por necesidad se entiende todo aquello que es preciso para efectuar las actividades esenciales que requiere un determinado plan de vida (...) a través de los bienes primarios que son medios generalizados que se necesitan sean cuales fueren los planes respectivos" (García Roca, 1992: 97).

En todo caso, como señala Casado, (Casado, 1989: 48-49) la *Declaración universal de los derechos humanos* es, probablemente la manifestación política más importante de las aspiraciones sociales compartidas internacionalmente. Usualmente se distinguen entre los derechos humanos varias generaciones. Una primera, de los derechos civiles o políticos, cuyo reconocimiento es más consistente que los de la segunda generación, que, por ejemplo, en nuestra Constitución son considerados "principios rectores de la política social o económica" (tal como aparece en el capítulo tercero del titulo primero) y no son interpretados, en muchas ocasiones como verdaderos derechos subjetivos.

Autores como García Roca afirman que la primera generación de derechos tenia que ver, fundamentalmente con la libertad, la segunda con la igualdad y que está por nacer una tercera vinculada a la fraternidad o solidaridad, en la cual el *buque insignia* sería el *derecho de inserción*, que incluiría la renta mínima en un planteamiento que conjugue la responsabilidad individual y la responsabilidad social.

5.2.1.5. Política social, acción social y sistema de servicios

En general y en este contexto, como otros autores (Franco, 1996: 13) venimos utilizando el concepto de *acción social* para referirnos al conjunto de actuaciones o intervenciones que son reguladas o afectadas por la política social. No es inusual, sin embargo que se use *acción social* para ámbitos más restringidos, como ocurre en departamentos de las administraciones públicas dedicados a lo que nosotros llamamos *servicios sociales*.

Otros autores utilizan con el sentido que nosotros damos a *acción social* (Kahn y Kamerman, 1987) o con otro más restringido (Alonso Seco y Gonzalo, 1997: 19) el concepto de *protección social*. Son más habituales quienes hacen el uso restringido del término, normalmente vinculado exclusiva o al menos de forma importante a prestaciones económicas para situaciones de necesidad o vulnerabilidad más o menos excepcionales en las que puede incurrir cualquier miembro de una colectividad (Estevill, 1998: 165):

> "El término protección social se utiliza con gran variabilidad de significados (...). Por regla general se incluyen (...) las transferencias sociales, los servicios sociales y la seguridad social, así como las regulaciones que protegen al trabajador o que norman las contribuciones sociales empresariales" (Navarro, 1997: 35).

Tampoco es inusual encontrar quien se refiere a este conjunto de actividades con el término *servicios sociales* o, también, *intervención social*, que nosotros reservamos para una parte de el conjunto de actividades o intervenciones regido u orientado por la política social. En todo caso, la política social, tal como la entendemos aquí, genera y regula un conjunto articulado de programas, actuaciones, intervenciones o prestaciones que responden a una serie de necesidades sociales, y que denominaremos, sin ulterior especificación, *sistema de servicios*. Según Alemán Bracho y Garcés Ferrer:

> "En los Estados de bienestar se ha superado este nivel de actuación meramente económico. Sus políticas ya no se centran en esa órbita, aunque mantengan -y hayan mejorado- la calidad de las prestaciones económicas (...). Se ha pasado -en un corto período de tiempo, para lo que son los cambios sociales- de una política centrada en ayudas económicas, a otras cuyo vértice son la prestación o el fomento de servicios de todo tipo. Los servicios de ocio, laborales, educativos,

> sanitarios o culturales, al ser los ejes de la calidad de vida de los ciudadanos, se convierten en objetos prioritarios de las políticas sociales de los Estados de bienestar" (Alemán y Garcés, 1998: xxi).

En un esquema comúnmente aceptado, Kahn y Kamerman refieren la existencia de seis subsistemas en ese sistema de servicios: educación, salud, vivenda, trabajo, prestaciones económicas y servicios sociales (Kahn y Kamerman, 1987: 26). En todo caso, no consideramos la lista cerrada y podría haber otros subsistemas, como por ejemplo el relacionado con el ocio o tiempo libre.

No se ha de confundir el contenido de un sistema con su modalidad de organización o financiación. Por ejemplo, la Seguridad Social hace referencia a una fórmula de organización y financiación con contenidos diversos que pueden alcanzar a salud, servicios sociales y, normalmente siempre a las prestaciones económicas.

Las políticas y las actuaciones pueden afectar a uno o varios subsistemas. Por ejemplo, en este momento muchas políticas contra la exclusión o en favor de la inserción en Europa, al surgir en un contexto de destrucción de empleo, están pivotando sobre prestaciones económicas (rentas mínimas) y medidas relacionadas con la formación y el empleo. Por ejemplo, en el caso del País Vasco, la gestión de dichas rentas mínimas se ha convertido en la actividad principal de los servicios sociales de atención primaria o comunitarios. En el caso de las rentas mínimas, como recuerda Estevill:

> "Aparecen dos generaciones de países que aplican las rentas mínimas. A la primera pertenecen aquellos estados que las originan antes de la crisis de 1973, en un período de dinámica económica, con prácticamente pleno empleo, sin especiales problemas de financiación de la Seguridad Social, donde la población beneficiaria era relativamente marginal y donde las rentas mínimas jugaban el papel de ser el últimos refugio de la protección social (...). Después de la segunda mitad de los años setenta, aparece una segunda generación (...) Las rentas mínimas se instalan en una cultura contractual, incorporando el derecho y la obligación de la inserción" (Estevill, 1998: 168).

Sea como fuere el sistema de servicios intentaría ser el instrumento operativo de la política social en respuesta a las necesidades sociales. Si las personas no pueden ser parceladas y sus necesidades están interrelacionadas, se justifica el concepto de *sistema* de servicios, es decir, el pensar que la política social, articula los diversos

subsistemas, de modo que los diferentes tipos de acción social contribuyen a una respuesta integral a las necesidades sociales.

5.2.2. Estado de bienestar

Si en el apartado 5.2.1. hemos intentado presentar una conceptualización de consenso en torno a la política social moderna, hemos de aterrizar ahora en las formas históricas que esa política social ha tomado y toma. Según han señalado Setién y Arriola, "el inicio de la política social moderna coincide con la implantación del Estado de bienestar" (Setién y Arriola, 1998: 326). Y efectivamente, el concepto de política social está totalmente vinculado en nuestro entorno al de Estado de bienestar y las orientaciones de la política social que puedan darse ahora y en el futuro van a tener que ver con la llamada crisis del Estado de bienestar. Asi pues, aunque en el apartado 5.1., al hacer un análisis de la realidad social, tuvimos que mencionar la crisis del Estado de bienestar, ahora se hace imperativo profundizar con más detenimiento acerca de las características, coordenadas y modalidades de Estado de bienestar, así como en lo que representa su crisis y las perspectivas que se abren en la política social a partir de la misma.

5.2.2.1. Contexto y naturaleza del Estado de bienestar

Estado de bienestar es la traducción más extendida de la expresión *welfare state*, aunque existan otras como Estado benefactor, Estado providencia o Estado protector. Muñoz Machado y otros entienden por Estado de bienestar un conjunto de políticas públicas, tanto normativas como prestacionales que abarca:

a) "Previsión de los ciudadanos frente a situaciones de riesgo: el sistema de seguridad social (pensiones públicas, desempleo, incapacidad laboral).
b) Prestación directa o indirecta de servicios públicos básicos: sanidad, educación, vivienda, servicios sociales.
c) Integración social frente a situaciones de pobreza o de extrema necesidad: prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, salarios de inserción, servicios sociales.
d) Protección laboral, frente a situaciones normalmente de desigualdad: regulación del mercado de trabajo, garantías de contratación laboral, representación sindical.
e) Protección frente a los abusos de la contratación en masa: derechos de los consumidores.

> f) Protección del medio ambiente: calidad de vida" (Muñoz Machado y otros, 1997: 4).

Petrella, por ejemplo, incluye un elenco de elementos más amplio para definir al Estado de bienestar.

> 1. "Derecho al trabajo (pleno empleo)
> 2. Respeto y promoción de la pluralidad cultural
> 3. Fiscalidad progresiva
> 4. Escolarización obligatoria y gratuita
> 5. Libertades civiles y políticas fundamentales
> 6. Derecho y deber de aprendizaje y formación continua
> 7. Protección de la infancia
> 8. Apertura positiva a la inmigración
> 9. Sistema económico cooperante, pluralista, generalizado
> 10. Acceso universal a los servicios comunes de base (agua, gas, electricidad, vivienda...)
> 11. Acceso universal a la pensión de jubilación
> 12. Ingresos mínimos decentes para todos
> 13. Política preventiva para la seguridad personal y pública
> 14. Derecho a la salud
> 15. Desarrollo de formas de democracias directas y participativas
> 16. Integración de los diversos grupos minusválidos
> 17. Acceso democrático a la universidad y a la enseñanza superior
> 18. Libertades sindicales
> 19. Política activa en favor de un "desarrollo durable" en el ámbito social y del medio ambiente
> 20. Discriminación activa en favor de los transportes públicos
> 21. Política activa de la vejez" (Petrella, 1997: 42)

Probablemente la definición de Petrella va más allá de lo que comúnmente se refiere como característico del Estado de bienestar. Según Arriola y Setién, el Estado de bienestar:

> "Integra en su seno las características políticas de ser un Estado de derecho, democrático y social, pero además reúne otros ingredientes de tipo socioeconómico y cultural, como el hecho de la intervención del Estado para propiciar el crecimiento económico y el empleo, así como la asunción de la meta o valor del bienestar social como objetivo único de ese desarrollo económico (...) Compartimos (...) la idea de Offe (...) que considera al Estado de bienestar como un sistema político que organiza, programa y controla el desarrollo económico mediante instituciones administrativas y políticas, contribuye a la estructuración del subsistema de socialización y a la producción económica capitalista" (Setién y Arriola, 1998: 325).

Así pues, según éstas y otras definiciones, se asume que los Estados de bienestar surgen en un contexto de economía de mercado o capitalista y en regímenes democráticos y representan el intento de compensación de algunos efectos sociales del mercado mediante una intervención del Estado cuyo alcance varía según los

diversos autores. En una definición más sintética, Silvestre subraya este papel corrector del Estado frente al libre mercado:

> "Entendemos por Estado de bienestar aquel Estado que legitima su poder a través de la redistribución social, siendo la finalidad de esta última el alcance de un sistema político democrático que logre compatibilizar libertad e igualdad" (Silvestre, 1996: 13).

En cuanto a las coordenadas ideológicas en las que surge el Estado de bienestar, según Franco, siguiendo el planteamiento de Virgilio Zapatero:

> "El Estado de bienestar es el producto de las luchas sociales, políticas y económicas que fueron planteadas con mayor virulencia en el siglo XX, aunque los debates acerca de la necesidad de un Estado cumplidor con algunas carencias sociales son anteriores (...). Si bien algunos autores atribuyen los orígenes del Estado de bienestar a la socialdemocracia europea (Dahrendorf lo llama consenso socialdemócrata), también algunos otros lo consideran un pacto que (...) habría sido firmado entre los representantes de las tesis liberales, los democristianos, junto con los socialdemócratas (...). Para el pensamiento conservador, no era el Estado del bienestar la solución de un buen desenvolvimiento del sistema capitalista, pero sí para mantener la integración social. Estos velan el nacimiento desde las teorías funcionalistas en las cuales el origen se encontraba en la complejidad creciente derivada del despliegue urbano e industrial (...). En el pensamiento liberal (...) es la búsqueda de la libertad la creadora del Estado de bienenstar, su objetivo es la destrucción de las grandes bolsas de pobreza que impiden ejercer la libertad a los individuos que se ven en ellas inmerso (...). Para el pensamiento socialista, el Estado de bienestar podía ser un camino conducente al socialismo, mediante la abolición de las desigualdades" (Franco, 1996: 3-6)

En concreto, como recuerda Petrella:

> "El Estado del *welfare* tomó forma en Estados Unidos tras la aprobación por el Congreso estadounidense, entre 1933 y 1936, del *New Deal* (Nuevo Pacto), amplio programa político y económico propuesto por el recién elegido presidente Roosvelt. Éste había hecho campaña en favor de la devolución al Estado de un papel preponderante en la restauración de la economía y de los bienes sociales en Estados Unidos, tras la terrible devastación producida por la crisis. Más o menos en la misma época, el Estado del *welfare* se desarrollaba en Suecia, Dinamarca y Noruega, alcanzando en la inmediata posguerra las configuraciones y los contenidos más avanzados e innovadores del mundo. Es cierto que el Estado del welfare escandinavo -y en general el de Europa occidental- se construyó sobre bases y modalidades diferentes al de Estados Unidos, sobre todo en lo que respecta al pleno empleo y al principio de universalidad en la Seguridad Social" (Petrella, 1997: 32).

Según Muñoz Machado y otros:

> "El uso de la expresión *Estado de bienestar* o *Estado providencia (Welfare State)* se generaliza en el mundo a raíz del *New Deal* de F. D. Roosvelt (...), [aunque] es

> la Alemania de Bismarck la primera en acometer una precoz seguridad social. El acta fundacional suele fecharse, sin embargo, en 1942, cuando el economista inglés W. Beveridge suscribe el famoso informe sobre Seguridad Social" (Muñoz Machado y otros, 1997: 5).

Efectivamente, la madurez del Estado de bienestar suele fecharse a partir de la Segunda Guerra Mundial (Setién y Arriola, 1998: 326). Según recuerda Montoro:

> "Los orígenes históricos del moderno Estado de bienestar se remontan a la fórmula política denominada como *Estado social de derecho*, acuñada durante la República de Weimar (...). Formulada como gran principio escrito, la idea de Estado Social apareció por primera vez con formato constitucional en la (...). República Federal Alemana, en el año 1949" (Montoro, 1998: 35-36).

Según este autor todo Estado de bienestar sería una forma de Estado social, pero no ocurre lo contrario. Siguiendo a García Pelayo, llama Estado social al que nace de la asunción por parte del Estado liberal, debido a la presión social, de la promoción y tutela de los llamados *derechos de segunda generación*. Para hablar de Estado de bienestar habría que referirse al monto del gasto social. En todo caso, "la forma histórica que el Estado social ha adoptado en España y en toda Europa ha sido la del Estado de bienestar" (Montoro, 1998: 39).

Existe un cierto consenso en la literatura en considerar el Estado de bienestar como una forma del Estado social. Algunos autores, como Luhmann ponen el énfasis en lo que el Estado de bienestar *añade* al Estado social:

> "El Estado de bienestar que ha desarrollado en las zonas más altamente industrializadas del mundo no puede ser suficientemente comprendido cuando se concibe como Estado social; es decir, como un Estado que reacciona frente a las consecuencias de la industrialización con medidas de previsión social. Este momento es y persiste como un importante objetivo estructural. Pero, en los momentos actuales, el bienestar significa y exige algo más que la mera asistencia social, y algo más que la pura compensación de las desventajas" (Luhmann, 1994: 319).

En cambio, otros autores retienen de la expresión Estado social su virtualidad como marco para la superación del Estado de bienestar: Así, por ejemplo Martín Seco dirá:

> "El Estado social no debe confundirse con el Estado de bienestar, al menos como a menudo se ha entendido éste, como mero Estado benefactor o Estado de beneficencia, una especie de buen ladrón que se dedica a recaudar dinero de los ricos para entregárselo a los pobres. Es cierto que la política redistributiva se

> incluye entre las funciones del Estado social, pero el Estado social es mucho más que eso" (Martín Seco, 1995: 78).

Según este autor, la Constitución española de 1978 es una de las que mejor recogen las virtualidades del Estado social. García Roca, en una línea coincidente afirmará:

> "Es importante distinguir entre Estado social y Estado de bienestar. Mientras este último tiene como referencia el crecimiento cuantitativo y el fomento del consumo, el Estado social tiene como referencia la búsqueda de la solidaridad y el fomento de la calidad de vida. De manera que podríamos asistir a la crisis del Estado de bienestar y estar más vigente que nunca el Estado social" (García Roca, 1992: 37).

Según Muñoz Machado y otros:

> "En la tradición de la Europa continental, la fórmula *Estado social de derecho*, resume, en términos jurídicos y políticos, la convergencia de la tradición liberal europea y los movimientos de reforma social" (Muñoz Machado y otros, 1997: 7). Como producto histórico, el concepto de Estado social y su predecesor, el Estado de bienestar, tienen un contenido impreciso y mudable" (Muñoz Machado y otros, 1997: 29).

Lo que ocurre, probablemente, es que más que hablar de Estado de bienestar cabe hablar de Estados de bienestar. Siguiendo a Esping-Andersen cabe hacer la siguiente clasificación de los Estados de bienestar:

> - "Estados de bienestar típicamente liberales, de corte asistencialista y con otorgamiento de prestaciones mínimas realmente modestas, por lo que su eficacia desmercantilizadora es muy reducida: Estados Unidos, Australia y Canadá.
> - Estados de bienestar típicamente *sociales*, profesionalistas y basados en la técnica previsora del seguro social, cuyo objetivo fundamental es la garantía de elevadas rentas de sustitución de los ingresos obtenidos durante el período de vida activa por el sujeto directamente protegido por el sistema y, en relación a ello, presentan un efecto redistributivo poco significativo: Alemania, Austria, Francia, Italia y España.
> - Estados de Bienestar de tipo *socialdemócrata*, que aplican programas sociales universalistas pero centrando a la par el objetivo de la política social en la consecución del principio de igualdad en los niveles más elevados de protección y en el grado minimalista que caracteriza las políticas asistencialistas de bienestar; el modelo paradigmático es Suecia y los países de su órbita geopolítica" (Monereo y Moreno, 1998: 183).

En una clasificación similar Silvestre apunta:

> "Estableciendo una generalización en torno a los diferentes tipos de Estados de bienestar, podemos concluir que la visión pionera de Richard Titmuss es bastante

> acertada al distinguir entre modelos de bienestar residual, corporativos/meritocráticos y redistributivos. En la primera categoría nosotros incluiríamos a Gran Bretaña y Estados Unidos, en la segunda a países como la República Federal Alemana, Austria, Francia e Italia y en la tercera, a los países escandinavos. A esta clasificación hay que incluir a los países del sur de Europa, Portugal, Grecia y España, como Estados de bienestar *rudimentarios* -recogiendo la terminología de Leibfried-" (Silvestre, 1996: 404).

Navarro también afirma que:

> "En Europa ha habido dos tipos de Estado del bienestar. Uno, históricamente establecido en el centro y sur de Europa, financiado predominantemente a base de las contribuciones sociales (...) que supeditaba los beneficios (...) a las contribuciones ... las políticas sociales en este tipo de bienestar iban encaminadas a favorecer el tipo de familia tradicional (...). En este sistema, la ayuda familiar no incluía por lo general una política de servicios sociales -tales como los centros de infancia y servicios comunitarios domiciliarios- que facilitasen la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo (...). La segunda tradición del Estado del bienestar, dominante en los países del norte de Europa, ha sido la universalista, en la que la financiación del Estado del bienestar ha sido en su mayor parte financiada en impuestos sobre la renta y los beneficios se han considerado inherentes a la condición de ciudadanía y residencia (...). Este sistema redistribuye recursos entre grupos y clases sociales y favorece la incorporación de la mujer en la fuerza de trabajo, con la provisión de servicios sociales (...). En EEUU, a diferencia de Europa, el Estado del bienestar es mayormente privado, tanto en su financiación como en su provisión, y se realiza predominantemente a través de las empresas" (Navarro, 1997: 94-96).

En el caso español se suele hablar de un cierto crecimiento del gasto social en la última década de la dictadura franquista orientada fundamentalmente a pensiones y sanidad. Sin embargo, será a partir de 1977 cuando se produzca un incremento significativo del gasto social, que en el período 1977-1981 ha sido calificado de explosivo (Muñoz Machado y otros, 1997: 17) pues coinciden la expresión de una demanda contenida por la dictadura y la necesidad de hacer frente al fenómeno del desempleo que comienza a crecer. En estos años el crecimiento del gasto se orienta sobre todo a las pensiones. En la década de los ochenta, en la que la política económica de los gobiernos socialistas se orientó al ajuste macroeconómico, el gasto social se estanca y el escaso crecimiento del gasto se orienta a sectores como educación, salud y servicios sociales. A comienzo de los años 90 el gasto social vuelve a subir sobre todo en prestaciones por desempleo, debido, fundamentalmente a la recesión económica. También hay que reseñar, en ese momento, la universalización de la sanidad y la puesta en marcha de las prestaciones *no contributivas* de la Seguridad Social.

En cuanto a nuestro contexto más próximo, según Rodríguez Cabrero y Montserrat:

> "En el caso concreto de España hay que destacar cómo la expansión del Estado de bienestar en un contexto de cambio político y crisis económica estructural hace que estemos ante una variante de lo que puede denominarse como patrón latino de Estado de bienestar (...). Por patrón latino entendemos: a) La existencia de una amplia adhesión a los sistema públicos de protección social que adopta una ambivalencia específica: apoyo mayoritario al Estado de bienestar, crítica profunda de su baja intensidad protectora y resignación o aceptación pasiva ante la contención y/o recorte selectivo del gasto social. b) Expansión selectiva de un mercado en gran medida protegido y especializado en la gestión de conciertos de ejecución de servicios con el Estado. c) Finalmente, un sector voluntario que se está reconstituyendo bajo un triple condicionante: el condicionante financiero - fuerte dependencia de los recursos estatales (.); el condicionante ideológico o fuerte crecimiento organizativo en un contexto de mayor atomización social que tiende a favorecer el estilo clientelar de las entidades sociales; y el condicionante organizativo o dificultad de coordinación interna de un sector fragmentado ( ) España formaría (...) un patrón latino *sui generis* (...): crítica ideológica desde sectores influyentes de opinión contra el Estado de bienestar cuando aún no se ha completado la universalización de derechos sociales; auge del discurso abstracto de la sociedad civil, en la que se comprende el mercado (...) en un contexto de corporatización de la vida social y económica (..); y presión en favor de un mayor papel para las entidades sociales" (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 27-28)

Por otra parte, el País Vasco, con competencias en muchas de las materias relacionadas con la política social durante la década de los ochenta, presenta básicamente el mismo perfil que el resto de España. Como señala Silvestre, el Estado de bienestar español se abre paso en un contexto de relativo agotamiento de dicho modelo en los países centrales (Silvestre, 1996: 10) y ello nos sitúa ante la necesidad de clarificar y delimitar lo que queremos decir cuando hablamos de *crisis del Estado de bienestar.*

5.2.2.2. Crisis del Estado de bienestar y alternativas

Como teníamos ocasión de apuntar en el apartado 5.1., existen diferentes interpretaciones acerca de las causas, naturaleza, alcance y salidas de la crisis del Estado de bienestar, aunque existe un amplio consenso en torno a su existencia. La crisis del modelo escandinavo ha sido considerada paradigmática (Donati, 1997: 16). Desde el punto de vista de Petrella:

> "El espíritu positivo subyacente al período de reconstrucción de la posguerra facilitó el entusiasmo y el trabajo innovador de los promotores del Estado del *welfare*. En general la opinión pública era sensible y favorable a la idea de la construcción de un mundo mejor (..). Con la ayuda del fuerte crecimiento

> económico, las décadas de 1950 y 1960 fueron buenas para el Estado del *welfare* y para la aplicación de las concepciones keynesianas (fuerte intervención estatal para apoyar la expansión de la demanda y así mantener un nivel suficiente de consumo capaz de asegurar el pleno empleo). A partir de mediados de los 60, el clima empieza a cambiar significativamente bajo la influencia de nuevos cambios tecnológicos, económicos, sociales, políticos e ideológicos" (Petrella, 1997: 47).

Petrella recuerda que fue la OCDE la primera (en 1980) en hablar de *crisis* del Estado de bienestar. En una buena síntesis del contenido que suele tener de dicho concepto para los agentes que formulan la política social, Alonso Seco y Gonzalo remiten al informe *El futuro de la protección social en Europa*, Documento 1/1994 del Consejo Económico y Social:

> "En este informe se analizan las causas de la crisis del Estado de bienestar: elevadas tasas de desempleo, extensión de la protección social, déficit público, globalización de las economías, fraude, cambios en la evolución demográfica, cambios en las estructuras familiares, crecimiento de la inmigración, nuevas formas de pobreza y exclusión social, problemas de gestión en la organización y funcionamiento en los sistemas de protección y final de la guerra fría" (Alonso Seco y Gonzalo, 1997: 136).

Como veíamos en el apartado 5.1. cada perspectiva acerca de la crisis pone el énfasis en unos u otros aspectos. Como recuerda Muñoz Machado, el Estado de bienestar tuvo críticos desde su inicio y el propio Informe Beveridge obtuvo el contrapunto crítico de Hayek. Desde una perspectiva liberal como la de Hayek se tiende a afirmar que el Estado de bienestar introduce una distorsión perversa en contra de la eficiencia del mercado en la asignación de los bienes.

Los planteamientos de Hayek, que no tuvieron excesiva acogida en las décadas de expansión del Estado de bienestar, de predominio keynesiano en el campo de la teoría económica, obtuvieron un realce a partir de la década de los setenta, en la que va subiendo de tono la denuncia del riesgo de *crisis fiscal del Estado* por la evolución ascendiente del gasto público y de la *crisis de gobernabilidad* por el incremento de las expectativas de la población hacia el Estado y la expansión de los aparatos administrativos, que llevaría consigo problemas de coordinación, organización y control del aparato gubernamental. Franco recuerda, en ese contexto, la importancia de un conocido informe de la Trilateral (Franco, 1996: 9) en el que se articuló este discurso crítico.

Petrella, al igual que Navarro y otros autores, pone el énfasis en la pérdida de confianza en el modelo por parte de las élites dirigentes de los países occidentales aunque no cabe duda de que hubo una serie de factores que propiciaron esta reorientación ideológica y política de las élites.

Como recordaban algunos autores que tuvimos ocasión de citar en el apartado 5.1.3. en el Estado de bienestar se da una tendencia a la inclusión de temas como objeto de la intervención estatal con el consiguiente incremento del gasto público. Algunos autores subrayan la contradicción entre dicha dinámica (orientada a la legitimación del Estado) y la dinámica de acumulación en la que se basa la economía capitalista. Otros ponen el énfasis en que el crecimiento de las administraciones públicas inherente a dicho proceso produce una burocratización de la vida social y una colonización de la vida social que "ha erosionado el tejido comunitario" (Donati, 1997: 17). Desde otras perspectivas se subraya que el Estado de bienestar es víctima de su propio éxito cuando algunos sectores de las clases medias en cuya protección se ha basado el Estado de bienestar se muestran reticentes a aumentar su contribución en forma de impuestos dirigidos a mantenerlo a la vez que mantienen e incrementan las demandas hacia el mismo.

En todo caso, con independencia de los factores demográficos, económicos (recuérdese la subida de los precios del petróleo), culturales (sin olvidar mayo de 1968) o políticos que confluyeran en los años setenta, no cabe duda de que las élites políticas *redefinieron* la realidad. Como ha señalado Offe:

> "El debate relativo a saber se el Estado de bienestar está realmente exprimiendo los beneficios es por eso puramente académico, porque los inversores están en posición de crear la realidad -y los efectos- de semejante cosa" (Zubero, 1996: 92).

De otra parte, la crítica al Estado de bienestar proviene de planteamientos y enfoques de muy distinto signo. Se observan, desde otro punto de vista, sus limitaciones para conseguir los propios objetivos que se planteaba. En esta línea recoge Franco la siguiente argumentación, según la cual el Estado de bienestar:

> "Ha sido objeto de críticas con respecto a sus objetivos primigenios: la consecución de la libertad del individuo, objetivo frustrado ya que la tutela del Estado hace al hombre más irresponsable, y, por lo tanto, más dependiente del

> engranaje público, sin que desarrolle sus recursos; o la explotación de la mujer al fomentar un determinado tipo de familia con cimientos en el trabajo gratuito femenino (...). La corporatización social ha favorecido a determinados grupos bien organizados y ha perjudicado a grandes colectivos necesitados, pero carentes de medios de presión. En definitiva, el Estado de bienestar, por decirlo con una lograda expresión de J. Habermas, ha agotado sus energías utópicas" (Franco, 1996: 11).

En nuestro entorno próximo, resulta de particular interés el planteamiento de García Roca (García Roca, 1992: 21-38). Formula su propuesta como transición del Estado de bienestar al Estado social de derecho, lo que representa:

1. Democratización económica. Como fórmula de consecución simultánea de crecimiento económico y justicia social sobre la base de la conciencia de los límites o de lo que Rawls llama *contexto de escasez*, partiendo del supuesto de que existe una correlación entre calidad de vida y productividad. Una verdadera acción redistributiva pasaría por desvincular la protección social de la actividad laboral.
2. Socialización del poder. En opinión de García Roca en el Estado de bienestar no se producía una socialización del poder por su carácter corporativista y paternalista y en definitiva por participar de la lógica elitista propia del capitalismo. La construcción del Estado social pasaría por la participación y la responsabilidad social.
3. Centralidad de la ciudadanía. En opinión de García Roca el Estado de bienestar tiene como referencia el crecimiento cuantitativo y el fomento del consumo, mientras que el Estado social habría de tender a la búsqueda de la solidaridad y el fomento de la calidad de vida.

Vemos, pues como desde diferentes posturas se ha coincidido en asumir una necesidad de cambio. Ahora bien, ese cambio se conceptualiza de diferentes maneras: reforma, reestructuración, superación. Dicho cambio pasa por una revisión del papel del Estado y de los otros actores sociales. En opinión de Rodríguez Cabrero y Montserrat:

> "La profunda reestructuración del Estado de bienestar en todos los países de la Europa desarrollada -debido a los problemas financieros del Estado, la corporatización de la intervención estatal, y la ambivalencia ciudadana frente al Estado de bienestar, a lo que habría que añadir las repercusiones ideológicas del fracaso del socialismo real (...)- ha marcado los límites de la acción estatal,

> trasvasando funciones y papeles a favor del mercado y de la sociedad civil" (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 26).

En opinión de estos autores:

> "La evolución concreta de las políticas sociales en la Europa comunitaria nos demuestra cómo el modelo emergente en la que hemos denominado segunda reestructuración del Estado de Bienestar (...) es un modelo mixto en el que el Estado garantiza la financiación básica de servicios y prestaciones y el mercado y el sector voluntario gestionan una parte creciente de los servicios públicos al mismo tiempo que se especializan en ofertas complementarias dirigidas hacia tramos de renta media-alta (mercado) o sustituyen al Estado en la atención de los grupos de riesgo o menos favorecidos de la sociedad (sector voluntario)" (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 27).

En todo caso Zubero dirá:

> "Compartimos la opinión de Offe en el sentido de considerar el Estado de bienestar como un logro irreversible en el sentido de que cualquier gobierno se ve hoy forzado a aceptar la obligación de suministrar un margen de planes y servicios reproductivos tanto por la fuerza laboral como por el capital. Fundamenta esta opinión en (...) tres argumentos. En primer lugar, porque se trata de un medio altamente eficaz para resolver los problemas de reproducción colectiva, reduciendo por tanto el conflicto económico y político. En segundo lugar, es un medio económico para resolver los conflictos relacionados con los salarios: Si los ingresos secundarios de los trabajadores (por ejemplo, el seguro médico) tuvieran que producirse directamente a partir de fuentes de ingresos primarios (es decir, exclusivamente a partir del salario), los niveles de exigencias salariales y, por tanto, de conflicto industrial, serían mucho mayores de lo que lo son actualmente. Y en tercer lugar (se trata de la razón más importante) en las sociedades desarrolladas no existe alternativa a la política social como instrumento de atención a las necesidades sociales; en palabras de Offe: 'la mayoría de las necesidades sociales ya no pueden ser absorbidas por acuerdos que han caído víctimas del proceso modernizador, como por ejemplo la familia de tres generaciones, las redes comunitarias o alguna versión del *sueño americano* de autoayuda" (Zubero, 1994: 69).

Hirschman ha propuesto un modelo cíclico según el cual se da una rotación entre lo público y lo privado en el ámbito de la protección social (Muñoz Machado y otros, 1997: VII). Según López Arostegi:

> "La crisis del Estado del bienestar no es fundamentalmente una crisis de financiación, de relación entre ingresos y gastos, sino precisamente del modelo de acción social que lo sustenta" (López Arostegi, 1995a: 99).

Estudiemos pues, brevemente, dichos modelos de acción social que se nos abren como perspectiva, no sin antes concluir este apartado con una cita de Luhmann que resume la orientación de su perspectiva crítica en relación con el Estado de bienestar:

> "Todos los sistemas sociales habían resuelto este problema de las deficiencias de sus propias estructuras valiéndose de la jerarquía -es decir, a favor de las capas dirigentes y en perjuicio del resto de la población. El Estado de bienestar constituye el grandioso e históricamente único intento por renunciar a esta forma de resolución de problemas sin desembarazarse de ellos. Precisamente por ello, debe entrar en relación con los inconvenientes que él mismo produce. Es decir, crear una relación reflexiva consigo mismo" (Luhmann, 1994: 158).

5.2.3. Perspectivas en política social

Desde la evolución reflejada en el apartado anterior, cabe describir la situación actual de la política social como la de una redefinición de modelo. Vamos, pues, a estudiar brevemente los planteamientos presentes al respecto y las perspectivas que se abren a partir de dichos planteamientos.

5.2.3.1. Modelos y principios en política social

Como hemos podido ver, se observan en la historia y en la actualidad una serie de orientaciones diversas en torno a la política social y la acción social. Dichas orientaciones se diferencian en la interpretación de distintos principios que suelen enunciarse en este contexto, como por ejemplo:

- La responsabilidad pública: en qué medida y en qué sentido se considera que la respuesta a unas u otras necesidades sociales del conjunto de los ciudadanos o de algunos colectivos ha de depender de la solvencia en el mercado de las personas o debe ser garantizada por los poderes públicos.
- La primacía, complementariedad o subsidiariedad de la acción pública: si a la hora de concebir la acción de las administraciones públicas y la de los actores privados se entiende que la primera es la fundamental, que ambas son complementarias o que la acción pública sólo debe actuar en ausencia de la privada.
- La participación social: de qué manera se articula la participación de las personas, los grupos y las organizaciones sociales en el marco de la acción social.

La comprensión de estos principios (sobre los que volveremos con más detenimiento para su aplicación, junto a otros, en el caso de los servicios sociales) pivota,

fundamentalmente en torno a la estructuración o los papeles que se observa en relación con los diferentes actores que cabe encontrar en el escenario de la acción social: la comunidad, las administraciones públicas, las empresas privadas y el denominado tercer sector. Dicho esquema cuatripartito es el adoptado por Casado:

> "Estado y sociedad civil forman hoy la pareja de moda. Fue puesta de actualidad, en el mundillo intelectual, por Víctor Pérez Díaz, mediante su libro *El retorno de la sociedad civil*" (...). Ugo Ascoli (...) ha traído a la actualidad española una división institucional de tres sectores (...): mercado (...), sector público (...), tercer sector. [Cabría proponer un] esquema cuatripartito (...): 1) los grupos y relaciones de solidaridad de carácter primario (...); 2) el mercado y organizaciones e instituciones conexas; 3) las relaciones institucionales y entidades voluntarias con funciones culturales y sociales (...); 4) el Estado" (Casado, 1989b: 23-25).

Diríamos que en función del papel que se otorgue a cada uno de estos actores se dibujan unos u otros modelos de acción social. Es Titmuss el autor de referencia más citado a la hora de conceptualizar estos modelos. Partiendo de una recepción de este autor, García Roca presenta así su conceptualización:

> "La situación actual de la política social en España se caracteriza por la coexistencia de tres modelos (...): el modelo residual que sólo ha sido superado en declaraciones retóricas en su contra, el modelo institucional que no se ha consolidado a pesar de haber sido consagrado por las últimas leyes de Sanidad, de Educación y de Servicios Sociales, y el modelo mixto que empieza a vislumbrarse en ciertas prácticas, aunque sean todavía muy débiles" (García Roca, 1992: 39).

Según la descripción de este autor:

- El modelo residual se asiente sobre la acción de la familia y el mercado. La intervención pública se orienta, subsidiariamente, a proteger a aquellos sujetos especialmente desfavorecidos que no pueden dar respuesta a sus necesidades por los citados mecanismos.
- Para el modelo institucional, el Estado asume la función de la protección, extendiéndola a todos los ciudadanos con el respaldo de la ley como garantía del ejercicio de los derechos.
- El modelo mixto plantearía la complementariedad sinérgica de los diferentes actores.

García Roca subraya la importancia de analistas italianos como Ascoli o Donati en la formulación del modelo mixto y en el análisis de la emergencia del tercer sector que redefiniría las fronteras entre el espacio público y el espacio privado e entre los poderes públicos y la sociedad civil. López-Arostegi atribuye paternidades políticas a estos modelos y afirma la vinculación entre modelo residual y neoliberalismo o entre modelo institucional y socialdemocracia. Como alternativa a estos dos modelos, López-Arostegi plantea un *nuevo modelo* caracterizado al menos por los siguientes rasgos:

> - "Mantenimiento de la garantía de ingresos mínimos.
> - Implicación, en clave de colaboración, de todos los agentes sociales, tanto en la financiación como en el diseño, gestión y evaluación de los servicios (...).
> - Descentralización de los servicios, vinculando estrechamente incluso la definición misma de los servicios a las dinámicas de cada territorio, aunque garantizando una homogeneidad en la distribución de recursos.
> - Diversificación de la acción social y, sobre todo, de los itinerarios de inserción en función de los valores, características y peculiaridades de cada territorio.
> - Diseño de una auténtica red de servicios públicos e integración de la gestión privada en la red, lo cual implica establecer canales efectivos de coordinación, pero sobre todo mayor implicación de las entidades privadas que gestionan servicios públicos en la definición y evaluación de los mismos, además de facilitar soportes técnicos.
> - Nueva articulación de las políticas sociales con el resto de políticas, lo cual implica: a) A nivel de políticas (...) considerar el impacto que determinadas medidas pueden tener sobre las personas y colectivos en situación de exclusión (...). b) A nivel de gestión de servicios, coordinar la acción de los distintos sistemas sociales a nivel local, territorial (...).
> - Diseñar la intervención, la acción social en base a necesidades (...) y no en base a sectores de población ...
> - Promocionar el voluntariado organizado, crítico, activo, horizontal, participativo, vinculado al territorio" (López-Arostegi, 1995b: 99-100).

Como vemos el esquema de López-Arostegi coincide con el adoptado por García Roca. Montoro recoge otros esquemas en cuanto a los modelos de política social y así (Montoro, 1998: 42-45):

- Donati habla de cuatro formas de política social: como caridad (modelo asistencial), como garantía de control social, como mecanismo de reproducción social (en palabras de Offe) y como realización del derecho social de ciudadanía.
- El propio Donati propone otra conceptualización alternativa hablando de: modelo residual (según el concepto de Titmuss), modelo adquisitivo-ejecutivo (basado en el mérito), modelo institucional-redistributivo (basado en la necesidad) y modelo total (el del llamado *socialismo real)*

- Offe y Lenhardt proponen tres modelos: el modelo formalista, que prescribe sin interesarse por el resultado; el modelo normativo, que, además de prescribir constata la discrepancia entre norma y resultado; y el modelo materialista, que abordaría el planteamiento y el resultado de la política social partiendo de la trama material de las relaciones sociales de clase y poder.

Sea como fuere, cabe afirmar (y así se confirma con claridad en nuestras consultas a expertos) que en el debate actual de la política social se asume que estamos en un momento de redefinición de papeles y estructuras. En ocasiones se ha expresado esta situación como "disyuntiva entre la sociedad del bienestar y el Estado del bienestar" (Alemán Bracho y Garcés Ferrer, 1998: xxii). Sin embargo la expresión *sociedad de bienestar* o la misma de *modelo mixto* es objeto de interpretaciones controvertidas.

5.2.3.2. Perspectivas de la política social

Así pues, intentando resumir el momento en el que nos encontramos en nuestro contexto cercano cabe decir, sintéticamente:

- Las necesidades sociales, como construcción histórica que son, se expresarán de diferente manera y los propios éxitos en materia, por ejemplo, de salud y calidad de vida o el cambio en el modelo familiar generan nuevas necesidades sociales, sobre todo en relación con el envejecimiento de la población y el alargamiento de la esperanza de vida con el incremento de las situaciones de dependencia o discapacidad. La inmigración es un fenómeno en claro aumento, con efectivos que tienden a incluirse en el campo de la exclusión social. Por otra parte, capas sociales no excluidas presentan al sistema nuevas necesidades ligadas probablemente a lo que llamamos *valores posmaterialistas*.
- Si bien no cabe hablar de un desmantelamiento de las estructuras de protección o bienestar social, existen fuertes tendencias hacia la reestructuración de aspectos básicos de los Estados de bienestar en todas las áreas, incluidas la salud y las prestaciones económicas, reguladas por los ciclos económicos y de alternancia en el poder político.

- Se producen tendencias simultáneas y contrapuestas, por una parte de una cierta generalización de algunos derechos o prestaciones (por ejemplo con la extensión de las rentas mínimas o las prestaciones *no contributivas* de la Seguridad Social) y por otra de una tendencia a la *segmentación* del sistema, como ocurre, en modelos mixtos de Seguridad Social o con el fomento de los fondos privados de pensiones.
- La promoción de la participación del tercer sector en la acción social se realiza tanto desde una concepción residual de la acción social como desde planteamientos que, con diferentes puntos de vista, la entienden como herramienta para la transformación social, la profundización participativa de la democracia y la extensión de la garantía de los derechos sociales. Simultáneamente está presente siempre la iniciativa privada con ánimo de lucro.
- Igualmente, la comprensión del papel de la familia y la comunidad y del soporte que las redes informales de apoyo han de recibir desde la política social es objeto de planteamientos discrepantes.
- La conexión entre la acción social y la actividad económica es otro de los centros del debate. Se plantea la cuestión de las *políticas activas* y las *políticas pasivas* y el debate en torno a las condicionalidades a las que puedan ser sometidas las diversas prestaciones.
- Con la consolidación y complejización de los sistemas de servicios van en aumento las exigencias de los diversos *stakeholders* presentes (usuarios, ciudadanía, profesionales o administraciones públicas, por ejemplo) en torno a conceptos como accesibilidad, calidad, eficiencia, en un contexto, también, de redefinición de papeles. Las administraciones públicas están inmersas en el debate planteado en torno a lo que se ha dado en llamar *modelo posburocrático* o *nueva gestión pública* (CECS, 1997: 286) en el que en palabras de la OCDE se plantea en qué medida han de *remar* o *llevar el timón*.
- El incremento de la exclusión social pone en evidencia el denominado *efecto Mateo* que se ha dado en el contexto de las políticas sociales, que han beneficiado en ocasiones más a las personas con menos necesidades, planteando la pregunta sobre su garantía de equidad.
- En última instancia se plantea el problema cultural acerca del modelo de solidaridad que nuestras sociedades occidentales quieren desarrollar, ante la duda

razonable sobre la posibilidad de extender universalmente los estándares de vida tal como son entendidos por las capas sociales dominantes de dichos países.

En todo caso lo que parece fuera de duda es que en este escenario, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, objeto de nuestro estudio, ocupan un papel relevante que ellas mismas, en buena medida, están obligadas a definir. Esta sobre la mesa la duda de si podrán constituir el antídoto ante los riesgos de burocratización y mercantilización (Enjolras, 1997), del bienestar y un espacio para la innovación en un contexto de necesidad de nuevas respuestas. En todo caso la cuestión se plantea en forma diferente en cada uno de los subsistemas. Por ello nos parece oportuno pasar ya al estudio específico de los servicios sociales.

5.3. Una interpretación de los servicios sociales

Se trata ahora de comprender lo que son los servicios sociales. Si el objetivo de esta tesis es proponer un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales, es fundamental comprender la naturaleza y la realidad de los servicios sociales, en general y también en su manifestación en nuestro contexto y en el momento actual.

Comenzaremos por una primera aproximación al concepto de servicios sociales y veremos que su propia definición entraña alguna dificultad que hará interesante y necesario un cierto detenimiento en torno a la delimitación del contenido de la expresión y de otras relacionadas con ella. Intentaremos, a continuación, describir el despliegue que los servicios sociales presentan en nuestro entorno de referencia. Para ello comenzaremos por conocer los principios que los rigen para estudiar, después, la estructuración del sistema de servicios sociales (con atención al espacio de las organizaciones no lucrativas) y terminar por presentar los diferentes programas que cabe encontrar en el ámbito de la intervención social.

A partir de esa descripción del despliegue de discursos, estructuras y actuaciones que constituyen los servicios sociales hoy y aquí, intentaremos volver a la pregunta acerca de la naturaleza y características de los servicios sociales y propondremos tres cuestiones que, a nuestro juicio, nos van a permitir estructurar la diversidad y, en definitiva, construir nuestra propuesta de conceptualización de los servicios sociales: ¿cómo se concibe o define el colectivo a cuyas necesidades se quiere dar respuesta?, ¿a qué necesidades de dicho colectivo se pretende dar respuesta?, ¿interactuando con quién se pretende dar respuesta a dichas necesidades?

A continuación, sobre la base de algunos tipos de respuesta a dichas preguntas intentaremos construir un esquema de clasificación de los servicios sociales que nos permita comprender mejor su esencia y características, para terminar intentando una síntesis sobre la realidad y las perspectivas fundamentales que vemos en el campo de los servicios sociales en nuestro entorno.

Como en todo este capítulo 5, nuestra pretensión será realizar simultáneamente la construcción de los conceptos y la descripción de la realidad (aunque valdría igualmente decir la descripción de los conceptos y la construcción de la realidad). Como se verá, partimos de los conceptos para acercarnos a la realidad pero esa misma realidad nos obliga a reformular los conceptos. Intentaremos reflejar correctamente esa dialéctica. En todo caso, utilizaremos la información obtenida por todos los medios descritos en el capítulo 3 para intentar componer una presentación coherente, fundamentada, descriptiva y crítica de las condiciones de provisión y de las características de los servicios sociales, útil, en todo caso, para servir de base a un modelo de gestión que pueda ser aplicado a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

5.3.1. Concepto de servicios sociales

Recordemos que, en el apartado 5.2. hemos intentado aproximarnos al concepto de acción social, entendiendo ésta como un conjunto específico de actividades y prestaciones formalizadas u organizadas que caen bajo el influjo de la política social. Como ya dijimos, ello no quiere decir que todos los servicios o programas similares sean igualmente afectados por las políticas sociales, pues la diversidad de posibilidades en relación con la titularidad, la gestión o la financiación (por citar tres variables) de intervenciones o actividades técnicamente similares, hace que puedan recibir distinta consideración y denominación en cuanto a su grado y tipo de compromiso con la política social. Sin embargo, se entiende que un determinado interés colectivo acerca de un sector de actividad le hace acreedor de una regulación peculiar por parte de las administraciones públicas (Meunier, 1993: 124-144).

Ello ocurre también en el caso de los servicios sociales. La opción de definirlos en el contexto de la política social, la acción social y su sistema de servicios es la alternativa más comúnmente aceptada, pero no es la única. Como veremos hay autores que prescinden de esos antecedentes e intentan delimitar los servicios sociales simplemente diferenciándolos del resto de los servicios, sin prejuzgar un marco de política social.

Reconociendo la legitimidad y el interés de ese tipo de opciones, a nuestro juicio, la realidad actual de los servicios sociales los enmarca en buena medida en el contexto mencionado por más que la diversificación en cuanto a las formas de abordar la intervención social sea creciente. Presentemos, con todo, las diversas alternativas y procedamos a su discusión.

5.3.1.1. Algunas definiciones

Si tomamos la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) (de 1996) y entresacamos los textos que nos puedan ayudar a comprender el concepto de servicios sociales que sostiene, nos encontramos que según su artículo 1, los fines del *sistema integrado de servicios sociales* son:

- "prevenir y eliminar las causas de marginación social y de desigualdad,
- promover la integración social de las personas y colectivos, y
- favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas y los colectivos, adecuándose para ello al modelo actual de sociedad"

En el Artículo 2 de la mencionada Ley se añade:

> "El sistema de servicios sociales ( ) está constituido por el conjunto integrado de recursos, actividades, prestaciones y equipamientos, de titularidad pública o privada concertada ( ) Enmarcado en la política general de bienestar social, el sistema de servicios sociales se coordinará y colaborará con aquellos otros servicios que (..) tengan por objeto alcanzar mayores cotas de calidad de vida o de promoción personal o social, como son los servicios culturales, educativos, urbanísticos y ecológicos. En este sentido, el sistema de servicios sociales actuará especialmente coordinado con los servicios sanitarios en aras de procurar la delimitación y el desarrollo del espacio socio-sanitario"

Según la exposición de motivos de esta ley:

> "Estos servicios sociales se configuran (..) como un sistema de protección específico y distinto del de la Seguridad Social, pero así mismo de responsabilidad pública, garantizado y universal, que, además de la protección de personas y colectivos, contribuya a favorecer el desarrollo de la economía en la CAPV y del empleo, especialmente de los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Este sistema organizado responde a una doble finalidad. De un lado, la de mantener y profundizar las cotas alcanzadas en el llamado "Estado de Bienestar", con una apuesta firme en la defensa de los pilares del mismo y de la responsabilidad pública en la cobertura de las graves carencias que, aún hoy, afectan a importantes sectores de la población. De otro, garantizar la atención y la cobertura de las necesidades más graves, aplicando el

> criterio de discriminación positiva con respecto a los mas desfavorecidos y desplazados de la sociedad"

Revisemos algunas definiciones más Garcés Ferrer se basa en un documento abundantemente citado en la literatura sobre servicios sociales *(Seminario taxonómico sobre conceptos básicos del bienestar social.* de 1987) para proponer la siguiente definicion de servicios sociales

> "Servicios públicos para prevenir y atender las consecuencias de determinadas desigualdades sociales en los ciudadanos y facilitar la integracion social por medio de centros. equipos técnicos y unidades administrativas de gestion publica o privada" (Garces Ferrer. 1996 55)

Alonso Seco y Gonzalo señalan que asistencia social y servicios sociales son los dos terminos al uso para refenrse a

> "Aquellas medidas de protección social, distintas de los sistemas de sanidad, educación, Segundad Social. vivienda y empleo, cuya finalidad es proporcionar a los individuos medios basicos de subsistencia, instrumentos adecuados de desarrollo personal y social, y cauces que faciliten su integración plena en el medio comunitario en que viven, con el objetivo último de eliminar la exclusión social" (Alonso Seco y Gonzalo, 1997 128)

Casado, refiriéndose al concepto y naturaleza de los servicios sociales dice

> "Tienen por objeto situaciones de carencia en la cobertura de necesidades humanas, diferenciadas en el doble sentido de: 1) no ser tratables por las funciones sociales universales (sanidad, educación, empleo, vivienda y urbanismo y prestaciones económicas); 2) revestir una particular gravedad para la supervivencia de quienes las padecen o para el mantenimiento y legitimación de la sociedad. Consisten en actividades de alcance estructural moderado, orientadas a la prevención de carencias, la rehabilitación de capacidades o la asistencia a los afectados o a sus familias. Son creados y mantenidos por diversas modalidades de producción, pero siempre con un cierto grado de formalización y organización" (Casado, 1989: 96).

También ha señalado que.

> "El objeto de los modernos servicios sociales es la satisfacción de necesidades humanas de carácter principalmente personal y no cubiertas mediante autoprovisión individual o por ayuda de tipo primario" (Casado, 1998: 60)

Desde su punto de vista los servicios sociales serian una rama del sector servicios consistente en:

"actividades de apoyo, recuperación, facilitación y protección relativas a carencias básicamente personales y abordadas a escala individual, familiar, de minorías sociales y de pequeñas comunidades" (Casado, 1998a: 60).

Por último, Munday, estudioso de los servicios sociales en Europa, afirma que:

"En el Reino Unido el término 'servicios sociales personales' se usa para distinguir estos servicios de otros servicios del Estado de bienestar como salud y seguridad social. Pero otros países usan el término más general de 'servicios de bienestar social', mientras otros argumentan que 'servicios de asistencia social' conviene mejor a la naturaleza de estos servicios. Se prefiera el término que se prefiera, los servicios incluyen aquellos prestados por las administraciones públicas - usualmente autoridades locales- y organizaciones no gubernamentales, tanto agencias lucrativas como no lucrativas. Los servicios sociales se asocian habitualmente con el trabajo social y servicios relacionados que se prestan en las casas de los clientes, y en centros de día y de atención residencial. Típicamente los clientes son (...) niños y familias, personas ancianas, personas con discapacidades, adictos, enfermos, personas con SIDA/HIV, personas excluidas socialmente, gente joven, inmigrantes (...) con interesantes variaciones entre países. También hay variaciones acerca de dónde los países dibujan la línea divisoria entre los servicios sociales y (...) servicios como salud y seguridad social. Algunos combinan el pago de prestaciones económicas con la provisión de servicios sociales. Se hace referencia a menudo a la marginalidad de los servicios sociales. Sufren frecuentemente de bajo estatus y son demasiado vulnerables a los cambios políticos y económicos. A veces se habla de ellos como el 'quinto servicio social', siendo los otros cuatro salud, educación, segundad social y vivienda en el sistema de Estado de bienestar tipo Beveridge. En días pretéritos se asumió por parte de idealistas que si se desarrollaban los cuatro tipos de servicio importantes, junto a pleno empleo, la necesidad del trabajo social para vérselas con los problemas de la gente desaparecería. Este no ha sido el caso" (Munday, 1993: i-ii)

5.3.1.2. Delimitación de conceptos

Si revisamos las definiciones citadas y otras (Ariño, 1996: 20-21; CECS, 1999: 52; EUSTAT, 1998: XI; García Herrero y Ramírez Navarro, 1992: 9; Kahn y Kamerman, 1987: 23; Setién y Arriola, 1998: 331) podemos comprobar que existe una coincidencia bastante amplia en considerar los servicios sociales como un tipo de servicios dentro de un conjunto más amplio. En el apartado 5.2. proponíamos el término *acción social* para ese conjunto más amplio (otros hablan de *protección social* o *bienestar social)* y el de *servicios sociales* para el tipo de servicios sobre los que versa nuestro estudio. Hay que señalar que no es inusual, tanto en la literatura como en el uso común, que se llame servicios sociales al conjunto amplio y no al restringido.

Existe también un consenso bastante amplio en considerar la *beneficencia* y la *asistencia social* como antecedentes de lo que, en la actualidad llamamos servicios sociales (García Herrero y Ramírez Navarro, 1992: 10; López Cabanas y Chacón, 1997: 33), si bien, en opinión de Casado, esta última "no ha llegado a tener, al menos en España, una entidad institucional precisa y diferenciada" (Casado, 1989: 117). Respecto a la beneficencia dirá Casado:

> "El compromiso de servicio público en relación con la población necesitada tendrá una expresión sistemática y general mediante las leyes de Beneficencia. Las mismas son consecuencia de la disolución del Antiguo Régimen y forman parte del Estado burgués. Resumiendo mucho, cabe decir que la revolución liberal mengua significativamente las posiciones y recursos privilegiados de la nobleza y de la Iglesia, a la vez que frena y reduce la amortización de bienes destinados a fines asistenciales, por lo que debe encomendar el relevo en la ayuda vertical a los poderes públicos" (Casado, 1998a: 21).

Como decíamos, en la conceptualización de Kahn y Kamerman, ampliamente aceptada, además de los sistemas relativos a educación, salud, empleo, vivienda y prestaciones económicas, está este sexto sistema al que ellos llaman de *servicios sociales personales* o de *servicios sociales generales*. En el ámbito anglosajón se utiliza a menudo el concepto de *servicios humanos* (Dickens, 1995) en un sentido que se aproximaría más a lo que nosotros estamos llamando acción social y que por lo tanto, además de los servicios sociales incluiría otros tipos de servicio. Para referirse a los servicios sociales aparte de *social services* son muy comunes *social care* (Knapp, 1986) (similar al francés *aide sociale* (Thévenet, 1989) o, con un contenido a veces más amplio, *community care* (SSHSWS, 1989).

Hay que señalar que algunos autores incluyen dentro de los servicios sociales las prestaciones económicas. Así Setién y Arriola:

> "Esta orientación de incluir las prestaciones económicas como servicios sociales puede constituir motivo de discusión, ya que algunas definiciones de servicios sociales, como la del Consejo de Europa exceptúan como tales a aquellos servicios que se ocupan únicamente de asegurar un cierto nivel de vida (...). En nuestro análisis sobre la naturaleza de los servicios sociales, incluimos como tales las ayudas económicas que se ofrecen en situaciones concretas. Un ejemplo de este enfoque lo constituyen los Planes Integrales de Lucha Contra la Pobreza implementados en todas las comunidades autónomas, que además de planes concretos de inserción, contemplan un nivel de actuación de carácter económico" (Setién y Arriola, 1998: 332).

De igual manera, según Alonso Seco y Gonzalo:

> "En asistencia y servicios sociales el ámbito de la acción es amplísimo, mejor diríamos inagotable, porque cada día surgen nuevas necesidades. Puede diferenciarse en dos grandes bloques (...): las prestaciones técnicas de servicios sociales ... y las prestaciones económicas" (Alonso Seco y Gonzalo, 1997: 224).

A nuestro juicio, es legítima y suficientemente aceptada, sin embargo, la diferenciación que hacen Kahn y Kamerman entre los servicios sociales y las prestaciones económicas pues, éstas, al fin y al cabo representan una aportación de dinero que, posteriormente puede ser cambiado por cualquier tipo de bienes o servicios y por lo tanto, podrían vincularse a cualquiera de los subsistemas.

Otros términos utilizados en un sentido más o menos coincidente a lo que nosotros estamos llamando servicios sociales podrían ser: *servicios personales* (Ródenas y Sánchez Flores, 1998: 249), *servicios de proximidad* (Tomás Carpi, 1997: 97) o *servicios de apoyo a personas* o *servicios de apoyo personal* (Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997). Resulta interesante la argumentación de estos últimos:

> "En los últimos años, se han ido proponiendo diferentes nomenclaturas para referirse a un grupo de actividades, que tienen en común el hecho de dirigirse a facilitar apoyo a personas en situación de dificultad o riesgo individual, familiar, social, etc. (...) Los Servicios Sociales parecen haber quedado definidos, en tanto que orientados hacia la calidad de vida de los ciudadanos, en dos planos diferentes de actuación, aunque en los programas concretos aparecen como complementarios y sinérgicos entre sí:
>
> a) La prestación de servicios que no tienen equivalente en otros subsistemas del sistema de bienestar y que por lo tanto le son intrínsecamente propios: servicios de atención (habitualmente información y asesoramiento), programas de marketing social y promoción de conductas y actitudes dirigidos a la población *normalizada* (...).
> b) La prestación de servicios a colectivos que no tienen un acceso normalizado a los recursos públicos o privados (...) y que plantean dificultades de acceso a alguno de los subsistemas sociales básicos (...). Los Servicios Sociales habilitan recursos a través de programas que tienen como propósito la defensa, la garantía de supervivencia, o la incorporación y/o reincorporación de personas y colectivos al sistema social general o, al menos, el freno del deterioro de sus condiciones de vida y posibilidades de desarrollo personal y social.
>
> Los Servicios Sociales entendemos que no agotan Las fórmulas de intervención social, ni siquiera cuando éstas tienen objetivos coincidentes con los de la Administración, aunque constituyan quizás la mayor dimensión cuantitativa de la misma (...). Tanto el concepto de servicios de proximidad como el de servicios sociales resultan, desde nuestro punto de vista, insuficientes (...). Desde esta segunda conceptualización (...) no es posible incorporar actividades homólogas a

> las públicas, que pueden ser resultado de la iniciativa privada (...). El concepto de servicios de apoyo personal (...) nos permite:
>
> - Incorporar la perspectiva de la proximidad siempre que se parta de la consideración del usuario desde sus necesidades experimentadas y su participación en el proceso de servucción (...) aunque en el caso de los servicios del ámbito de los servicios sociales, se acceda a los mismos a través de una definición previa de las necesidades desde criterios normativos (...).
> - Incorporar la práctica totalidad de las actividades que se consideran en el sistema de servicios sociales, de tal manera que éstas constituyen sólo un caso especial de los servicios de apoyo a personas.
> - Considerar las líneas de evolución del sector (...).
> - Sitúa a las entidades sin ánimo de lucro (...) en la misma arena competitiva que las empresas de capital (...).
> - Diferencia eficazmente el sector del más amplio de los servicios (...) Se pone el acento (...) en la oferta de posibilidades de respuesta a necesidades vitales y psicosociales desde la proximidad al usuario y con su necesaria participación en los procesos de servucción" (Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997 32-35).

Sin duda este tipo de planteamientos no carecen de interés. Sin embargo, ninguno de los términos alternativos goza, hoy por hoy, de una aceptación mínimamente generalizada y, de momento, nos parece aconsejable mantenernos en el terreno de lo que pueda ser más comúnmente aceptado. Entre los diversos conceptos que se usan en vez de o junto al de servicios sociales, posiblemente sea *intervención social* el más extendido y nosotros lo usaremos, efectivamente, para referirnos al tipo de intervención que se realiza en los servicios sociales, aunque, en muchas ocasiones se le da un alcance más extenso (López Cabanas y Chacón, 1997).

Casado añade una distinción más que resulta pertinente pues propone que se denomine *servicio social* o *trabajo social* a una profesión y disciplina que, aunque sea de gran tradición e importancia en los servicios sociales, no deja de ser una de las que toman parte en ellos, pues los servicios sociales son "interdisciplinares y plurioperacionales" (Casado, 1998a: 12).

No queremos terminar este apartado sin señalar que, pese a que en la literatura y en las organizaciones el término más aceptado para nuestro objeto de estudio sea el de servicios sociales, ello no quiere decir que sean conocidos por ese nombre ni por ningún otro por parte de un sector amplio de la ciudadanía. Setién y Arriola han reflejado esta realidad:

> "La realidad nos indica que la población en general tiene bastante desconocimiento sobre la naturaleza y contenido de los servicios sociales. En un estudio realizado en el País Vasco en 1991 en relación con el grado de conocimiento de los servicios sociales de atención primaria, los resultados indicaban que el 65% de los encuestados no conocía ninguno de estos servicios" (Setién y Arnola, 1998: 333).

En una investigación realizada en la Comunidad Valenciana sobre el conocimiento y la percepción de la población acerca de los servicios sociales, señala que la imagen más frecuente a la que se asocian es la *ayuda a necesitados* y que, en todo caso el nivel de conocimiento sobre los mismos, medido en identificación de los programas básicos, es muy bajo, pues casi el 50% de las personas no identifican ninguno o identifican sólo uno de los programas (López Cabanas y Chacón, 1997: 57-58)

5.3.1.3. Discusión del concepto

Como ha señalado Casado, "es usual en España identificar el campo de acción de los servicios sociales mediante la enumeración de sus sectores de actuación" (Casado, 1989: 21) Y, efectivamente, tanto en la literatura como en la planificación de los servicios se acostumbra a ordenar los programas y actuaciones por sectores como "familia y menores, juventud, tercera edad, discapacidad, alcoholismo y drogadicción, delincuencia y problemas relacionados, discriminación por razón de sexo, minorías étnicas, extranjeros, y, por último, pobreza y marginación inespecíficas" (Casado, 1989: 21) Si nos guiamos por las referencias encontradas en las definiciones revisadas lo que tendrían en común los colectivos que reciben los servicios sociales podría formularse seguramente con palabras tales como marginación, pobreza, desigualdad, carencia, desprotección, inadaptación, dependencia, vulnerabilidad o exclusión.

Si nuestra percepción es ajustada, la visión más generalizada que existe en torno a los servicios sociales es la de que son servicios que atienden a personas con algún tipo de problema social, expresado con alguno de los conceptos arriba mencionados. Y en el extremo se trataría de servicios que dan respuesta a todas, a muchas o a una parte importante de las necesidades de los miembros de dichos colectivos. Según ese concepto, por ejemplo, las personas con discapacidad, para obtener respuesta a sus necesidades sociales acudirían a servicios para personas con discapacidad, que serían, en términos generales, parte de los servicios sociales.

Sin embargo, como hemos visto, muchas de las definiciones al uso ponen énfasis en la universalidad de los servicios sociales. Probablemente ello refleja la existencia (como veremos después) de un amplio consenso intelectual en la comunidad científica y profesional de los servicios sociales acerca del carácter estigmatizador y excluyente de servicios específicos para colectivos ya afectados por riesgos o procesos de exclusión. Casado lo expresa así:

> "No es infrecuente que los servicios sociales se identifiquen con las prestaciones específicas que se ofrecen a ciertas áreas de clientes: niños, mayores, discapacitados, toxicómanos, mujeres, minorías étnicas, etc. Pero estos colectivos demandan atenciones sociales de varias ramas: sanitaria, educacional, apoyo laboral, vivienda, pensiones y subsidios, ayudas y apoyos personales o grupales. La noción de servicios sociales (...) es vertical; no alcanza a todo lo que se hace en las áreas de infancia, ancianidad, discapacidad, etc. sino que se limita a ciertas ayudas personales o grupales a ciertas clientelas particulares o para la población común. La otra opción, la asociación teórica de los servicios sociales con toda la oferta de clientelas particularmente vulneradas o necesitadas, crea problemas de lógica clasificadora y, por ende, de confusión organizatoria. Además entraña el riesgo de encerrar a tales colectivos en nichos conceptuales y, consecuentemente, en circuitos de atención causantes de marginación" (Casado, 1995: 425).

La alternativa a esa delimitación en torno a poblaciones o colectivos podría ser la de identificar las necesidades a las que dan respuesta los servicios sociales. Los servicios sociales se caracterizarían por dar respuesta a determinado tipo de necesidades sociales y cualquier persona que tuviera esas necesidades sería destinataria de su acción. Mas, como veremos, este camino tampoco resulta fácil

Quienes equiparan servicios sociales con *asistencia social* (o servicios *socioasistenciales)* (o yendo más lejos, con la *beneficencia)* tenderían, en el extremo, a señalar que las necesidades a las que dan respuesta los servicios sociales son necesidades *básicas*, tales como alimentación, cobijo o vestido. Esa definición permitiría, efectivamente, diferenciarse de otros sistemas de servicios pues ninguno tiene como cometido el dar respuesta a dichas necesidades que también podríamos llamar elementales, primarias o de subsistencia.

Sin embargo, también existe un amplio consenso en la comunidad científica y profesional de los servicios sociales, acerca de que su misión no se refiere o, al menos, no se reduce

a la satisfacción de las necesidades básicas De ahí que se señalen otras funciones, incluso hasta llegar a negar la asistencia. Como ha dicho Casado:

> "Se ha llegado a decir que los servicios sociales son rehabilitadores y preventivos, pero no asistenciales. La realidad nacional e internacional nos muestra que los servicios sociales incluyen la acción asistencial en una gran proporción" (Casado, 1989: 59).

Con todo se afirma simultáneamente que:

> "El cometido original de la acción asistencial era conservar vivo al sujeto carenciado (...) Conviene aclarar, de todos modos, que la acción asistencial no se ha reducido siempre y necesariamente a la satisfacción de las necesidades fisiológicas" (Casado, 1989: 58).

Y no cabe duda de que en los servicios sociales se hacen muchas cosas. Se dan alimentos, se ofrece información, se posibilitan aprendizajes, y mucho más. De acuerdo, pero, entonces: ¿en qué tipo de necesidades y prestaciones está la esencia definitoria de los servicios sociales que los diferencia de otros servicios? Ahí aparece la posibilidad de definir las necesidades que cubren los servicios sociales por exclusión: serían las que no son cubiertas por el resto de programas o actuaciones del sistema de servicios. Ahora bien, este tipo de definición *negativa*: ¿es correcta?, ¿es suficiente?

Como vemos, la cuestión de la definición no resulta fácil. La misión de los servicios sociales parece tener que ver con la intervención con personas o colectivos en riesgo o en proceso de exclusión social y sin embargo se insiste en su universalidad, es decir, en que constituyen un sistema de servicios para todas las personas. Por otra parte, a la hora de definir a qué necesidades se da respuesta desde los servicios sociales o qué tipos de intervención son los propios de los mismos, el abanico es amplio y las opciones diversas.

¿Pueden los servicios sociales afirmarse como universales sin dar la espalda al encargo histórico y al reto renovado de la exclusión?, ¿pueden asumir los servicios sociales que ellos combatirán la exclusión?, ¿pueden configurarse como un sistema de servicios y no contribuir a reproducir la exclusión?, ¿hay un tipo de necesidades sociales específico que sea cubierto por los servicios sociales?, ¿puede considerarse el sistema de servicios sociales como un subsistema más del sistema de servicios con personalidad propia o se ocupa, subsidiariamente, de las necesidades no cubiertas por los otros?, ¿ello nos

llevaría, como recogía Munday, a pensar que si los otros subsistemas funcionaran bien el de servicios sociales desaparecería?

La definición de los servicios sociales no parece estar tan clara. Y sin embargo necesitamos una definición, una conceptualización de los servicios sociales para poder responder a la pregunta que nos formulamos en esta tesis acerca de la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Las propias teorías modernas de la gestión, que revisábamos en el capítulo 4, insisten en la importancia de construir y comprender la misión de una organización para poder gestionarla.

En varios momentos del desarrollo de su obra plantea Casado una dificultad similar. Podríamos ahora suscribir sus palabras cuando dice:

> "Algún lector pensará que, en este momento, debo ofrecer una definición cabal de los servicios sociales. Me excuso de hacerlo, no tanto por haber procurado cumplir tal cometido en otro trabajo, como por tener algunas reservas respecto a la posibilidad de definir en términos abstractos estructuras que, como los servicios sociales, se forjan históricamente más a golpe de arbitrios y convenciones que siguiendo un principio inspirador o línea directriz. Permítame, pues, el lector que siga la exploración a mi modo" (Casado, 1998a: 60).

Vamos, pues, a seguir la exploración, a nuestro modo. Asumamos que los servicios sociales son servicios que reciben un encargo social en relación con situaciones o procesos de exclusión (por usar el término que parece imponerse en la actualidad) y que articulan diversas actuaciones en relación con diversas necesidades de personas y colectividades diversas. Intentemos explorar ese despliegue de los servicios sociales para seguir buscando esa esencia y esas características que habremos de tener en cuenta cuando, después, queramos proponer un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En todo caso, sí vale señalar que, desde nuestra definición de la acción social y de la intervención social o los servicios sociales nos vamos a ocupar, como dijimos en el apartado 5.2.1.1., de actuaciones o intervenciones formalizadas u organizadas y no de iniciativas informales o espontáneas que las personas, familias o comunidades toman con objetivos similares a los de la intervención social (Rueda, 1989a: 255). Y ello no porque éstas carezcan de interés o importancia, sino por todo lo contrario. Es tal la importancia de los entornos informales o de lo que se ha llamado *red natural de*

atención (SIIS, 1995) en la respuesta a las necesidades que interesan a los servicios sociales que nos parece especialmente importante diferenciar lo que es funcionamiento familiar o comunitario de lo que es intervención formalizada u organizada, que es la que hemos decidido estudiar en esta tesis.

5.3.2. Despliegue de los servicios sociales hoy y aquí

En nuestro entorno próximo, los servicios sociales se presentan como sistemas de servicios regulados por las administraciones públicas. En torno al concepto de sistema, sin embargo, Casado señala que:

> "No utilizaremos la noción de *sistema* (...) y nos serviremos comúnmente de la idea de *rama*, por no implicar ésta a las circunstancias de orden e interacción, que están por probar en la acción social y los servicios sociales de España" (Casado, 1995: 426).

El término, con todo, se ha impuesto. En España, por otorgarles la Constitución competencias exclusivas en lo que la Constitución nombra como *asistencia social*, las comunidades autónomas fueron elaborando sus leyes de servicios sociales y, en primer lugar lo hizo la del País Vasco con la ley de 1982, sustituida después por la de 1996 que, en su exposición de motivos dice:

> "El objeto de esta ley no es ya garantizar una serie de prestaciones, tal y como señalaba la Ley 6/1982, sino ordenar, estructurar, promover y garantizar mediante un sistema de responsabilidad pública un derecho, el derecho de la ciudadanía a los servicios sociales".

Sin embargo está justificada, a nuestro juicio, la matización de Casado en relación a la noción de sistema de servicios sociales, lo cual no obsta para reconocer el desarrollo de los servicios sociales y su peso específico en los sistemas de servicios de nuestro entorno, como se ha subrayado en más de una ocasión. Como han dicho, Alonso Seco y Gonzalo:

> "La asistencia social, y en su versión más reciente, los servicios sociales, están abandonando aquella configuración innominada, atípica y residual de antaño para articularse en verdaderos sistemas públicos de protección social" (Alonso Seco y Gonzalo, 1997: 20).

O, según Alemán:

> "Desde la transición política, con la democratización de las instituciones, se produce en España la configuración de los servicios sociales como un sistema público y organizado de protección social, dirigido a todos los ciudadanos y superador de las acciones benéficas y asistenciales del pasado. Un proceso iniciado más tardíamente que en otros países europeos, pero en el que, con innovaciones y cambios muy rápidos, en un breve período la situación española ha quedado por completo modernizada" (Alemán Bracho, 1996: 57).

Para nuestro contexto más cercano, Sacanell, aún subrayando la importancia de un sector que en 1996, según datos del EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística) había supuesto un gasto público corriente de cerca de 60.000 millones de pesetas, no deja por ello de considerarlo un "sistema asistemático" (Sacanell, 1998: 1.218). Este autor propone la comparación con Osakidetza y, efectivamente, si estudiamos el sistema de salud en nuestro entorno las características *sistémicas* resultan más evidentes que en el caso del sistema de servicios sociales, en el cual toman parte muchas personas y organizaciones con grados y tipos de vinculación muy diversos. Se ha utilizado para el caso español, y vale para el vasco, una expresiva metáfora de la geología:

> "Los servicios sociales en España deben ser analizados como un desigual y fragmentado conglomerado geológico construido a lo largo de más de un siglo, de carácter residual hasta muy recientemente, vertebrado por distintas concepciones político-ideológicas (beneficencia privada - paternalismo - beneficencia pública - paternalismo represivo - asistencia social - estatalismo discrecional - servicios sociales de la Seguridad Social - proteccionismo profesional - bienestar social - protección universal e integral) cuyo proceso de modernización se inicia a finales de la década de los años setenta y que actualmente se enfrenta con el reto, por una parte, de disponer de un sistema público coordinado y descentralizado de servicios sociales y, por otra parte, con un horizonte en el que tiene que afrontar con criterios de universalidad y flexibilidad nuevas necesidades sociales" (Rodríguez Cabrero, 1992: 15).

Para el caso que nos interesa, hay que comprender que los centenares de organizaciones no lucrativas que prestan servicios sociales no son comprendidas adecuadamente describiéndolas (sólo o principalmente) como parte de un sistema de servicios. Forman parte de ese sistema porque prestan una buena parte de los servicios que éste brinda y porque lo hacen siguiendo las orientaciones de las políticas públicas y con una financiación en buena medida pública. Pero hay que comprender que muchas de ellas existían antes de *conectarse* al sistema, realizan también actividades no reguladas en el contexto del sistema, y, en definitiva, son portadoras de opciones, compromisos, culturas y, en general, características no reducibles a las del sistema.

En todo caso, no nos negamos a utilizar el concepto de sistema de servicios sociales, sino que avanzamos que en su descripción calibraremos el sentido específico que cabe otorgar a dicha expresión. Para explorar la configuración de los servicios sociales en nuestro entorno, en primer lugar, haremos referencia a los principios que se formulan para la articulación de los servicios sociales; después nos ocuparemos de la estructura que adopta el sistema de servicios sociales y en tercer lugar nos detendremos en los programas que encontramos en dicho sistema.

Cabe recordar que nuestro objetivo no es tanto hacer una descripción de la realidad de un sistema de servicios concreto como explorar la realidad de los servicios sociales en nuestro contexto y obtener las características relevantes que nos van a servir como base para formular después un modelo de gestión. Ello hará que tomemos como referencia principal nuestros entornos más próximos (Bizkaia y el País Vasco) pero contextualizándolos en entornos más amplios (España y Europa) intentando recoger los elementos más relevantes para nuestra tarea.

5.3.2.1. Principios

La revisión de los principios que se enuncian en el ámbito de los servicios sociales nos dará pistas, al menos, sobre los *discursos* vigentes en dicho ámbito. Si revisamos las declaraciones de principios que figuran en la legislación y los planes acerca de servicios sociales en nuestro entorno, cabe observar bastantes coincidencias. Como señala Ariño, para el caso español en el que no existe una ley estatal de servicios sociales, "los principios que sustentan el sistema público de servicios sociales (...) son prácticamente iguales en las leyes de servicios sociales de todas las comunidades autónomas:

- Universalidad
- Responsabilidad pública
- Globalización
- Descentralización territorial
- Planificación
- Coordinación
- Normalización
- Integración
- Participación

- Prevención" (Ariño, 1996: 25).

Efectivamente, si revisamos, por ejemplo, la ley vasca, en su artículo 3 se dice:

> "El sistema de servicios sociales se regirá por los siguientes principios:
>
> 1. Responsabilidad de los poderes públicos (...). El sistema (...) es responsabilidad de los poderes públicos (...): deberán proveer los recursos (...), contarán con la iniciativa privada (...). Corresponde a los poderes públicos fomentar la participación de la iniciativa privada sin ánimo de lucro en materia de servicios sociales.
> 2. Solidaridad. Los poderes públicos fomentarán la solidaridad (...) con especial apoyo al desarrollo del voluntariado y de la acción comunitaria.
> 3. Igualdad y universalidad. Toda la ciudadanía tendrá derecho a los servicios sociales, sin discriminación (...) debiendo atenderse a las necesidades sociales de forma integral (...). Se adoptarán medidas de acción positiva y políticas de igualdad de oportunidades y de trato.
> 4. Prevención, integración y normalización (...) Prevención de las causas que producen la marginación o limitan el desarrollo de una vida autónoma (...) Integración del ciudadano en su entorno (...) procurando su reinserción social (...) Se evitará la marginación asistencial de los destinatarios de lo servicios sociales insertando a éstos en el conjunto de las acciones normalizadas de todos los servicios públicos.
> 5. Participación de la sociedad (...). Participación democrática de la ciudadanía en los servicios sociales (...).
> 6. Planificación (...). Conforme a criterios de programación y prioridad (...) El análisis de las necesidades, así como de la problemática social (...) determinará las actuaciones (...) de acuerdo con los recursos (...).
> 7. Coordinación y cooperación. Las administraciones públicas (...) se regirán por el principio de cooperación entre sí y ... con la iniciativa privada (...).
> 8. Descentralización. Atendiendo al principio de proximidad (...).
> 9. Atención personalizada (...). Siempre que sea posible, a través de pequeñas unidades asistenciales.

Si bien, como decíamos, en España no existe un ley estatal de servicios sociales reviste interés revisar el borrador que surgió de una consulta a expertos realizada en 1984, que dividía los pnncipios básicos o generales en dos apartados: a) Relacionados con las responsabilidades de la Administración: planificación, coordinación, descentralización, prevención y normalización. b) Relacionados con los posibles beneficiarios: participación, desarrollo autocentrado, igualdad de oportunidades, solidaridad y personalización. La propuesta se hacía con el siguiente texto:

> 1. "Planificación. Los poderes públicos planificarán la prestación de los servicios sociales estableciendo los mínimos de prestaciones asistenciales para todo el territorio nacional.
> 2. Coordinación. Los poderes públicos coordinarán sus actuaciones y las de la iniciativa social y privada, así como la de diversos organismos estatales entre

sí sin perjuicio de las disposiciones adoptadas por las comunidades autónomas (...).

3. Descentralización. Las competencias sobre servicios sociales serán desplazadas al máximo posible hacia los órganos e instituciones de ámbito territorial más limitado.
4. Prevención. Los servicios sociales tenderán no sólo a remediar las situaciones existentes de marginación, sino también, y sobre todo, a prevenir las causas de marginación.
5. Normalización. Los servicios sociales facilitarán a los ciudadanos el acceso a las instituciones de carácter general, salvo cuando por sus características personales requieran una atención especial.
6. Participación. Los poderes públicos fomentarán la participación democrática de los ciudadanos en la planificación y control de los servicios públicos (...).
7. Desarrollo autocentrado. Los poderes públicos estimularán la constitución de organizaciones de autoayuda y les prestarán asistencia técnica y colaboración financiera.
8. Solidaridad. Los poderes públicos estimularán la solidaridad en las relaciones entre las personas y los grupos sociales con vistas a superar las condiciones que crean marginación.
9. Igualdad de oportunidades. Los poderes públicos (...) promoverán actuaciones y legislación destinadas a garantizar la efectiva igualdad de oportunidades (...).
10. Personalización. Los poderes públicos promoverán el bienestar de los ciudadanos, tanto en la dimensión individual como comunitaria" (Martínez Román y otros, 1996: 208-209).

Se ha señalado la influencia en España de la *escuela barcelonesa de servicios sociales*, compuesta por personas que estudiaron en los años sesenta y setenta sistemas de servicios europeos y que promovieron en España, a partir de los setenta un modelo de servicios sociales en el que Casado destaca los siguientes rasgos:

> "Responsabilidad de los poderes públicos en la rama; universalidad de cobertura y acceso; estructuración horizontal o territorialista; y contribución a la eliminación de la injusticia y la desigualdad social" (Casado, 1998: 102).

Por recoger un último ejemplo, valga referir los principios que enunciaba en 1990 uno de los principales organismos norteamericanos dedicados a la acreditación de servicios para personas con discapacidades

- Cada individuo tiene la capacidad de crecer y desarrollarse (...)
- Acceso a servicios y oportunidades que potencien su desarrollo, autonomía, independencia, productividad, bienestar y capacidades e interacciones con otros, incluyendo personas sin discapacidad (...).
- Acceso a los entornos más normativos culturalmente y menos restrictivos, consistentes con sus necesidades y que lo presenten como un miembro valorado de la comunidad (...).
- [Que estén] integrados en la comunidad y que promuevan interacción (...).
- [Existencia de un] plan individual que es desarrollado, monitorizado, coordinado y revisado por un equipo (...) en el que la persona, si es posible, y la familia, están representados" (ACDD, 1990: 3).

Haciendo una primera reflexión acerca de los principios, diríamos que la coincidencia parece reflejar un consenso en la comunidad científica y profesional acerca de algunas cuestiones, lo cual no quiere decir, necesariamente, que la plasmación de esos principios en la realidad sea uniforme, como tendremos ocasión de comprobar.

A nuestro juicio en estas declaraciones de principios se están abordando aspectos que podrían abordarse por *niveles*, aunque, como veremos, haya cuestiones que aparezcan en varios niveles. En nuestra opinión en las declaraciones de principios se reúnen consideraciones que podríamos ordenar en tres niveles:

1. Nivel de las macropolíticas sociales.
2. Nivel de la planificación social u organizativo.
3. Nivel de la intervención social.

En primer lugar habría una serie de principios que hacen referencia a opciones de índole general en materia de política social y que pueden ser adoptados de forma coherente para todos los subsistemas afectados por la política social o adoptados para uno de ellos. Aquí incluiríamos, por ejemplo:

- La definición sobre la responsabilidad pública acerca de los servicios y, en última instancia, en relación con las necesidades sociales a las que dan respuesta.
- La opción acerca de la universalidad de los servicios o de la igualdad de derechos de todos las personas a la hora de acceder a ellos, sin o con medidas de discriminación positiva.
- La conceptualización de la participación social o de la solidaridad de la ciudadanía y su encaje con los dos anteriores principios (en términos de complementariedad o subsidiariedad) entendiéndose ésta en relación con la participación de las personas, familias y comunidades así como de organizaciones formales.

En segundo lugar habría una serie de principios que harían referencia a aspectos macroorganizativos del sistema de servicios (en nuestro caso del sistema de servicios sociales), que por otra parte podrían aplicarse también a nivel

microorganizativo (por parte de diferentes unidades del sistema). Aquí incluiríamos conceptos como:

- La planificación
- La descentralización y proximidad de los servicios a las personas. Entendiendo que, en este nivel la dialéctica entre centralización y descentralización puede expresarse también como dialéctica entre institucionalización y desinstitucionalización.
- La coordinación.
- La participación de diferentes actores (incluidas familias, comunidades grupos y organizaciones) a diferentes niveles.

En tercer lugar señalaríamos principios que hacen referencia fundamentalmente a la manera de concebir la intervención. Aquí nos encontraríamos:

- La prevención. Siendo el más citado el enfoque planteado por Caplan desde el campo de la psiquiatría comunitaria en 1964, que diferencia entre prevención primaria, secundaria y terciaria (López Cabanas y Chacón, 1997: 115) en función de su mayor o menor inespecificidad.
- La idea de actuación integral o global (entendida usualmente en el sentido de sinergia entre las diferentes intervenciones con un mismo destinatario, con su correlato de *compactación* (Rueda, 1989b: 25) de las intervenciones).
- La personalización. Entendida como adecuación de los apoyos o soportes (Jaskulski y otros, 1995: 6) a las necesidades de cada persona y unida, en ocasiones, a la reivindicación de la diversidad o la diferencia.
- La normalización. Interpretada como la oferta de medios culturalmente valorados en el entorno social (Fantova, 1987: 159).
- La integración o inclusión. Entendida como la oferta de los entornos menos restrictivos en los que mayor sea el contacto con la comunidad.
- La participación. Interpretada, a menudo, a este nivel, como el ejercicio de la autonomía o autodeterminación de las personas, familias y comunidades, a las que, en principio, se considera competentes (Costa y López, 1996), en relación con el concepto de *empowerment* (Sánchez Vidal, 1991: 67).

Hemos situado los principios en el nivel al que suelen ser formulados. Dicha ordenación permite, a nuestro juicio, observar que hay elementos transversales que aparecen en diferentes niveles, lo cual nos puede dar una pista acerca de su importancia y, por otra parte, señal de la interdependencia entre los principios y entre los niveles. Niveles que, por otra parte cabría representar de nuevo con la metáfora de las muñecas rusas que ya utilizábamos en el capitulo 4.

El estudio de los principios formulados nos resulta útil para reflejar las líneas maestras del consenso de la comunidad científica y profesional de los servicios sociales en relación con lo que se podrían considerar *buenas prácticas* en el sector Ahora bien, es necesario seguir la exploración para conocer más de cerca cuales son las estructuras y programas y, en definitiva, describir también, en la medida de lo posible, las *prácticas realmente existentes* en los servicios sociales, hoy y aquí. Como veremos, en el desarrollo sobre la estructuración del sistema de servicios y en la descripción de los programas se irá reflejando el grado de aplicación de los mencionados principios. Poniendo en duda el mismo hay quien ha denominado a las leyes españolas de servicios sociales *leyes-manifiesto* (Muñoz Machado y otros. 1997: 538) reflejando la distancia que se percibe entre los principios y su aplicación

5.3.2.2. Estructuración del sistema

Como se ha dicho, la estructuración del que hemos llamado sistema de servicios sociales en España se realiza a partir de la promulgación de la Constitución de 1978 y, fundamentalmente con el desarrollo de los estatutos de autonomía. La estructuración significa tanto creación de nuevas instituciones o programas como reubicación o transformación de entidades preexistentes, tanto del sector público (como es el caso de servicios del INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales) ahora IMSERSO (Instituto de Migraciones y Servicios Sociales), parte del sistema de Seguridad Social en gran medida transferidos a las comunidades autónomas) como del de las iniciativas no gubernamentales, muchas de las cuales existían antes de los años ochenta, hecho particularmente notable en campos como el de las discapacidades o, por citar otro ejemplo, en el caso de Cáritas.

En cualquier caso, para referirse a la estructura del sistema de servicios sociales, nos puede servir como ejemplo la ley vasca de 1996, pues en su artículo 6 refleja el tipo de estructura usual en nuestro entorno, según la cual los servicios sociales se dividirían en servicios sociales de base y servicios sociales especializados. Como se ha señalado:

> "El término servicios sociales de atención primaria es relativamente reciente (...) y ha sido acuñado por influencia de la legislación sanitaria. Existen otros términos con similitud de contenido - servicios sociales de base (...), generales (...), comunitarios (...)- para designar aquellos servicios de carácter polivalente (...) para toda la población, que se sitúan en el primer nivel de proximidad al ciudadano, ofreciéndole información y participación, detectando sus necesidades sociales, atendiendo sus inmediatas carencias o primeras demandas (...). En buena medida nació, a finales de la década de los setenta (...). Hasta entonces, los servicios sociales (...) eran establecimientos residenciales para grupos concretos (...). Se consideró la conveniencia de crear unos servicios de carácter global, descentralizados, cercanos al usuario y a su ambiente familiar y social, circunscritos a un determinado territorio (zona social), de competencia municipal (...), impulsados y atendidos inicialmente por unos profesionales entonces emergentes, los asistentes sociales y diplomados en trabajo social (...). Sus precedentes se encuentran en los *centros sociales* creados por Cáritas en los barrios marginados de ciudades industriales" (Alonso Seco y Gonzalo, 1997: 225-226).

En opinión de Casado, "la reforma organizativa más importante de los servicios sociales ha sido, sin duda, configurada de acuerdo con el modelo horizontal o territorial" (Casado, 1995: 429), que aparecería en casi todas las leyes de servicios sociales de España. En el caso del País Vasco, dicha estructura no aparecía en la ley de 1982 pero sí, como decíamos, en la de 1996. En cualquier caso, como ha recordado Casado:

> "El modelo horizontal o territorial indicado no es una novedad absoluta, sino que es una recuperación y adaptación. En el fondo se trata del esquema administrativo romano (...). Se sitúan abajo las atenciones más comunes y ambulatorias, como la asistencia domiciliaria, en tanto que las menos frecuentes y residenciales se derivan hacia arriba" (Casado, 1995: 429).

La ley del País Vasco describe las funciones de los servicios sociales de base en términos similares a los recogidos por Alonso Seco y Gonzalo. En cuanto a los servicios sociales especializados, según la ley vasca de 1996, en su artículo 8, sus funciones son:

> a) "Gestionar y equipar los centros y servicios que proporcionen prestaciones a colectivos específicos.

b) Proporcionar prestaciones técnicas, no sanitarias, a personas que se encuentren en graves dificultades físicas, psíquicas o sociales para acceder al uso normalizado de los sistemas ordinarios de protección social.
c) Apoyar las medidas de reinserción orientadas a normalizar las condiciones de vida de aquellos colectivos con alto riesgo de marginalidad".

En el caso vasco, aparte de conocer esta ordenación legal de los servicios sociales de base y especializados, es pertinente detenerse brevemente en el proceso de estructuración, tal como se ha dado en las dos últimas décadas. En efecto, en la exposición de motivos de la ley de 1996 se afirma que cuando se promulgó la ley de 1982 "la red prestadora de tales servicios era prácticamente inexistente". Ciertamente, si bien existían organizaciones públicas y privadas prestando servicios sociales, estaba por constituir la red, que se fue conformando en parte según los dictados de la ley de 1982 y en parte por influencia de acontecimientos como:

- La conocida abreviadamente como LTH (ley de territorios históricos), de 1983, que otorgó a las diputaciones provinciales las competencias de ejecución en servicios sociales.
- La ley estatal sobre régimen local de 1985, que señala que los municipios de más de 20.000 habitantes habrán de proveer servicios sociales.
- El lanzamiento en 1989 del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza que tuvo un gran impacto en la estructuración de los servicios sociales de base.

Ello nos ha conducido a la situación actual en la cual es comúnmente admitido que los servicios sociales de base municipales se ocupan preferentemente de la gestión de las prestaciones económicas generadas por el citado plan (y desde 1998 por la Ley contra la exclusión social) y las diputaciones asumen la mayor parte de los servicios sociales especializados con un peso muy importante de las entidades privadas en su gestión, sobre el que nos extenderemos más tarde. Datos del Instituto Vasco de Estadística reflejan la siguiente estructura del gasto vasco en servicios sociales para el año 1996: Diputaciones Forales, 43'4%; Gobierno Vasco: 11'5%; ayuntamientos: 12%; aportaciones privadas; 28'6% (EUSTAT, 1998: XLI-XLII).

Esta estructuración no es muy diferente de la que los servicios sociales hay tomado en el conjunto de España de la mano del *Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales* de 1988

(MAS, 1991). Tanto para el País Vasco como para el resto de España cabría recoger la afirmación de Casado:

> "Los servicios sociales que suelen llamarse especializados (...) no han sido objeto de un impulso de conjunto, equivalente al que se viene aplicando en el nivel primario. Además se da la circunstancia de que las transformaciones acaecidas en este nivel secundario no se vincularon a las del primario, sino que se operaron con aparente autonomía. Si ello fuera así habría contradicción con la idea de sistema que se maneja en las leyes de la rama" (Casado, 1995: 432).

Diríamos que, por una parte, ha habido un desarrollo de los servicios sociales de base, en nuestro caso muy vinculada a la gestión de las *rentas mínimas* y a también a la gestión concertada de la ayuda a domicilio y, por otra parte un desarrollo de servicios sociales especializados por colectivos, con un fuerte peso de la oferta privada con alta financiación pública. En relación con los servicios sociales especializados, por otra parte, es necesario señalar que tienen como referente de gran importancia, aparte de las políticas sobre servicios sociales, políticas de tipo sectorial relativas a las personas mayores (planes gerontológicos), las personas con discapacidad y así sucesivamente, en cada caso según el colectivo con el que trabajen (Alemán, 1996: 58). Cabe señalar que desde el ámbito europeo, llegan más orientaciones y apoyos referidos a dichos colectivos sectoriales que vinculados al concepto de servicios sociales (Muñoz Machado y otros, 1997: 537).

En cualquier caso tampoco cabe pensar que exista una diferenciación nítida y uniforme entre los servicios prestados en el nivel primario y el nivel secundario, lo cual tampoco redunda en una fluida relación entre niveles. En todo caso, a los efectos de lo que interesa a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales debemos retener que la estructura del sistema de servicios sociales en el País Vasco y en España en general es una estructura que:

- En principio está orientada desde políticas sociales, políticas de servicios sociales y políticas *sectoriales* formuladas en ámbitos a menudo más amplios que aquellos encargados de la gestión, de los cuales proviene también financiación, como es el caso de programas europeos tales como *Horizon*, *Now* o *Youthstart* (Madrigal de Torres, 1996: 731-805) o las subvenciones que proceden del 0'5% que puede asignarse en la declaración de la renta y que gestiona el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS, 1998: 549).

- Tiende a la descentralización desplazando el peso de la responsabilidad de la gestión de los servicios a ámbitos provinciales y municipales, sin existir una distribución de competencias clara y uniforme. Según López-Arostegi se habría producido la *territorialización* y la *desconcentración*, pero no una verdadera descentralización (López-Arostegi, 1995: 94).
- Encarga la gestión de los programas, en muchas ocasiones, a entidades privadas lucrativas o no lucrativas, con presencia, por lo tanto, de personal profesional y personal voluntario, como veremos más adelante.

En cualquier caso dichas características estructurales son también observables, aunque con diferencias (RPPAPM, 1999) en buena parte del entorno europeo (Guillén, 1996: 713-715), por más que sus sistemas de servicios sociales estén, en general, más consolidados (Munday, 1993: iii) y haya gran variedad en la forma de ordenar y llamar a las cosas, fruto de la evolución concreta de cada sistema de servicios. Nuestra experiencia, en todo caso, nos dice, que existe más diferencia en las estructuras y nomenclaturas que en las intervenciones y actuaciones, entre las que es más fácil establecer paralelismos. Entre nosotros no hay instituciones exactamente equiparables a un *social education centre* (Reino Unido), un *institut médico-professionnel* en Francia (Néret, 1988: 34) o una *unità sociosanitaria locale* en Italia (Maggian y Menichetti, 1988: 118). Sin embargo cuando visitamos esas entidades y estudiamos lo que hacen, es más fácil reconocer programas o intervenciones presentes en nuestro sistema de servicios.

5.3.2.2.1. Valoraciones sobre nuestro sistema de servicios sociales

No nos corresponde realizar una valoración respecto a los sistemas de servicios sociales que nos rodean pero si, al menos, como contraste con los principios enunciados anteriormente, recoger algunas valoraciones fundamentadas y cualificadas que pueden contribuir a enriquecer la presentación. Escogemos algunas reflejadas en la bibliografía pero representativas de las opiniones recibidas en las entrevistas realizadas.

Por ejemplo, para el caso vasco y, en relación con los principios que situábamos en el nivel de la macropolítica social, Sacanell dirá:

> "De los sistemas públicos de protección social es el de servicios sociales el que presenta un mayor grado de cofinanciación por parte del ciudadano que recurre a sus servicios. En el País Vasco, por ejemplo, servicios como el de ayuda a domicilio o las plazas en residencias asistidas, son financiados por los usuarios de los mismos (...). Con todo, el debate que se produce en el ámbito sanitario cada vez que se propone introducir el *ticket moderador* en el que surgen con fuerza argumentos contrarios basados en el efecto disuasorio que esa medida puede tener en la utilización de los servicios por parte de colectivos necesitados de ellos pero con escasos recursos, no parece tener equivalente en el campo de los servicios sociales. En Cataluña han tenido que ser los tribunales quienes paralicen una normativa que extendía a la familia de quien recibía un servicio de tipo residencial la obligación de pago" (Sacanell, 1999: 3).

En cuanto a España en general, señala Navarro:

> "El Estado de bienestar español (...) está subdesarrollado y muy en particular en las áreas donde se está creando más empleo en otros países de la OCDE, tales como los servicios sociales y médico-sociales, que son, por cierto, los servicios que se están extendiendo más rápidamente en todos los países de la OCDE, excepto en España. En España, estas insuficiencias del Estado del bienestar las están rellenando las familias y muy en particular las hijas de los ancianos y las madres de los niños, a un coste personal y social muy elevado (...) La mujer española de 35 a 55 años es el grupo social que tiene mayores enfermedades debidas al estrés" (Navarro, 1997: 20).

Se ha señalado que, en España:

> "al estar constitucionalizado únicamente de forma implícita el derecho a la asistencia social y a los servicios sociales, esas prestaciones, en particular, y los derechos sociales, en general, son enormemente vulnerables a cualquier cambio político, y, sobre todo, a los ciclos económicos" (Muñoz Machado y otros, 1997: 594).

Las diferencias de gasto en servicios sociales entre los territorios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, parecen abonar este tipo de argumentaciones. Según datos de la propia Diputación Foral de Bizkaia (DFB, 1998: 216), frente a un gasto público *per cápita* en materia de servicios sociales de 40.282 ptas. en Álava, en Gipuzkoa se desembolsan 25.057 ptas. y en Bizkaia, 22.894.

En cuanto a los principios que situábamos como referentes al plano de la planificación u organización, Sacanell ha subrayado las ventajas de el tipo de configuración adquirida en cuanto a la proximidad a la ciudadanía pero también los riesgos de una excesiva atomización que pueda ir en contra de la equidad en la cobertura o dificulte la articulación de procesos de investigación, evaluación o

formación (Sacanell, 1998: 1.218). Se asume, por otra parte, que existe un déficit de planificación. Valga como ejemplo el siguiente párrafo del Plan de Acción de la Diputación Foral de Bizkaia, propuesto a las entidades del campo de las discapacidades en abril de 1999:

> "Estamos en presencia de un sector en el que el volumen actual de prestación, número de personas atendidas, número de profesionales a su servicio, presupuesto y alcance de lo que se necesita o demanda, están tomando una envergadura que no es posible acometer sin la utilización de una herramienta de planificación, hasta ahora inexistente" (DFB, 1999: 3).

5.3.2.2.2. La participación de las entidades privadas en el sistema

Completamos la referencia al tipo y grado de estructuración del sistema de servicios sociales que cabe encontrar en nuestro entorno con una cuestión de especial interés para ubicar las organizaciones no lucrativas de servicios sociales como es el de la participación de las entidades privadas en la prestación de servicios sociales.

En el País Vasco, en el campo de los llamados servicios sociales especializados y también para servicios como el de ayuda a domicilio, coordinados desde los servicios sociales de base, si bien se da una prestación de servicios por parte de las propias diputaciones (en el caso de Bizkaia a través, fundamentalmente, del Instituto Foral de Asistencia Social), la tendencia creciente es hacia la prestación de los servicios por parte de entidades privadas. Según datos del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) sobre la realidad del año 1996 de las 975 entidades de servicios sociales en Euskadi el 30,7% de las entidades son públicas y el 69,3% son privadas (EUSTAT, 1998: XXXV). La proporción varía un poco si atendemos a la distribución de los 1.696 centros o unidades gestionadas por esas entidades: El 39% son de titularidad pública y el 60,8% son de titularidad privada. Por otra parte en cuanto al gasto:

> "La atención del sistema de servicios en la Comunidad Autónoma de Euskadi requirió un esfuerzo económico cifrado en 82.465 millones de pesetas (...). La distribución del gasto total según la titularidad de los centros y entidades donde se realiza es de 62,8% en la red pública y el restante 37,2% de los centros de titularidad privada" (EUSTAT, 1998: XXXIX-XL).

De hecho, en la exposición de motivos de la ley vasca de servicios sociales de 1996 se señala la constatación del peso específico de la oferta privada en la prestación de servicios y la "importancia del tejido asociativo y de las organizaciones de voluntariado" como una de las razones para la modificación de la ley, y se afirma:

> "Autorización, homologación, concertación e inspección son regulados en el Título V de esta ley con carácter novedoso al no haber sido previstos en el texto de 1982, creándose un sistema más abierto que permite la participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales (...). En el mismo título de la ley, de una forma también innovadora (...) destaca el fomento del voluntariado social y de las entidades sin ánimo de lucro"

Esta novedad en la ley vasca responde a la tendencia española y europea al aumento de la *contratación externa* (Montserrat, 1992: 10) de los servicios sociales y de otros servicios en el contexto políticosocial que hemos dibujado en el apartado 5.2.3.2. Efectivamente, según el estudio de Fajardo y Sáez para el conjunto de España, se aprecia una tendencia a potenciar y regular la participación de entidades privadas en la gestión de un buen número de servicios sociales (Fajardo y Sáez, 1997). En opinión de Rodríguez Cabrero, tanto la coyuntura económica y política como valores sociales relacionados con la libertad de elección y la participación social estarían influyendo en la diversificación de la producción de servicios sociales en lo que en el apartado 5.2. hemos llamado modelo mixto (Rodríguez Cabrero, 1992: 123). Tras un estudio de la provisión de servicios sociales en España se concluye, que, en comparación con lo que ocurre en los servicios de salud y educación:

> "El papel de los poderes es más subsidiario y (...) se ha ido estructurando y profesionalizando una respuesta a los problemas colectivos surgida del tradicional activismo eclesial (Cáritas), de los propios colectivos afectados (ONCE) o de las nuevas iniciativas generadas con la movilización social que ejemplifican las ONGs. En todos estos campos la lógica que parece emerger es la del partenariado, la de la combinación de responsabilidades en la prestación de los servicios" (CECS, 1999: 62).

Aunque como señala Rovira:

> "La importancia de las entidades no estatales en la provisión de servicios sociales no es un fenómeno nuevo. De hecho, este tipo de entidades existían y jugaban un papel decisivo en muchos sectores (...) mucho antes de que el sector público empezase a asumir responsabilidades (...). En general el crecimiento de los servicios sociales públicos no ha significado su desaparición, ni siquiera una reducción de su número y su importancia. Lo que sí se ha producido son cambios sustanciales en sus funciones y organización. En lo que respecta al primer punto, destaca la pérdida de peso específico de las formas de financiación tradicional, en

> base a donaciones y recursos propios, que ha sido sustituida de forma creciente por la financiación pública. En cuanto a la organización, se ha producido un proceso de profesionalización y burocratización de la gestión, que en otros tiempos tenia un carácter marcadamente voluntarista y filantrópico" (Rovira, 1992: 66-67).

La relación entre lo público y lo privado, con todo, es diferente en los distintos países europeos (RPPAPM, 1999). Además, como ha recordado Casado, el proceso de redescubrimiento de la provisión privada ha tenido alguna peculiaridad en España:

> "Tras la muerte de Franco y hasta muy avanzados los años ochenta, lo privado social -y más aún lo mercantil- fue considerado por una amplio sector ideológico de dudosa legitimidad en el Estado del bienestar pendiente. Se anatematizaba la ideología que propugna el pluralismo en la gestión de las coberturas sociales y se veía con reticencia la mera constatación empírica del papel que jugaba la acción voluntaria. En poco tiempo se han producido cambios en esta expresión ideológica. La idea del Estado de bienestar se ha disociado de la de pleno empleo. Además a mediados de los ochenta comenzó lo que se llamó el desencanto político, que trajo consigo una crisis de fe en el Estado. Así parece que la sociedad civil ha recuperado parte del protagonismo en la forma de la acción voluntaria" (Casado, 1995: 453).

En todo caso, tanto en el País Vasco como en el conjunto de España, hasta ahora, "la mayor parte de las entidades que colaboran con la administración pública en la provisión de servicios sociales son entidades privadas no lucrativas" (Montserrat, 1992: 10), aunque es apreciable el aumento de la presencia de entidades lucrativas, siendo el caso más llamativo el del grupo Eulen, con presencia en toda España. Según López-Arostegi, en el contexto del País Vasco:

> "En Bizkaia es, probablemente donde más se han diversificado las intervenciones, y donde mayor gestión privada de servicios existe. Y, sin embargo, existe un déficit de planificación. Es el territorio en el que más diversificadas están las fuentes de financiación de las entidades, donde menor dependencia existe respecto de la financiación pública y, sin embargo, a diferencia de Gipuzkoa y Araba, en las que predomina el convenio, la vía fundamental de financiación es la subvención" (López-Arostegi, 1995a: 90).

La tendencia, con todo es, como señala la ley vasca de 1996 de servicios sociales en su artículo 32 es a "la sustitución progresiva del sistema de subvenciones discrecionales a fondo perdido por el de fórmulas condicionadas que conduzcan al cumplimiento de los objetivos señalados en la planificación del sector".

En todo caso y en resumen, diríamos que en este contexto se producen y se van a producir una serie de fenómenos que hay que consignar:

- La potenciación de, al menos, una cierta concurrencia o competencia entre prestadores de servicios con el consiguiente aumento del número de los mismos y, tendencialmente la mayor apertura a proveedores con ánimo de lucro, por ejemplo quienes realizan actividades similares en régimen de mercado.
- El perfeccionamiento de mecanismos que ayuden a regular las relaciones entre compradores y vendedores de servicios como por ejemplo: sistemas de planificación, sistemas de evaluación o control, sistemas de acreditación, certificación y homologación, contratos, conciertos o convenios, mecanismos de coordinación, cartas de servicio (o carteras de productos).
- El incremento de las demandas de cada uno de los actores del sistema hacia los demás, en función de expectativas diversas: por ejemplo, la ciudadanía demandaría a la administración cobertura de nuevas necesidades y calidad de los servicios; las administraciones públicas pedirían a los prestadores de servicios encuadramiento en las políticas y eficiencia en la gestión; las entidades pedirían a la administración seguridad en la financiación y participación en el diseño de las políticas; y así sucesivamente.

Cabe señalar que, en el contexto de nuestros servicios sociales, atendiendo a las respuestas obtenidas en nuestras entrevistas, se asume como lugar común un déficit de participación social en la formulación de las políticas como de evaluación por parte de las administraciones públicas a las entidades privadas que prestan los servicios (Martínez Román y otros, 1996: 241). En todo caso volveremos a profundizar en este punto en posteriores apartados.

5.3.2.3. Programas

Una vez descrita en términos generales la estructuración que adopta en nuestro entorno el sistema de servicios sociales, vamos a intentar recoger ahora los programas, intervenciones, actuaciones o prestaciones que cabe encontrar en el mismo. Como puede comprenderse, hemos encontrado una cierta diversidad de concepción y de nomenclatura en cuanto a los programas. Lo que vamos intentar es recoger los tipos de prestaciones o intervenciones más relevantes que hemos encontrado tanto en la bibliografía (Alonso Seco y Gonzalo, 1997; Ararteko, 1997:

101 y ss.; Aznar López, 1998: 65-84; Casado, 1998: 60-86; García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 138; Generalitat de Catalunya, 1994; Gorabide, 1998; Kahn y Kamerman, 1987: 26-27 López Cabanas y Chacón, 1997: 33-60; Munday, 1993; Muñoz Machado y otros, 1997: 550-571) como en el trabajo de campo desarrollado a lo largo de estos años.

En la realidad encontramos los programas, usualmente, clasificados en función de la población a la que atienden y así los recogeremos en primera instancia. Con posterioridad intentaremos reordenarlos según la clasificación cuatripartita que proponen tanto la Ley de servicios sociales del País Vasco, de 1996, como el citado *Plan concertado*. Con todo no pretendemos ser exhaustivos sino dar una panorámica que nos permita, después, establecer líneas generales.

5.3.2.3.1. Clasificación por colectivos

Revisando la *Guía de servicios sociales*, del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, editada en 1998, encontramos que en ella se proponen las siguientes categorías de clasificación: infancia, juventud y familia; mujer; personas mayores; personas con discapacidad y colectivos de atención especial, entre los que incluye "una amplia variedad de colectivos con problemáticas diferentes cuyo nexo de unión es la exclusión social: minorías étnicas, transeúntes, toxicómanos, personas que ejercen la prostitución, personas con VIH y SIDA, etc." (DFB, 1998). Así, por ejemplo, según el Instituto Vasco de Estadística en Euskadi:

> "En función del tipo de población atendida, los centros se clasifican en 619 (36,5%) en el sector de la ancianidad, 343 centros (20,2%) de atención a minusválidos, 218 (12,9%) para marginados, 103 (6,1%) para la atención a la infancia y la juventud, y 95 (5,7%) en el área de la mujer. El resto, 317 centros, se consideran centros dirigidos a la población en general" (EUSTAT, 1998: XXXVI).

Casado, por ejemplo, recoge la siguiente categorización de las que el denomina *áreas de demanda:* pobreza y marginalidad, familia e infancia, juventud, ancianos, enfermedades crónicas y discapacidades, toxicomanías y otras adicciones, delincuentes y reclusos, condición sexual, minorías étnicas y/o culturales y extranjeros (Casado, 1998a: 5-6).

Desde nuestro punto de vista, la familia puede ser considerada como una de las áreas de demanda o también como una entidad que aparecería en todas ellas, pues interviniendo con cada uno de los colectivos citados cabe tomar en cuenta la familia. Usualmente, sin embargo, se la suele presentar vinculada a la intervención con la población infantil y juvenil. Veamos pues, los programas que suelen realizarse en relación con los grupos poblacionales más relevantes en los servicios sociales.

Como programas relacionados con las personas mayores suelen aparecer los siguientes:

- Servicios residenciales. Los programas para personas mayores más conocidos y con más peso especifico son los de tipo residencial, entre los que hay una variedad de alternativas, en función del grado de asistencia que aportan a las personas según su grado de *dependencia*. Se habla de una gama que iria desde *residencias asistidas* hasta *apartamentos tutelados*. En relación con las necesidades residenciales y dada la discrepancia existente entre la oferta y la demanda se ensayan distintas alternativas como la mediación y los apoyos para que las personas mayores compartan su vivienda con otras personas o sean acogidos por una familia o los llamados *bonos-residencia* (Aznar, 1998: 70) o *cheques-servicio* mediante los cuales las personas mayores reciben una aportación económica y eligen ellos un proveedor de servicios.
- Ayuda a domicilio. Aunque de suyo la ayuda a domicilio no es propiamente un tipo de intervención (sino una modalidad, la domiciliaria, en la que realizar diversos tipos de intervención) suele asimilarse a un servicio, prestado fundamentalmente a personas mayores que puede incluir apoyo en áreas como aseo personal, movilización, estimulación física y psíquica, provisiones, limpieza, ayuda a la ingesta, gestiones, control de medicación, afecto y animación, relación y comunicación, información o prevención de accidentes.
- Servicios llamados de *telealarma* o de *teleasistencia domiciliaria* ofrecen, fundamentalmente a personas mayores, la posibilidad de activar desde su hogar un transmisor que avise a un centro coordinador acerca de alguna emergencia.
- Servicios diurnos denominados *centros de día, hogares* o *clubes* a los que acuden las personas mayores durante el día con fines fundamentalmente, de habilitación, recreación o asistenciales.

- Actividades turísticas tales como las vacaciones o el *termalismo social*, que son, en nuestro entorno, gestionadas desde los servicios sociales.
- Programas que brindan diversos tipos de apoyo a las asociaciones de personas mayores.

En el ámbito de la infancia y la juventud, aparecen como programas más usuales:

- Programas de intervención comunitaria, por ejemplo, los llamados en nuestro contexto más cercano *equipos de intervención socio-educativa*, en buena medida orientados al apoyo a las familias (por ejemplo en la implantación de hábitos), a la familia extensa y a las *redes de apoyo social* (Francescato, 1988: 173).
- Programas de mediación, apoyo y seguimiento para la adopción o acogida de niños por parte de familias
- Programas de información, orientación y formación dirigidos a personas y familias.
- Centros de día, con una dimensión asistencial (entendida como apoyo a la familia) y educativa (en colaboración con la escuela).
- Centros de acogida, entendidos usualmente como alojamientos de urgencia para estancias temporales.
- Servicios residenciales, a menudo denominados *hogares funcionales*, así como residencias de mayor tamaño.
- Programas de atención socioeducativa a menores infractores (así llamados en un borrador de la Ley de Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia del País Vasco al que hemos tenido acceso en marzo de 1999).
- Programas de prevención del maltrato infantil.
- Programas de tipo sociocultural que intervienen en el tiempo libre de niños y jóvenes.
- Programas de prevención de prácticas sexuales de riesgo, del uso indebido de drogas, o de comportamientos eventualmente delictivos.
- Programas de *transición a la vida adulta*.
- Programas en el área sociolaboral para el apoyo a la inserción laboral de jóvenes, por ejemplo mediante la ayuda a la creación de empresas o con fórmulas que han recibido diferentes nombres, tales como *casas de oficios* o *escuelas taller* (Gorabide, 1998: 10.1.)

En el ámbito de la mujer, se refieren programas como los siguientes:

- Programas de información, asesoramiento o apoyo psicológico.
- Centros de acogida, entendidos usualmente como alojamientos de urgencia para estancias temporales.
- Programas de prevención del maltrato a las mujeres.

Para las personas con discapacidad suelen mencionarse:

- Programas de diagnóstico, valoración y orientación.
- Tratamientos de habilitación o rehabilitación, por ejemplo de estimulación precoz, fisioterapia o logopedia.
- Centros de día, usualmente con orientación asistencial y habilitadora.
- Centros ocupacionales. En nuestro entorno se diferencia los centros ocupacionales de los *centros especiales de empleo*. Estos últimos serían centros de empleo con algunas condiciones especiales, mientras que en los primeros el trabajo tendría una consideración instrumental, subordinada a objetivos asistenciales o habilitadores (Gorabide, 1998: 9.2.). En la práctica cercana más que encontramos con dos categorías muy diferenciadas nos encontramos con una gama de posibilidades.
- Centros residenciales con distinto tipo de intervenciones. El IMSERSO tiene una nomenclatura propia y habla de Centros de Atención a Minusválidos Físicos (CAMF) y Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos gravemente afectados (CAMP). También aparece la atención residencial llamada de *respiro*, que recibe ese nombre pensando en las necesidades de las familias o personas que atienden a quien realiza la estancia temporal más que en las de la propia persona.
- Programas de intervención en el tiempo libre con personas con discapacidad.
- Programas de intervención con las familias de personas con discapacidad.
- Programas de apoyo a las asociaciones en el campo de la discapacidad.

En el campo de los transeúntes o *sin techo*, se refieren programas como los siguientes:

- Centros de acogida, entendidos usualmente como alojamientos de urgencia para estancias temporales.
- Talleres ocupacionales.
- Comedores.
- Albergues.
- Centros de día.
- Unidades móviles de búsqueda y atención a personas en la calle.
- Programas socioeducativos, sociolaborales y sociosanitarios.

En el campo de las toxicomanías podemos encontrar, por ejemplo:

- Centros de diagnóstico, valoración, orientación y seguimiento.
- Centros de día.
- Centros de atención, en régimen ambulatorio.
- *Comunidades terapéuticas* (Sánchez Vidal, 1991: 441).
- Programas de prevención de las drogodependencias, en forma de escuelas de padres y madres o campañas de sensibilización, por ejemplo.

Podríamos mencionar otros colectivos y otros programas para los colectivos citados, pero la relación realizada hasta el momento cubre nuestro objetivo de presentar y comprender, siquiera superficialmente, los tipos de intervención que encontramos en la realidad de los servicios sociales de nuestro entorno.

5.3.2.3.2. Clasificación por tipo de servicio

Otros autores (Setién y Arriola, 1998: 343-344; López Cabanas y Chacón, 1997: 33-60) subrayan el hecho de que existen evidentes similitudes entre programas dirigidos a diferentes poblaciones siendo interesante ordenarlos en función del tipo de programa. Tanto el mencionado *Plan concertado* como la ley vasca de 1996, en su artículo 5, hablan de las prestaciones generales del sistema, que podrían ser tomadas como bloques para reordenar las intervenciones. Según el texto vasco serían:

a) "La información, valoración y orientación (...) en cuanto a los derechos y recursos sociales existentes.
b) La prestación de servicios o programas de convivencia mediante actuaciones de ayuda en el propio domicilio (...) o mediante la prestación de alojamientos alternativos.
c) Medidas de inserción social, atendiendo prioritariamente la prevención y eliminación de las causas de marginación mediante programas adecuados para las personas y grupos sociales en situación de riesgo.
d) Medidas de fomento de la solidaridad y la participación"

Los servicios de información y orientación dirigidos a las personas o las familias son entendidos, en primera instancia como información y orientación en relación con recursos sociales realizada a demanda. Ello no excluye que existan programas que se plantean un acompañamiento de las personas o familias que vaya más allá e incluso se oriente a un trabajo en el que la orientación se extiende o trasciende lo dicho, en un trabajo que podría llegar a calificarse de educativo o incluso, en algunos casos, terapéutico. Por otra parte, en este apartado se incluyen también acciones informativas dirigidas desde los servicios sociales hacia otros servicios, entidades o la comunidad en general (López Cabanas y Chacón, 1997: 48). En el *modelo concertado* español este tipo de servicios tendrían su sede en equipamientos polivalentes denominados *centros de servicios sociales* (MAS, 1991: 8).

En el bloque segundo se da respuesta a lo que podríamos llamar *necesidades residenciales* o de convivencia, entendidas en términos de necesidad de vivienda o de necesidad de apoyos diversos para el desenvolvimiento en la vida diaria. Parece necesario diferenciar ambos tipos de necesidad, pues no es lo mismo carecer de vivienda que necesitar algún tipo de apoyo en el desenvolvimiento cotidiano. Por otra parte, ese apoyo puede ser de muy diversa índole y estar relacionado con la satisfacción de necesidades, por ejemplo, fisiológicas, de seguridad o afectivas. En este contexto nos encontramos todos los que han sido referidos como servicios residenciales (por ejemplo, residencias asistidas, residencias de respiro, hogares funcionales). Normalmente en este bloque se suelen incluir toda una serie de servicios que no son propiamente residenciales pero que son interpretados en función de su virtualidad para hacer innecesario el ingreso en una residencia (como por ejemplo, ayuda a domicilio, telealarma, centros de día).

En el tercer y cuarto bloque entrarían programas de prevención inespecífica, de intervención en la comunidad, de apoyo a asociaciones, promoción del voluntariado,

fomento de grupos de autoayuda (Francescato, 1988: 204) o ayuda mutua, iniciativas de tipo socioeducativo o sociolaboral y, en general, intervención con servicios de otros subsistemas. Algunos autores incluyen en este apartado los centros ocupacionales (Martínez Román y otros, 1996: 231).

Diríamos que la clasificación original, más conocida y próxima a la presentación que los programas hacen de sí mismos puede verse completada por esta segunda que pone el énfasis en las similitudes estructurales y funcionales de programas que se llevan a cabo con distintas poblaciones.

5.3.2.3.3. Reflexión final sobre los programas

En todo caso la imagen que puede percibirse si miramos al abanico de intervenciones y prestaciones que cabe encontrar en el sistema de servicios sociales es, claramente la de una notable variedad de concepciones y configuraciones y, por lo tanto la existencia de notorias diferencias en la forma de comprender y aplicar los principios que vinculábamos con la intervención (por ejemplo, prevención, normalización, integración, personalización, integralidad, participación).

En todo caso, el peso específico que tienen en el sistema la dedicación a la gestión de prestaciones económicas o los servicios residenciales de gran tamaño, por citar dos elementos, hacen notar la distancia que, probablemente, media todavía entre las declaraciones de principios y la realidad de las intervenciones y prestaciones del sistema de servicios sociales. Por ejemplo, el informe del Ararteko sobre atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 1997 señala para el caso de Bizkaia:

> "Todavía hoy, se mantienen abiertas numerosas instituciones de gran tamaño (...) que, junto con otras soluciones residenciales de capacidad más ajustada a las directrices vigentes en materia de protección infantil, constituyen la modalidad principal de intervención protectora a nivel territorial, dado el limitado desarrollo de opciones intermedias, de apoyo a la familia y de acogimiento familiar" (Ararteko, 1997: 81).

Con todo, se observa una tendencia a la diversificación de servicios a la creación constante de nuevos tipos de programas. Conviven programas *clásicos* de los

servicios sociales con nuevas experiencias que, además, involucran a nuevas figuras profesionales (educadores sociales, educadores familiares, educadores de calle, técnicos en prevención de drogodependencias, auxiliares de ayuda a domicilio, monitores de taller, animadores sociolaborales, entre otros) junto a figuras con presencia anterior como los trabajadores sociales o psicólogos, por citar dos ejemplos (López-Arostegi, 1995a: 95).

La variedad y heterogeneidad de los programas puede ser interpretada como indicador de la creatividad y el dinamismo del sector, aunque también como muestra de la falta de coordinación y sistematización. A nuestro juicio puede ser también reflejo de la existencia de diversas maneras de comprender los propios servicios sociales. Volvamos, pues, después de esta panorámica a retomar la cuestión inicial sobre la esencia y las características de los servicios sociales en su contexto actual de provisión.

5.3.3. Nuestra interpretación de los servicios sociales

Hemos intentado describir el escenario del sistema de servicios sociales en el que van a actuar las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Hemos intentado describir los discursos, las estructuras y las intervenciones que se producen en ese escenario. Sin embargo sigue en el aire la pregunta que nos guía a través de este apartado: Queremos conocer la naturaleza y características de los servicios sociales, pues establecer una conceptualización al respecto resulta una tarea ineludible si queremos, después, plantear un modelo de gestión para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En el escenario que hemos intentado dibujar hay diversas formas de concebir, estructurar y practicar los servicios sociales, legítimas e interesantes. Creemos, sin embargo que, si queremos proponer un modelo de gestión para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, debemos presentar nuestra interpretación de los servicios sociales. Desde nuestro punto de vista las interpretaciones posibles son lo suficientemente divergentes como para hacer necesaria esta clarificación.

Somos conscientes de que este es, en nuestro proceso de construcción de conocimiento tecnológico y teórico, uno de los momentos de riesgo y de apuesta, un momento en el que se *arma* y se *coloca* uno de los elementos clave sobre los que descansa el peso del edificio. Uno de los momentos en los que el investigador intenta tomar en consideración la máxima cantidad de información para señalar y proponer un orden posible de las cosas que percibe como emergente y heurísticamente útil.

Tanto la interpretación de los servicios sociales (apartado 5.3.3.1.) como los que denominamos ejes de diversificación (apartado 5.3.3.2.) fueron objeto de discusión en nuestro grupo de trabajo, desechándose al menos dos propuestas hasta admitirse la que presentamos. El debate giró fundamentalmente en torno a la conveniencia de una definición *negativa* (en relación a la exclusión) o *positiva* (en relación a la participación) de los servicios sociales, en torno a su subsidiariedad o complementariedad, en torno a la importancia relativa de la relación interpersonal en su seno y, fundamentalmente, como diremos, en relación a la capacidad heurística del esquema de los tres ejes para la diversificación.

5.3.3.1. Jalones para una interpretación

Vamos a referirnos a la misión de los servicios sociales, fijando nuestra posición, para después señalar hacia la relación personal como medio fundamental para el logro de dicha misión y terminar con una reflexión en torno al carácter paradójico y dinámico de los servicios sociales.

5.3.3.1.1. La misión de los servicios sociales

Creemos que tiene suficiente respaldo en la comunidad científica y profesional una definición de los servicios sociales que pivote sobre el concepto de la exclusión social. A nuestro juicio, la concepción que mejor permite comprender y ordenar las perspectivas de los servicios sociales es la de entenderlos como servicios cuya misión es prevenir, paliar o revertir procesos de exclusión social. Creemos que ese es el hilo conductor que mejor permite enlazar las realidades que hemos presentado. Y no creemos que haya otra definición alternativa que explique mejor la realidad dinámica de lo que hoy llamamos servicios sociales.

Desde nuestro punto de vista, la historia de lo que hoy llamamos servicios sociales es la historia de personas y colectivos que asumieron el encargo y el reto de la exclusión social (con el nombre que fuera), que se comprometieron con determinadas personas en riesgo o proceso de exclusión y que junto con ellas realizaron itinerarios a la búsqueda de una participación social de dichas personas, de la mejora de su calidad de vida (Arostegi, 1998) o del ejercicio de sus derechos.

Los servicios sociales realmente existentes en nuestro entorno, las personas e instituciones hoy involucradas en los servicios sociales se inscriben en una tradición en la que el motor es la realidad de pobreza, vulnerabilidad, exclusión o marginación que, en diversas coyunturas sociales han vivido y viven muchas personas. Esa tradición de preocupación y ocupación por los procesos de exclusión es anterior a lo que hoy llamamos servicios sociales y existirá cuando los servicios sociales hayan desaparecido, pero hoy y aquí, a nuestro juicio, se residencia en ellos de una manera particular.

Entendemos que lo único común a todos los servicios sociales es su contribución a la integración, inserción o inclusión social. Ni el cobijo de una residencia de ancianos, ni la orientación de una educadora de calle, ni la habilitación de un centro de día para personas con deficiencia mental, importantes en cada caso, pueden constituir la esencia común de los servicios sociales. El cobijo, la habilitación y la orientación (en esos tres ejemplos) tienen a nuestro juicio, sentido, porque son las formas peculiares que, en cada caso, ha adquirido la contribución que los servicios sociales hacen a la inclusión social de sus usuarios.

Planteamos que los servicios sociales son servicios cuya misión es prevenir, paliar y revertir procesos de marginación o exclusión social. O, dicho en positivo, promover y apoyar procesos de integración, inserción o inclusión social. La necesidad a la que responderían, desde nuestro punto de vista, los servicios sociales sería la necesidad de relación, de participación social. A nuestro juicio, esta definición permite simultáneamente:

- Recoger el encargo social y la realidad histórica que vinculan a los servicios sociales con la exclusión social.

- Reflejar el consenso y la voluntad de la comunidad científica y profesional en contra de la estigmatización de personas y grupos y en favor de la universalidad de los servicios.

Creemos que una definición que no haga referencia a la exclusión o marginación se aleja de la realidad y del encargo de los servicios sociales. Sin embargo, entendemos que la pretensión de universalidad es válida pues asume que no hay unos colectivos predeterminados que necesitan apoyo para esa inserción social. La misión de los servicios sociales será identificar, en cada momento, a las personas y colectivos en riesgo o en proceso de exclusión y sus necesidades de apoyo en cada caso. Más aún, si de lo que se trata es de actuar en relación con los *procesos* de exclusión, no se prejuzga que la intervención se realice necesaria y directamente con las personas que están en riesgo o en proceso de exclusión.

Hagamos una breve comparación con otro sistema de servicios. Los servicios de salud son universales, pero cada persona se relaciona con ellos en función de sus necesidades de salud. Por otra parte, cuando una persona está hospitalizada, recibe respuesta a sus necesidades de alimentación o de cobijo sin que se entienda que esas prestaciones son las que definen el servicio sanitario. Por último, se asume también que no son los servicios de salud los que producen la salud pues ésta depende de muchas variables.

5.3.3.1.2. Contribuir a la inclusión mediante la relación

A partir de situar la contribución a la inclusión como la misión de los servicios sociales, debemos preguntarnos cómo se realiza esa contribución. Para responder a esa pregunta hemos de partir de la constatación de que, por el encargo social que reciben y por el contexto político social en el que se produce dicho encargo, los servicios sociales parten de una proximidad a los procesos de exclusión social y, obviamente, a las personas en riesgo o en proceso de marginación.

En efecto, aplicando las herramientas de análisis de la realidad social que dispusimos en el apartado 4.1. podemos comprender que, aunque en un análisis macrosocial encontremos factores que nos ayuden a explicar los procesos de exclusión y participación social, éstos procesos han de ser comprendidos, también, como itinerarios de personas, itinerarios a los que accedemos, lógicamente, cuando nos situamos en un plano de

aproximación microsocial. Esos itinerarios observables en el análisis microsocial ocurren en un determinado contexto macrosocial, y por eso nos pareció imprescindible describir ese entorno en el apartado 5.1.; sin embargo la marginación y la integración son procesos con protagonistas y víctimas, como se suele decir coloquialmente, con nombre y apellidos. La exclusión social es exclusión de personas y no podemos hablar de exclusión social hasta que los fenómenos macrosociales afectan a las personas en su posibilidad de satisfacer sus necesidades o ejercer sus derechos en el espacio microsocial en el que se desarrolla su vida cotidiana. Es en el espacio microsocial donde se vive la exclusión y donde, en primera instancia, puede abordarse.

En la medida en que asumamos que la exclusión social y la participación son procesos protagonizados y padecidos por personas, por actores sociales, entenderemos la especificidad y la primacía del espacio microsocial para influir en dichos procesos. Ello no quiere decir que no asumamos que hay toda una serie de fenómenos macrosociales que crean las condiciones en las que se producen los procesos de exclusión, pero igualmente se ha de admitir que, en esas condiciones, son las personas las que protagonizan y padecen los itinerarios de inclusión y exclusión. Porque la única manera en la que las estructuras y valores vigentes en una sociedad afectan a las personas es a través de las estructuras y valores que ngen los espacios microsociales en los que se desarrolla la vida de las personas, y, en última instancia, de las relaciones sociales en las que está involucrada la persona, pues son esas relaciones sociales las que, en última instancia, median la satisfacción de sus necesidades.

Lo común (o lo más común) que hacen, en nuestra opinión, los servicios sociales es acceder a ese espacio microsocial e intentar contribuir a una reestructuración de las relaciones excluyentes que se dan en él. La contribución a la integración social de las personas puede hacerse mediante muchos tipos de prestación o intervención y de ahí, a nuestro juicio, la dificultad para identificar el tipo de prestación o intervención característico de los servicios sociales. Entre la persona con un alto nivel de dependencia que está en un servicio residencial y la familia que recibe la visita de un trabajador social hay un abanico de posibilidades muy amplio.

En efecto, los servicios sociales reciben el encargo social de apoyar la inclusión social y eso les lleva a articular respuestas de muy diverso tipo. A partir de esa aparente

diversidad surge la pregunta acerca de si los servicios sociales, que, según nuestro concepto, comparten una misión y un contexto de provisión, comparten también algún tipo de proceso, de prestación o de actuación típica, pese a su aparente diversidad. Desde la definición de la exclusión como un proceso que, en última instancia se produce y se reproduce en las relaciones entre las personas, proponemos considerar, justamente, la relación interpersonal como el proceso clave que se da en los servicios sociales. Desde nuestro punto de vista, lo que, en última instancia, ofrecen los servicios sociales a las personas o colectividades en riesgo o en proceso de exclusión es un marco y una propuesta de relación inclusiva que reestructura una situación potencial o efectivamente excluyente. La intervención social se entiende, así, como proceso de establecimiento de relaciones que permiten o posibilitan la reestructuración de relaciones excluyentes.

Desde esta óptica, lo esencial de los servicios sociales es la contribución a la posibilidad de reestructurar las relaciones y las redes de relaciones en las que las personas obtienen o no obtienen los recursos que dan respuesta a sus necesidades. Desde ese punto de vista, las otras contribuciones de los servicios sociales (el cobijo, el entrenamiento o la información, por poner tres ejemplos) estarían en función y al servicio de esa relación social reestructurante.

Recordemos que cuando en el apartado 4.6.1. reflexionábamos en relación con los servicios en general, ya aparecía su consustancial interactividad y llegábamos a decir que "el servicio es constitutivamente una relación interpersonal" (Larrea, 1991: 189). En dicho apartado veíamos que en los diferentes servicios podría haber un mayor o menor peso de los elementos tangibles e intangibles, y no cabe duda de que en algunos programas de servicios sociales (pensemos, por ejemplo, en un servicio residencial) los elementos tangibles adquieren una gran relevancia. Sin embargo, incluso en esos casos nos parece fundamental retener la referencia a la misión de los servicios sociales y, consiguientemente, la centralidad de la relación interpersonal, a la cual se subordinarían las otras contribuciones y, entre ellas, las de carácter tangible.

Desde ese punto de vista las prestaciones específicas que en cada caso aporten los servicios sociales se elegirán en función de su contribución a esa relación social reestructurante que pretende prevenir, paliar o revertir procesos de exclusión social o promover procesos de inclusión, inserción o integración social. Esta distinción nos parece

importante pues no es lo mismo comprender que el eje de un programa es la relación reestructurante y que los componentes asistenciales (por ejemplo, cobijo o alimentación) están a su servicio que asumir lo contrario.

Si en un servicio residencial se entiende que la contribución fundamental que se da es la incidencia en las relaciones de convivencia de una persona, se cambiarán los soportes materiales en función de los cambios en la relación entre una persona y su entorno, mientras que si se entiende que la contribución fundamental es el soporte material, las relaciones interpersonales se ordenarán a la utilización por parte de la persona de los soportes materiales. Precisamente las críticas de asistencialismo o tecnicismo, sobre las que luego volveremos, se dan cuando la contribución material o educativa de un programa no sirve para la reestructuración de las relaciones de exclusión sino que las consolida.

Desde este punto de vista la participación social se convierte en el medio y el fin de los servicios sociales. La forma de prevenir, paliar o revertir procesos de exclusión social es, justamente posibilitando espacios y momentos de participación social, es decir, espacios y momentos en los que se producen relaciones sociales que reestructuran las estructuras de relación excluyentes en un entorno dado. Y ello puede hacerse brindando un lugar para vivir, ofreciendo la oportunidad de incorporar aprendizajes o apoyando procesos de organización de la comunidad. Sólo la relación y la participación producen relación y participación.

De hecho, cuando hablábamos de los servicios en general, subrayábamos la necesaria participación de los usuarios en la prestación de los mismos. En palabras de Martínez Moreno, refiriéndose a los que el denomina *servicios de apoyo a personas*:

> "La prestación de este tipo de servicios obligatoriamente ha de plantearse desde una perspectiva de proximidad al usuario que se expresa, en la práctica, por el hecho de que el servicio resulta de imposible ejecución sin la participación activa del cliente" (Martínez Moreno, 1997: 158).

En todo caso, como dijimos al hablar de los servicios, todas las características mencionadas conducen a una dificultad para su estandarización. Si aceptamos, en el caso de los servicios sociales, la misión de promover la inclusión y, con ella la centralidad de la relación, comprendemos mejor, a nuestro juicio, la heterogeneidad y la variedad

que, cabe encontrar en los servicios sociales. Heterogeneidad y variedad, que, a nuestro juicio, viene dinamizada por su condición paradójica.

5.3.3.1.3. El carácter paradójico y dinámico de los servicios sociales

Entendemos que asumiendo el encargo de la exclusión, los servicios sociales se encuentran en una situación paradójica, por asumir como subsistema una función que sólo se puede cumplir, en realidad, en el sistema. Refiriéndose al caso concreto de los programas de formación para el empleo, Hernández Aristu y López Blasco lo han expresado así:

> "Estos mismos sistemas de ayuda educativo-social, por esos mismos procesos autorreferenciales, esta vez en vía negativa, pueden llegar a participar de los mismos procesos de exclusión que sus propios clientes y convertirse en un subsistema marginal *estabilizador del sistema social* desde donde se administra la miseria (...), o en el caso de los jóvenes, propiciando un aparcamiento en espera de mejores tiempos, con lo que estos subsistemas pueden convertirse en los instrumentos más eficaces de los procesos de exclusión social para los jóvenes" (Hernández Aristu y López Blasco, 1996: 35).

A nuestro juicio, volvemos a encontramos con el carácter matricial de lo social. Así, cuando hablábamos de política social y acción social veíamos que lo *social* era el todo y (también) lo que quedaba cuando se diferenciaban otros subsistemas. Pues bien, dentro de la acción social, los servicios sociales podrían ser considerados, a la vez, la matriz y *lo que queda*, en la medida en que se van diferenciando otros subsistemas. La historia de lo que ahora llamamos intervención social, puede ser contada como la historia de la *exportación* de necesidades y alternativas de intervención a otros subsistemas emergentes. Así, se ha señalado que hay "antecedentes que descubren en la asistencia social su calidad de vanguardia entre los servicios públicos del Estado moderno" (Alonso Seco y Gonzalo, 1997: 19). Casado señala el ejemplo de que "antiguamente el término *hospital*, como *hospicio* y otros vecinos servía para caracterizar establecimientos asistenciales de carácter muy general" (Casado 1989: 60). Hoy en día el hospital es uno de los pilares del sistema de salud.

Ello es así por la consustancial paradoja de asumir el encargo de la exclusión y con las personas en riesgo o proceso de exclusión constatar que hay que operar en otros puntos del sistema. De ahí que en muchas definiciones o prácticas en los servicios

sociales se asume que se realizan prestaciones o intervenciones *subsidiarias*, en tanto en cuanto determinadas necesidades no sean cubiertas por las redes familiares y comunitarias o por otros subsistemas. Dichos discursos y actuaciones abonarían la tesis de que los servicios sociales no consideran como específicas ninguna de esas prestaciones o intervenciones, sino que se realizan en tanto en cuanto la ausencia de otras respuestas puede tener un impacto en la calidad de vida, en el bienestar, en la participación social de la persona, entendidos estos términos en su sentido más amplio, pues no hay vida humana (y menos aún calidad de vida) que no sea social.

Esta interpretación de los servicios sociales permite, a nuestro juicio, explicar la multiplicidad de intervenciones que hemos encontrado e incluso el fenómeno de una gran cantidad de intervenciones que surgen en el contexto de los servicios sociales y se van convirtiendo en iniciativas que podríamos incluir en otros subsistemas. Nosotros opinamos que es precisamente la complejidad y multicausalidad del fenómeno de la exclusión social, de la que hablábamos en el apartado 5.1.5.1., la que explica la variedad y el cambio en la intervención social y estas interacciones dinámicas con otros subsistemas.

5.3.3.2. Ejes de diversificación

Ahora bien, a partir de la definición de lo que hemos identificado como *esencia común* de los servicios sociales y de su dinámica paradójica, se impone la necesidad de algún tipo de ordenación lógica en ese conjunto de intervenciones o prestaciones que hemos descrito y que nos permita comprender ese dinamismo que los anima y los transforma. La pregunta sería: ¿en función de qué la respuesta a la exclusión toma una u otra forma?

La respuesta a dicha pregunta es importante, a nuestro juicio, pues nos aportará las variables explicativas de la diversidad de los servicios sociales y nos orientará hacia una mejor comprensión de los mismos, ayudándonos, en última instancia, a su planificación, ejecución y evaluación.

A lo largo del proceso de investigación hemos trabajado con varios criterios, los hemos contrastado, y los hemos utilizado como base para nuestra búsqueda de

información, reformulándolos en varias ocasiones. Tras ese proceso, proponemos comprender esa variedad de los servicios sociales por las diferentes respuestas que los actores de la intervención social se han dado y se dan a tres preguntas:

- ¿Cómo se comprenden los procesos de exclusión y participación y, en función de ello, cómo se conceptualiza el colectivo o colectivos a los que se dirigen los servicios sociales?
- ¿A qué necesidades sociales se ha de responder o con qué tipos de intervención hay que actuar para prevenir, paliar o revertir los procesos de exclusión social o para fomentar los procesos de participación, inclusión o integración social?
- ¿Con quién o quienes hay que intervenir para prevenir, paliar o revertir los procesos de exclusión social o para fomentar los procesos de participación, inclusión o integración social?

Diríamos que, partiendo de la misión que explícita o implícitamente asumen (a nuestro juicio) los servicios sociales, proponemos tres criterios de clasificación u ordenación de los mismos que, a nuestro juicio, recogen las variables principales en torno a las que se han definido y se definen (de nuevo, implícita o explícitamente) los servicios sociales. Vamos a proponer tres ejes en los que, a nuestro juicio cabe ubicar a los servicios sociales. Repitiendo las preguntas en forma más sintética:

- ¿Cómo se concibe o define el colectivo a cuyas necesidades se quiere dar respuesta?
- ¿A qué necesidades de dicho colectivo se pretende dar respuesta?
- ¿Interactuando con quién se pretende dar respuesta a dichas necesidades?

Nuestra tesis es que las respuestas dadas a estas tres preguntas explican una buena parte de los cambios registrados en el entorno de los servicios sociales y la propia diversidad presente en su realidad actual. Por la misma razón, creemos que ofrecen un *molde* para pensar el futuro de la intervención social y, en cada caso concreto, de la propia intervención social. Este esquema de tres ejes, que originariamente sólo contemplaba dos, fue, además de debatido en el grupo de trabajo, utilizado y contrastado en, al menos, dos de las actividades mencionadas en el apartado 3.6.4.

5.3.3.2.1. Los destinatarios y su reconceptualización

Creemos que la historia de los servicios sociales se puede contar como la historia de la reconceptualización de los destinatarios de su actuación. Como recuerda Casado:

> "En la Edad Media europea, las necesidades insatisfechas más y mejor reconocidas fueron las padecidas por individuos afectos de penuria material e incapacidad para proveer su mantenimiento (...). La pobreza, asociada al impedimento para el trabajo, era el grueso de la demanda aceptable de protección económica y servicios sociales. Frecuentemente se respondía a la menesterosidad asociada a la discapacidad o el desvalimiento con ayudas económicas, pero también se producían actuaciones inscribibles en la noción de servicios sociales, particularmente el acogimiento en hospitales, en el sentido amplio tradicional de este término (...). Actualmente, el principio de especialización ha sacado la mayor parte de los casos tradicionales de la noción de pobreza y son focalizados en áreas de demanda específicas. Los niños sin valimiento familiar son ubicados en el área de familia e infancia. Los adultos indigentes por discapacidad tienden a ser considerados desde el punto de vista de dicha circunstancia. Al anciano dependiente lo encuadramos también por su circunstancia de edad. Y así sucesivamente" (Casado, 1998: 62-63).

Fierro, indagando en la historia de la deficiencia mental, recuerda:

> "En la época del *gran encierro* (mediados del siglo XVII) se produce el indiscriminado internamiento de todos los que no participan de la universal Razón entonces alboreante: los locos, los delincuentes, los idiotas, los vagos y maleantes, los sospechosos políticos. El Hospital General de París se crea en 1656 para impedir la mendicidad y ociosidad como fuentes de todos los desórdenes. Pocos años después albergará -tendrá encerradas- a más de seis mil personas, es decir, aproximadamente el uno por ciento de la población del París de entonces. En la misma época florecen instituciones parejas en el resto de la Europa próspera" (Fierro, 1981: 14).

Sea con el sentido de ayuda o con el sentido de control, o con una mezcla de ambos, lo cierto es que en el origen de los servicios sociales encontramos imágenes de lo que Wolfensberger y Glenn, entendiéndolo como un fenómeno contrario al principio de normalización, denominan *yuxtaposición de personas inadaptadas* (Wolfensberger y Glenn, 1982: 18).

Efectivamente, el tránsito de la yuxtaposición a la especialización o (en términos de marketing) segmentación ha sido considerado, en términos generales, como un progreso en los servicios sociales y, de hecho, la especialización es una de las tendencias histórica y actualmente presentes. La atención de los servicios sociales a los llamados *subnormales*, que conocemos de primera mano, ha visto como se

desgajaban de ella progresivamente, la intervención con personas con parálisis cerebral , autismo, o síndrome de Down, por entenderse que resultaba positiva la segmentación.

Sin embargo, junto al proceso de especialización, que lleva a pensar que las necesidades específicas de un colectivo no han de ser atendidas de forma yuxtapuesta a las de otro, hay otro movimiento que podríamos llamar de reconceptualización de los propios colectivos, subcolectivos y personas.

Por ello en el ámbito de las discapacidades, cuando se habla de *persona con necesidades especiales* se está afirmando que, continuando con la segmentación, llegamos a comprender que la mejor manera de comprender a la persona con discapacidad es comprenderla como persona y que toda persona puede presentar en un momento u otro de su vida unas u otras necesidades y que, por lo tanto no se trata de que haya servicios para personas con discapacidad sino servicios para todos a los que todos podemos acceder.

Si estudiamos el caso de cualquiera de los colectivos que son señalados como destinatarios de los servicios sociales podemos rastrear en la historia las diferentes maneras en las que se los ha conceptualizado y establecer relación con el trato social que han recibido. Los conceptos de anciano, inmigrante o discapacitado se cargan en cada momento histórico de connotaciones bien diferentes. Y, en la medida que se van reconceptualizando, se va reconceptualizando el propio concepto de persona para hacerlo más inclusivo. Y se van considerando inservibles determinados criterios de segmentación y, consiguientemente, determinadas etiquetas utilizadas para referirse a determinadas poblaciones.

Hablaríamos, pues, de tres momentos que representarían tres respuestas:

- Servicios para personas excluidas *yuxtapuestas*.
- Servicios para colectivos especiales.
- Servicios para todos.

Entiéndase que, si bien cabría observar un cierto despliegue histórico en la presentación de las tres respuestas, no proponemos una valoración apriorística acerca de ellas. Los principios comúnmente admitidos en la comunidad científica y profesional apuntan hacia los servicios para todos, pero, en la realidad la mayoría de los programas de intervención social están orientados a colectivos especiales, más o menos diferenciados o más o menos yuxtapuestos, según el criterio de cada cual. Dicho de otra manera, la universalidad no es la panacea. En palabras de Sacanell:

> "También se ha entendido la universalidad como sinónimo de que los servicios sociales han de atender a todos los ciudadanos y no sólo a los excluidos o marginados. En algunos casos, este planteamiento ha supuesto un importante empuje al denominado *efecto Mateo* (dar más a quien más tiene) incrementando la exclusión de los ya excluidos. Los servicios sociales han de atender a todos los ciudadanos que lo necesiten. Y más cuanto más lo necesiten. Diseñar programas olvidando esta perspectiva fortalecerá la integración de los servicios sociales (y sus profesionales) en la clase media, pero manteniendo y potenciando la exclusión social. De esta forma se llegaría a la paradoja de que los servicios nacidos para sustituir a la caridad y la beneficencia, estableciendo derechos sociales, acabarían dejando para las organizaciones herederas de esos principios la atención a los más necesitados" (Sacanell, 1998: 1220).

No falta, además, quien señala que en determinadas condiciones por la universalidad regresamos a la yuxtaposición. Con todo, la tendencia que señalan los principios va hacia los servicios para todos, lo cual quiere decir que se trata de servicios accesibles a todos y con las adaptaciones necesarias para las necesidades especiales. El principio de integración suele hablar del entorno menos restrictivo que sea posible. La segmentación de los colectivos en función de necesidades no debiera conducir, según ese principio, a una segregación.

Por otra parte, las tres categorías escogidas sólo incorporan una aproximación a la complejidad del fenómeno de la conceptualización y reconceptualización de los usuarios. Por ejemplo en nuestro entorno cuando se habla de servicios sociales para niños o para mujeres se hace, probablemente, en forma eufemística pues se asume implícitamente que son servicios para niños o mujeres en determinadas circunstancias. En el caso de las personas con discapacidad, por poner otro ejemplo, la denominación se aproxima más a la realidad pues los servicios son, al menos potencialmente, para todas las personas con discapacidad.

Desde nuestro punto de vista la conceptualización de los usuarios o destinatarios de los servicios es uno de los nudos gordianos de los servicios sociales. La construcción del otro como *anciano*, *inmigrante* o *transeunte*, o como persona (primero persona) con necesidades está en la base de la concepción de los servicios sociales y de la práctica de la intervención social. Del Río, desde la psicología cognitiva, ha investigado en forma concluyente sobre la forma en que socialmente se construye como *no personas* a los portadores y portadoras de determinadas etiquetas (Del Río, 1992: 91-113).

Muchos discursos acerca de las personas mayores o de las personas con discapacidad se realizan en realidad partiendo de la premisa de que quien habla *nunca* podría ser anciano o tener una discapacidad, cuando es ciertamente probable que llegue a encontrarse en una de las dos circunstancias o en las dos. Sin embargo, diríamos que la construcción del usuario lo ubica en un apartado mental separado del reservado a uno mismo. Obviamente las construcciones mentales, como señala Del Río, tienen que ver con oportunidades de interacción, con marcos estructurales y con culturas de referencia y explican, en gran medida, actitudes y estructuras de trato social.

5.3.3.2.2. Necesidades e intervenciones

Otro eje de comprensión de la evolución y de la diversidad de los servicios sociales tiene que ver con el tipo de necesidades o de intervención que se realiza. Expresado en términos populares y simplificando mucho se trataría de la pregunta acerca de si darle a alguien un pescado o enseñarle a pescar. Añadiríamos una tercera alternativa, que diría que se trata, sobre todo, de dejarle pescar.

Muchos modelos de comprensión de los servicios sociales van en esta línea. Rueda, por ejemplo, refiriéndose a los servicios sociales para la infancia y la adolescencia habla de los modelos asistencialista, tecnicista y participativo (Rueda, s.f.: 24); Cunningham y Davis, en relación con el trabajo con familias, de los modelos de experto, de trasplante y de usuario (Cunningham y Davis, 1988: 16); Puig de la Bellacasa, cuando estudia la evolución en el terreno de las discapacidades, habla de

los paradigma de la asistencia, de la rehabilitación y de la vida independiente (Puig de la Bellacasa, 1992: 57-90).

En diversos ámbitos hemos tenido ocasión de comprobar la capacidad heurística de esquemas de esas características, en la medida en que ayudan a ordenar formas de comprensión de las necesidades y de las intervenciones que, en definitiva, interpretan de diversa manera la contribución que cabe hacer en favor de la inclusión o en contra de la exclusión de personas o colectivos. Proponemos, simplificando, la ordenación en tres escalones:

- Servicios orientados a la asistencia.
- Servicios orientados al aprendizaje.
- Servicios orientados a cambios en la situación.

En el primer grupo nos encontraríamos con intervenciones que proveen de los recursos que las personas precisan para la satisfacción de necesidades más básicas. Hemos visto que muchos programas de servicios sociales ofrecían, por ejemplo, alojamiento, asistencia para la higiene personal o cuidado de la seguridad de las personas. A esta respuesta directa a las necesidades más básicas solemos referirnos cuando hablamos de asistencia.

Desde nuestro punto de vista no necesariamente cabe hablar de *asistencialismo*. En el discurso usual de la comunidad científica y profesional de los servicios sociales, el concepto de asistencialismo (o en ocasiones *paternalismo)* tiene una connotación peyorativa que, a nuestro juicio, no tendría por qué aplicarse a los servicios que hacen asistencia. Probablemente pueda utilizarse para una forma de hacer asistencia que impide o dificulta otras formas de intervención.

En el segundo bloque ubicaríamos las intervenciones que se orientan a contribuir a aprendizajes en las personas usuarias o participantes. El objetivo sería la adquisición de conocimientos, habilidades, hábitos y, en general la producción de cambios o aprendizajes en las personas. Habilitación, rehabilitación, educación o terapia son diferentes maneras de llamar a procesos en los que se buscan aprendizajes en las

personas. Se asume que será la formación o el entrenamiento de las personas lo que posibilitará o facilitará su inclusión social.

Este tipo de intervenciones incorpora probablemente una complejidad técnica mayor que la acción asistencial y, por ello, el concurso de diversos profesionales con capacidad de contribuir a los cambios o aprendizajes deseados. Ello hace que, en ocasiones se hable de modelos tecnicistas o tecnocráticos. Como en el caso anterior, diríamos que el hecho de que en un programa se ponga el énfasis en la dimensión educativa o habilitadora no lo convierte en tecnicista. Probablemente le cumple ese calificativo si el énfasis sobre el aprendizaje impide el desarrollo de otras formas de intervención.

En el tercer bloque ubicaríamos programas que no se centran en la satisfacción de necesidades básicas ni en la búsqueda de aprendizajes sino en cambios en las interacciones o situaciones en las que están involucrados los usuarios o participantes en la intervención. El punto de partida no sería que el usuario necesita algo o que necesita aprender algo sino que algo requiere ser cambiado en el contexto del usuario o en la interacción entre el participante y su entorno.

Desde este punto de vista la exclusión no es un problema de la persona sino un problema de la interacción entre la persona y su entorno, para influir en el cual habrá que actuar con la persona y con el entorno. De ahí la intervención para influir tanto como en los individuos en sus entornos familiares, comunitarios o en los otros sistemas de servicios para mejorar su accesibilidad para todos.

En una conceptualización en parte coincidente, Casado habla de los *niveles de intervención* refiriéndose a la asistencia como la función más tradicional de los servicios sociales y después a la prevención, la rehabilitación y la intervención en lo relativo a la accesibilidad y la igualdad de oportunidades (Casado, 1998: 135-150). A nuestro juicio, la inespecificidad de la prevención en servicios sociales nos permite unirla al trabajo por la accesibilidad y la equiparación de oportunidades en el tercer nivel del que hemos hablado.

En las tipologías al uso acostumbra a presentarse el segundo modelo como una superación del primero y el tercero como una superación del segundo, y precisamente por ello encontramos descripciones de las *patologías* en los dos primeros casos y no en el tercero. Tal como nosotros los hemos presentado no se incorpora una valoración apriorística sino que se intentan describir diferentes necesidades e interpretaciones de necesidades que cabe encontrar en los servicios sociales.

De hecho, es usual encontrar en una misma organización y en un mismo servicio prestaciones de tipo asistencial, que cubren necesidades básicas de los usuarios; acciones de tipo educativo o promocional orientadas a aumentar su repertorio de habilidades o destrezas e intervenciones que buscan cambios en el entorno o en las pautas de interacción entre los usuarios y el entorno.

En todo caso, como decíamos, en diversas ocasiones el esquema ha resultado válido a diferentes colectivos de profesionales de los servicios sociales en la medida en que les ha sido útil para interpretar su historia como profesionales o las de sus instituciones. Así se ha referido que en muchas ocasiones la intervención social comienza por identificar a unas personas con algún nombre y prestarles algún tipo de asistencia relacionada con necesidades básicas, en ocasiones en un contexto de *institución total*. En esos contextos pueden darse procesos de relación interpersonal entre usuarios y personal en los que comienza a ser patente que las personas asistidas pueden aprender y mejorar. La misión institucional puede comenzar a desplazarse de la asistencia a la habilitación, educación, rehabilitación o terapia y se torne disfuncional un régimen institucional cerrado. En ocasiones se refiere un tercer momento en el que los usuarios dejan de admitir ser considerados o se les deja de considerar como primordialmente necesitados de asistencia o formación y se reinterpreta su situación como desajuste entre entorno y persona y se reinterpreta el servicio como espacio de búsqueda y construcción compartida de nuevas formas de interacción y participación social de unas personas que ya no son consideradas como carentes o enfermas, sino como personas.

En todo caso, sí cabe decir que desde los principios relativos a la intervención antes recogidos se propendería a una comprensión de las necesidades sociales en forma

interactiva, de suerte que la contribución par la inclusión social habría de llegar a hacerse en términos de cambios en los contextos y las interacciones, lo cual no excluiría la necesidad, en muchos casos, de intervenciones de tipo asistencial o educativo. Por otra parte, en la tradición del servicio social, la superación de la acción asistencial y la crítica al asistencialismo estuvo presente en la obra pionera de Mary E. Richmond (a finales del siglo XIX y principios del XX) y, recibió el impulso indudable de la llamada *reconceptualización* del trabajo social realizada en Latinoamérica, a partir de los años sesenta y en gran medida abortada por las dictaduras militares que se instauraron allí en los setenta (Kisnerman, 1998). Según Kahn y Kamerman:

> "A medida que las sociedades se han hecho más ricas, y el sector social o los sistemas de bienestar social (el vocabulario varía) más elaborados, los servicios sociales generales parecen haberse dedicado más a las tareas de desarrollo y socialización, lo que los americanos, frecuentemente, llaman *prevención*. Al principio, sin embargo, los servicios tienden a dedicarse al cuidado sustitutivo, la ayuda directa y el control social, a menudo ligados al suministro de ayuda material. La historia que produce este devenir será familiar a los estudiantes de las leyes para pobres en Occidente" (Kahn y Kamerman, 1987: 28-29).

5.3.3.2.3. Con quién se interviene

Proponemos, por fin, un tercer vector para clasificar y comprender los servicios sociales y, por simplificar, planteamos también tres respuestas a la pregunta acerca de a quién se dirige la intervención de los servicios sociales:

- Servicios que intervienen con las personas en riesgo o proceso de exclusión.
- Servicios que intervienen con la familia y el entorno comunitario próximo.
- Servicios que intervienen con otros subsistemas y la comunidad en general.

Conceptualizaciones similares aparecen en la evolución del trabajo social de un trabajo de casos a un trabajo, también, colectivo (Kisnerman, 1998: 49) o en la literatura sobre soportes o apoyos para la inclusión de personas con retraso mental cuando se habla de soportes para los individuos, soportes para las familias y soportes para las comunidades y los sistemas (Jaskulski y otros, 1995: 95).

Hay servicios que se prestan exclusivamente a las personas a cuya inclusión social se quiere contribuir. Si revisamos los programas estudiados anteriormente vemos que en buena medida los servicios se prestan directa y únicamente a las personas en riesgo o proceso de exclusión.

Este tipo de intervención social, sin embargo, ha sido acusada, en ocasiones de sustituir con menos calidad y más coste la respuesta a necesidades que se da en forma natural en las redes familiares y comunitarias. A partir de esa reflexión se ha reorientado la intervención para contribuir a la inclusión social de personas la intervención hacia los núcleos familiares (Boutin y Durning, 1997) o entornos comunitarios próximos. Se ha hablado de un redescubrimiento del llamado *tejido social* (Sztompka, 1995: 33) y de la comunidad (Blanco Abarca, 1988: 111) y no sólo en los servicios sociales. Como ejemplo basta referir la influencia de la Conferencia de la Organización Mundial de la Salud en Alma-Ata (1978) en el desarrollo de la atención primaria de salud y la medicina familiar y comunitaria.

Desde la perspectiva de la intervención social con la familia y la comunidad no se trataría de volver hacia atrás y sustituir los servicios sociales por la atención informal (Willmott, 1986) sino de reconceptualizar la intervención de modo que se de soporte a la familia y a la comunidad tanto como a la persona. Se ha alertado sobre una determinada forma de comprender este redescubrimiento de la atención informal:

> "Es previsible una recuperación funcional de la familia en asuntos de ayuda personal y esta perspectiva conlleva la necesidad de apoyo material a las familias. Tanto ética como técnicamente no es aceptable cargar a la familia con cuidados enervantes sin prestarle servicios de apoyo. La atención a un hijo con deficiencia mental profunda, la incorporación social de un familiar enfermo mental, la tutela de un cónyuge afectado de Alzheimer o la asistencia a una madre dependiente pueden rebasar la capacidad psíquica y física de una persona y una familia. Hacen falta centros de día, centros de internamiento ocasional, apoyos económicos, terapia familiar, etc., que apenas se están iniciando" (Casado, 1995: 450).

Por último hay servicios que entienden que han de interactuar en otros subsistemas (como el subsistema de salud o el laboral) o en la comunidad en general. Esta orientación de los servicios sociales a promover la inclusión de personas abriéndose al espacio de otros subsistemas tiene mucha relación con el hecho de que se hable, por ejemplo, del espacio sociolaboral, sociosanitario o socioeducativo. Muchas

entidades o unidades ubicadas en el sistema de servicios sociales evolucionaron hasta encontrar acomodo en otros subsistemas (por ejemplo unidades educativas para determinados colectivos de niños con discapacidad que pasaron al sistema educativo). Es notoria, por mencionar un fenómeno reciente y próximo, la penetración en el terreno laboral de muchas entidades de servicios sociales en muchas ocasiones, contexto en el que aparecen conceptos como el de *empresas de inserción* (Ródenas y Sánchez Flores, 1998: 252) o, anteriormente, en el campo de las discapacidades los *centros especiales de empleo* (Gorabide, 1998: 9.2.).

Esta ampliación de los contextos de intervención tiene que ver con el desarrollo de modelos de intervención de corte sistémico o ecológico que ponen el acento en la necesidad de intervenir en los contextos o, antes incluso, con la recepción en el ámbito de los servicios sociales de propuestas, por ejemplo como las del *desarrollo comunitario*, que ya mencionamos en el apartado 5.2.1.3., estrategia de desarrollo global impulsada por Naciones Unidas sobre todo a partir de los años sesenta y que habría llegado a España por influencia sobre todo francesa (De Robertis y Pascual, 1987: 15; MSSPS, 1988: 51).

5.3.4. Nuestra propuesta de conceptualización y clasificación

Así pues, desde la conceptualización que proponemos, cuando hablamos de servicios sociales nos referimos a entidades o programas que, de una u otra manera se orientan a favorecer procesos de inclusión, integración o inserción social o a prevenir, paliar o revertir procesos de exclusión social y que pueden incluirse en una o varias categorías de los tres criterios de clasificación que hemos propuesto.

Si analizamos los principios que hemos mencionado antes como vigentes en la comunidad científica y profesional en torno a la intervención social vemos que señalan una tendencia en los tres casos. Las orientaciones se podrían resumir en tres frases:

- De la yuxtaposición a la universalidad.

- De lo asistencial a lo participativo.
- De lo individual a lo estructural.

Si imaginamos las tres dimensiones en una representación tridimensional, diríamos que cuanto más se acercan los servicios sociales al progreso en la dirección marcada por esos principios más se aproximan a lo que llamaríamos un *punto de fuga*, es decir, en muchas ocasiones a dejar de ser servicios sociales.

Parece evidente que un servicio para una serie de personas consideradas excluidas en el que se les da asistencia a sus necesidades básicas es considerado comúnmente como parte de los servicios sociales. Sin embargo en la medida en que los servicios se orientan en las direcciones marcadas por los principios, paradójicamente, es más difícil identificarlos como servicios sociales. Parece fácil visualizar lo que hay en el vértice del cubo en el que está la institución asistencial clásica. Pero, ¿qué hay en el vértice opuesto?

Los criterios nos permiten situar a los servicios en diversos puntos de ese *cubo* que se forma y ofrecen a los programas diversas vías de evolución. Utilizándolos hemos encontrado en nuestro alrededor una diversidad de posiciones en ese *cubo:*

- En cuanto al primer criterio la mayoría de los programas son programas que se presentan socialmente como programas específicos para algún tipo de población, como hemos podido ver, si bien hay un cierto desarrollo de programas para todos (sobre todo programas de información y de intervención comunitaria).
- En cuanto al segundo criterio encontramos un buen número de programas orientados a la satisfacción de necesidades básicas y gran cantidad de intervenciones que buscan el aprendizaje, así como un número apreciable de programas que buscan cambios en el contexto y en las pautas de interacción existentes entre personas y contextos.
- En cuanto al tercer criterio, encontramos una mayoría de programas que intervienen con las personas, un buen número de intervenciones con familia y entorno comunitario y experiencias de penetración en otros espacios, fundamentalmente el laboral, con escasa incidencia de los servicios sociales en sistemas como el educativo o el sanitario.

En todo caso hemos confirmado que las categorías nos sirven para ubicar servicios o actividades dentro de los programas. Este cubo pretende ser un mapa para itinerarios personales, profesionales, colectivos o institucionales, una herramienta que ayude a reconceptualizar la intervención de los servicios sociales. Y una herramienta de interpretación de los servicios sociales que intenta partir de su consustancial paradoja y concebirlos en forma dinámica.

Proponemos un concepto y un mapa en el que tienen cabida muy diversos tipos de programas y estructuras. Un concepto y un mapa que intenta representar y equilibrar la tensión entre dos dinámicas:

- La dinámica autorreferencial propia de cualquier sistema que le permite sobrevivir y mejorar pero que, a la vez, amenaza con institucionalizarlo, y, en este caso, amenazaría con *institucionalizar la exclusión.*
- La dinámica procesual, flexible y abierta que requieren los itinerarios de inserción, pero que amenaza con imposibilitar la constitución de organizaciones estables que permitan dar continuidad a la propia misión de combatir la exclusión.

Entendemos que el marco de comprensión que proponemos permite simultáneamente:

- Asumir la necesidad de que haya personas, colectivos, programas y entidades muy lejos del *punto de fuga* al que señalan los principios y que no se aproximan perceptiblemente a él.
- Comprender por qué hay personas, colectivos, programas y entidades que se *escapan* por el punto de fuga.
- Conservar, en todo caso, una base para reinterpretar y reencontrar el sentido y la misión de los servicios sociales.

Por otra parte, somos conscientes de que dicha conceptualización de la intervención de los servicios sociales prefigura la necesidad de una estructura flexible que permita y potencie esa heterogeneidad dinámica que se dibuja como consustancial a los

servicios sociales. Vayamos pues, desde esta conceptualización a una síntesis de lo que entendemos que son los servicios sociales y los sistemas de servicios sociales.

5.3.5. Caracterización final de los servicios sociales

En función del recorrido realizado nos proponemos en este apartado final recoger en forma sintética las características relevantes de los servicios sociales que hemos de tener en cuenta para continuar nuestro camino hacia la construcción de un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Hemos revisado e integrado consideraciones de diversos autores sobre las características y tendencias en nuestro contexto (Alemán Bracho, 1996: 76-77; Guillén, 1996: 713-715; Meunier, 1993: 124-144; Munday, 1993: iv-v) y, sobre todo, hemos intentado sacar conclusiones del desarrollo realizado hasta el momento, procesando, en la medida de lo posible, la mayor cantidad posible de la información obtenida en nuestro trabajo de campo.

Como servicios que se prestan en el marco de la política social, los servicios sociales tienen como referencia necesidades sociales establecidas normativamente que no tienen que coincidir con las necesidades sentidas y las demandas de las personas y grupos que toman parte en el proceso de la intervención social. La tensión entre necesidades sociales normativamente establecidas y demandas y deseos de las personas y grupos es típica de la acción social y de los servicios sociales y tendrá reflejo en la peculiar tensión entre calidad técnica y calidad percibida propia de estos servicios.

En los servicios sociales encontramos la configuración del conjunto de *stakeholders* (y, en definitiva un *sistema-cliente)* típico de la acción social, en la que aparecen con papeles específicos: los usuarios, las familias, las comunidades, las entidades prestadoras de servicio, organizaciones sociales, las administraciones públicas (con sus políticos y sus técnicos), financiadores, grupos de profesionales, otros sectores sociales. Ello reviste de una especial complejidad, por ejemplo, sus procesos de legitimación y financiación. En ese contexto, por ejemplo, los usuarios de los servicios sociales o los destinatarios de la intervención no coinciden siempre con sus demandantes.

Las necesidades sociales a las que responden los servicios sociales y la acción social en general son necesidades cambiantes. En la actualidad se habla insistentemente del envejecimiento de la población, del desempleo y el subempleo o de la inmigración *sin papeles*, así como de nuevas demandas de los colectivos tradicionalmente atendidos por los servicios sociales. En todo caso, los cambios sociales (familiares, económicos, demográficos o de otros tipos) pueden hacer aparecer nuevas necesidades no necesariamente fáciles de prever (Muñoz Machado, 1997: 533).

Los servicios sociales reciben el encargo social de prevenir, paliar y revertir procesos de exclusión social o de promover procesos de inclusión, inserción o integración social y este encargo les propone una situación paradójica en la medida en que admiten diferenciarse como subsistema social para cumplir una función que sólo puede ser llevada a cabo por el conjunto del sistema.

A partir de esa situación paradójica los servicios sociales pueden resultar funcionales a las dinámicas de exclusión y, en definitiva, producir el efecto indeseado de consolidar situaciones de exclusión social. El sistema de servicios sociales y sus unidades se justifican en la medida en que sus contribuciones a la inclusión social sean significativamente superiores a sus efectos excluyentes.

Los sistemas de servicios sociales en nuestro entorno cercano, comparados con otros sistemas de servicios son, en general, más descentralizados, más flexibles y más heterogéneos: por el número de administraciones públicas implicadas, por la variedad de regímenes de prestación de servicios, por los diferentes tipos de organizaciones implicadas o por la multiplicidad de actores intervinientes. Estas características son interpretadas como fortalezas y como debilidades del sistema.

Los servicios sociales cumplen su misión a través de una gran variedad de intervenciones y prestaciones dirigidas a diferentes ámbitos sociales, orientadas a dar respuesta a un amplio abanico de necesidades sociales de diversos colectivos. Sin embargo, si admitimos que la misión de la intervención social es la inclusión social hemos de reconocer la centralidad de la relación interpersonal en la provisión de los servicios sociales y la subordinación del resto de prestaciones a esa relación

reestructurante. La multiplicidad de prestaciones trae consigo la multidisciplinariedad, interdisciplinariedad o transdisciplinariedad (Sánchez Vidal, 1993: 381-382).

Los consensos de la comunidad científica y profesional de los servicios sociales en torno a los principios de prevención, normalización, integración, integralidad, personalización y participación orientan la evolución de los servicios y los sistemas de servicios hacia una concepción de servicios para todos, en los que se influya en las personas y sus entornos (incluidos otros sistemas de servicios) que no se quede únicamente en aspectos asistenciales y formativos sino que posibilite la participación de las personas en la estructuración de sus itinerarios de inclusión y en el cambio (estructural y cultural) de sus entornos sociales.

En la medida en que los programas de servicios sociales aplican dichos principios y se hacen, por decirlo así, más comunitarios, más integradores, más inespecíficos, más flexibles, pierden connotaciones institucionales específicas, propias, rígidas, definitorias y se asemejan o aproximan más a otros subsistemas o a la propia red informal de apoyo social. Se acercan, como decíamos, a un *punto de fuga* en el que pueden incluso dejar de ser considerados servicios sociales. En muchas ocasiones esa salida de iniciativas o servicios por ese punto de fuga supone, también, la salida de personas y colectivos de la situación de exclusión.

Si, como dice Pablo Del Río, la interdependencia sería la característica propia del ser humano como ser constitutivamente social, diríamos que la exclusión de cualquier ser humano representa la ruptura del proyecto de humanización y, por lo tanto, el trabajo en favor de la inclusión no sería un trabajo en favor de las personas en riesgo o proceso de exclusión, sino en favor de todas las personas. Los testimonios sobre las contribuciones recibidas por la mayoría de los profesionales y voluntarios de los servicios sociales apuntan en esa dirección. El concepto de integración se ha solido utilizar en ese sentido de enriquecimiento mutuo.

Y, a nuestro juicio, en el establecimiento de esas relaciones humanas significativas e inclusivas, en la participación común en un espacio que hace posible una mejor vida está la legitimación y el valor esencial de los servicios. Si la exclusión social es la expresión de la ruptura de la fraternidad humana, sólo la relación permite al presunto

excluyente y el presunto excluido recuperar su dignidad humana En un lenguaje religioso lo expresaba Jean Anouilh atribuyendo a San Vicente de Paul la frase siguiente: "Únicamente por tu amor, sólo por tu amor te perdonarán los pobres el pan que les des".

Esperamos, pues, haber señalado las características más relevantes de los servicios sociales y del contexto de su provisión que resultan significativas a la hora de reflexionar sobre la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

5.4. Las organizaciones no lucrativas

En este apartado pretendemos delimitar la naturaleza, características y perspectivas de las organizaciones no lucrativas en general, como paso previo para detenernos, a continuación, en el caso específico de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Para ello, en un primer momento, definiremos el concepto de organización no lucrativa y algunos otros que se utilizan para referirse a este tipo de organizaciones o al sector que conforman. Los matices y las diferencias que se observan en el estudio de dichos conceptos nos introducirán en la complejidad del panorama de las organizaciones no lucrativas.

Para dar cuenta, siquiera brevemente de dicha complejidad nos ocuparemos del origen, desarrollo, envergadura y configuración de las organizaciones no lucrativas en nuestro entorno de referencia. Como en anteriores apartados intentaremos reconocer nuestra realidad próxima contextualizándola en un ámbito más amplio.

Para terminar este apartado intentaremos sintetizar las características más relevantes de las organizaciones no lucrativas y de su contexto que habrán de ser tenidas en cuenta posteriormente para construir un modelo de gestión para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

5.4.1. Discusión de los conceptos

Nosotros hemos optado por llamar *organizaciones no lucrativas* a un tipo de organizaciones que reciben diversos nombres y que, a la vez, pueden ser definidas de diversas maneras. Empezaremos por proponer una definición de las organizaciones no lucrativas, para luego intentar recoger otros conceptos que se refieren de alguna manera al sector de las organizaciones que pueden cobijarse bajo esa definición, estableciendo los matices y las diferencias que nos parezcan necesarios.

5.4.1.1. Definición de las organizaciones no lucrativas

La definición que hemos encontrado más citada para delimitar, en primera instancia, este conjunto de organizaciones al que nos queremos referir es la propuesta originalmente en 1992 por Salamon y Anheier (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 23-24). Otras recogidas en la literatura son similares (Fundación BBV, 1998: 5; Jerez y Revilla, 1997: 29; Vernis y otros, 1998: 32-33). Intentando reflejar lo comúnmente admitido diríamos que se recogen usualmente los siguientes elementos:

- Algunos de los rasgos definitorios propuestos hacen referencia al propio carácter de las organizaciones como tales. Así se habla de un cierto grado de diferenciación, formalización, estabilidad, continuidad, estructuración o institucionalización. A pesar de ello, algunos autores señalan la importancia en algunos momentos y lugares, de organizaciones existentes *de hecho*, aunque no *de derecho*.
- En segundo lugar, se insiste en su carácter *no gubernamental*. Las organizaciones han de ser privadas, es decir, no han de formar parte o depender de las administraciones públicas ni regirse por el derecho administrativo, sino, en principio, por el derecho privado. En algunas definiciones la autonomía o independencia no se afirma únicamente respecto de las organizaciones públicas, sino también respecto de otras organizaciones privadas.
- En tercer lugar se haría referencia a la ausencia de ánimo de lucro. Las organizaciones no han de distribuir beneficios entre sus propietarios, administradores o directivos. Ello no implica que, desde un punto de vista económico, no se produzcan beneficios, sino que estos no se han de repartir sino reinvertirse en función de la misión de la entidad.
- Por último, como rasgo usualmente citado se afirma que las organizaciones han de buscar algún tipo de impacto social de interés general o de mejora en calidad de vida de personas o comunidades. Vinculado a este carácter, que suele ser denominado *altruista* o *solidario*, suele aparecer el que las organizaciones estén regidas al más alto nivel por personas que no obtienen beneficio económico o que cuenten con la colaboración de voluntariado.

Con todo, hemos de decir que estos u otros rasgos suelen ser recogidos como orientativos y provisionales, pues las características cambiantes de este sector (a menudo calificado como emergente) dificultan una definición cerrada y estática. Por otra parte es cierto que las diferentes denominaciones que recibe no resultan del todo coincidentes, sino que añaden matices diferentes, como podemos ver al revisarlas.

5.4.1.2. Denominaciones diversas para un sector heterogéneo

Las *organizaciones no lucrativas*, suelen recibir también otras denominaciones como por ejemplo: organizaciones (o entidades) sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales, organizaciones (o entidades) voluntarias o sociovoluntarias (Gutiérrez Resa, 1996: 304; Salinas, 1997: 120). A menudo se considera a dichas organizaciones como parte de un *sector* que recibe también diferentes nombres: tercer sector, tercer sistema, tercera dimensión, sector social, sector privado social, sector solidario, sector independiente, economía social o iniciativa social, por citar algunas de las más usuales.

García Roca es uno de los autores que ha propuesto en España la noción de tercer sector. En su opinión:

> "En la última década ha cristalizado un nuevo escenario social que agrupa una multitud de iniciativas heterogéneas y difícilmente calificables; se sitúan en un ámbito intermedio entre las instituciones públicas y el mercado. Cooperativas sociales, asociaciones ciudadanas, organizaciones de voluntarios, comunidades parroquiales, centros de empleo protegido, empresas de inserción (...) son algunas manifestaciones de este nuevo paisaje social. Aunque sea imposible acotarle con fronteras definidas, comparten un aire de familia que en el debate más reciente se ha identificado como *tercer sector*" (García Roca, 1996: 11).

Efectivamente, cuando se habla de éste como de un *tercer sector*, *tercer sistema* o *tercera dimensión* se hace para diferenciarlo del sector público, es decir de las organizaciones que forman parte de las administraciones públicas y del sector privado mercantil, es decir, de las organizaciones que están orientadas al intercambio en régimen de mercado y que tienen un carácter lucrativo. Se ha dicho que el tercer sector no encaja en la dicotomía entre lo público y lo privado tal como en muchas ocasiones se ha entendido, señalándose que se trata de "un espacio que se

superpone a ambos y que rebasa esta dicotomía" (Salinas y Jerez, 1997: 29). Por ejemplo, desde la perspectiva de García Roca:

> "Las sociedades modernas, dinámicas y complejas, necesitan una esfera de relaciones sociales que no se someta ni a la lógica del beneficio (...) ni a la asignación por autoridad (...) [Estas organizaciones] no son ni privadas ni públicas en el sentido de la modernidad sino un espacio propiamente social. Producen bienes relacionales que no pueden ser ni mercantilizados ni administrados ya que dependen esencialmente de las relaciones que se actualizan por parte de los sujetos que intervienen (...). El tercer sector ha de ser capaz de producir significados personales, sobre todo significados de pertenencia, de confianza, de identidad, de reconocimiento, que son valores que se cultivan en los mundos de vida, y, sobre todo ser capaces de recrear formas de agrupación y modos de asociación cuyo éxito mayor se basa en el ejercicio de la solidaridad y en la dignificación del actor humano, en la visión del cambio colectivo y en la articulación de los microsocial con lo macrosocial" (García Roca, 1996: 22).

El concepto de tercer sector ha sido especialmente analizado por autores italianos como Ascoli o Donati. Según Gutiérrez Resa, comenzó a utilizarse en la década de los setenta en Norteamérica, entre otros autores por Etzioni (Gutiérrez Resa, 1997: 221).

En cuanto al concepto de *economía social*, se refiere, obviamente, a la vertiente económica de este tipo de organizaciones. Tomás Carpi lo define así:

> "Hablamos de economía social para referirnos a aquellas organizaciones que encuentran su razón de ser en la producción de bienes y servicios y se caracterizan por unas específicas y diferenciadas relaciones de propiedad de los medios de producción (...). Son privadas; sus miembros lo son voluntariamente; persiguen metas sociales antes que beneficios; la interacción entre los miembros descansa, en principio, en la racionalidad comunicativa; predomina la componente humana de los factores de producción; su destino es la satisfacción de necesidades (primacía del valor de uso)" (Tomás Carpi, 1997: 86-87).

No siempre se utiliza el término *economía social* para referirse al mismo ámbito delimitado con el concepto de *tercer sector*. Por una parte, puede haber organizaciones del tercer sector sin una actividad económica significativa. Por otra, determinadas entidades del ámbito de la *economía social*, como, por ejemplo, algunas cooperativas, tienen poco en común con, por ejemplo, una asociación de vecinos. Sin embargo, también hay que decir que el incremento de las cooperativas de servicios sociales y la mayor envergadura económica de asociaciones y fundaciones está ensanchando es terreno percibido como común.

En cuanto a las siglas ONG (organización no gubernamental), hay que decir que su uso es cada vez más habitual. Como vemos, pone el énfasis en una de las características que hemos mencionado. Este término proviene del ámbito de las Naciones Unidas y ha sido más usual en el ámbito de la cooperación al desarrollo o la ayuda humanitaria. Sin embargo se va extendiendo a otros sectores, de suerte que las organizaciones de cooperación al *desarrollo* tienden cada vez más a utilizar la sigla ONGD.

En cuanto a las denominaciones como *organizaciones (o entidades) voluntarias (o sociovoluntarias)*, pese a estar muy extendido su uso, tienen a nuestro juicio, el inconveniente de que, con mucha frecuencia, inducen a pensar que se trata de organizaciones compuestas (en todo o en gran parte) por voluntarios y voluntarias, lo cual, como veremos más adelante, no se corresponde necesariamente con la realidad de las organizaciones a las que nos referimos.

En ocasiones también se habla de *movimientos sociales*. Dicha denominación, a nuestro juicio, cabe aplicarla no tanto a las propias organizaciones como a redes y actividades complejas y difusas de organizaciones formales y no formales, con un carácter reivindicativo y un rol político como podría ser el movimiento feminista, pacifista o ecologista (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 104-105).

Nosotros en esta tesis hemos escogido el término *organizaciones no lucrativas* por ser uno de los más comúnmente aceptados y, en particular, por ser el que más tradición tiene en los estudios sobre la gestión de este tipo de organizaciones, quizá por poner el acento en la característica que las diferencia de las entidades con ánimo de lucro, que son las organizaciones sociales que más interés han recibido por parte de las ciencias de la gestión. En todo caso, entendemos que cualquiera de las otras denominaciones puede ser igualmente válida para un fenómeno social, que, por otra parte, es lo suficientemente dinámico para resistirse a una conceptualización rígida.

5.4.1.3. Personalidad jurídica de las organizaciones no lucrativas

A la hora de incluir una organización en este sector del que venimos hablando la forma más objetiva de hacerlo será probablemente fijarse en su personalidad jurídica. Tampoco creemos que este criterio elimine toda ambigüedad, pero sin duda, ha de ser tomado en cuenta. En relación con esta cuestión, Casado propone una clasificación cuatripartita:

> "Las entidades voluntarias en el campo social, como las que operan en otros frentes, se configuran mediante una amplia gama de figuras institucionales. Tal diversidad, no obstante, se vincula a las cuatro grandes clases que se han desarrollado en el mundo occidental: asociaciones, corporaciones de derecho público, fundaciones y otras instituciones" (Casado, 1996: 264-265).

En cuanto a las asociaciones, entendidas en una definición amplia como agrupaciones de personas con algún fin, hay que señalar que en España se rigen por una ley de 1964, por lo tanto preconstitucional, aunque en el País Vasco, para las de su ámbito, existe una ley posterior, de 1988. Como detalles curiosos diremos que en Francia la ley es de 1901 y en el Reino Unido en muchos casos las asociaciones se siguen denominando *charities*, nombre con resonancias decimonónicas.

La variedad presente en el mundo de las asociaciones es muy grande, por su propia definición. Grupos importantes en nuestro contexto son las asociaciones deportivas, culturales y recreativas, las de consumidores, las de vecinos, las de personas mayores o las relacionadas con discapacidades, minorías culturales y otras. Entre las que Casado llama *de objeto social* cabe distinguir entre las de ayuda mutua y las de ayuda a terceros. Aunque existen diferentes interpretaciones, cabe diferenciar las asociaciones de las *sociedades* término usualmente aplicado a entidades con fines lucrativos. Las asociaciones pueden ser de hecho y de derecho y éstas, regirse por el derecho estatal y por el derecho canónico. Como entidades asociativas de régimen especial destacan, entre otras, las mutuas y mutualidades voluntarias (Casado, 1996: 270).

En segundo lugar menciona Casado las corporaciones de derecho público, que son asociaciones con mandato oficial, como es el caso, por ejemplo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

En tercer lugar, Casado se refiere a las fundaciones, entre las que no cuenta, de hecho, las fundaciones de derecho público, por considerarlas más bien parte de las administraciones públicas. Por razones históricas y algunas similitudes Casado se refiere en este apartado a la *Obra Social* de las Cajas de Ahorro, aunque sus características son peculiares. En cuanto a las fundaciones del sector voluntario:

> "Las fundaciones tradicionales consisten en fondos materiales cuyas rentas se afectan por el acto fundacional a fines de supuesto interés general. Recientemente las administraciones competentes admiten en sus registros fundaciones sin apenas capital, sobre la presunción de que sus fundadores procurarán conseguir recursos distintos de las rentas del mismo. Las fundaciones son objeto de la tutela de los poderes públicos, la cual se halla repartida entre la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas, según el ámbito de actuación" (Casado, 1996: 275).

A diferencia de las asociaciones, que se rigen por la voluntad conjunta de sus socios, las fundaciones tienen un fin predeterminado por la voluntad de los fundadores expresada en el acto de su constitución. En este caso la legislación española (Ley 30/94, de 2 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general), es posterior a la vasca, también de 1994.

Por fin, y en cuarto lugar, Casado se refiere a otras instituciones, como por ejemplo, Cruz Roja Española, creada por el derecho estatal y protegida por la tutela del Estado o Cáritas Española, que es una peculiar confederación de las Cáritas Diocesanas y otras entidades de la Iglesia católica.

Además de estos cuatro grupos señalados por Casado, algunos autores proponen incluir en el sector del que estamos hablando, sobe todo cuando se habla en términos de *economía social*, a las cooperativas. Fajardo y Sáez, en su estudio sobre el contexto legal de las empresas de servicios sociales en España detectan una ausencia de definición de conceptos como *iniciativa social o entidades sin ánimo de lucro* (Fajardo y Sáez, 1997: 45), así como contradicciones entre diferentes disposiciones legislativas. En todo caso, en opinión de estos autores, existe un criterio suficientemente extendido en el uso de los expertos y en la legislación sobre

la posibilidad de que cooperativas puedan ser consideradas como organizaciones no lucrativas. De hecho, es notable en el País Vasco el trabajo por conformar el sector de cooperativas de utilidad pública y, dentro del mismo, el de cooperativas de iniciativa social, contemplándose en la legislación al respecto la condición de no tener ánimo de lucro. En Cataluña, por ejemplo, desde 1992 existen las *cooperativas de integración y atención social*, sin ánimo de lucro, consideradas, por lo tanto, *entidades de iniciativa social*, con el consiguiente acceso a un tratamiento diferencial por parte de las administraciones públicas.

En todo caso, como recuerda Casado, existen organizaciones *no gubernamentales* a las que no incluimos en el sector que estamos estudiando, tales como, por ejemplo, los colegios profesionales, los sindicatos de trabajadores, las asociaciones empresariales y los partidos políticos (Casado, 1989: 19).

5.4.1.4. Las organizaciones no lucrativas y el voluntariado

Nos parece oportuno, para completar esta discusión de los conceptos y descripción de la realidad, referirnos brevemente al voluntariado. Si tomamos la Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado (del País Vasco) encontramos en su artículo 2 el siguiente concepto de voluntariado:

> "Se entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que se realicen en las siguientes condiciones:
>
> a) De manera desinteresada y con carácter solidario.
> b) Voluntaria y libremente, sin traer causa de una relación laboral, funcionarial o mercantil, o de una obligación personal o deber jurídico.
> c) A través de organizaciones sin ánimo de lucro, y con arreglo a programas o proyectos concretos.
> d) Sin retribución económica.
> e) Sin sustituir, en ningún caso, servicios profesionales remunerados".

El concepto es muy similar al de la ley española reguladora del voluntariado social (Ley 6/1996, de 15 de enero). Sobre la base de este concepto, o de otros encontrados en la literatura (García Roca, 1994: 17; Gutiérrez Resa, 1997: 19) cabe señalar que las voluntarias y voluntarios son, en principio, personas vinculadas a las organizaciones mediante un *contrato* (no necesariamente escrito) que estipula

derechos y deberes, de igual manera que lo son los profesionales remunerados (aunque sus derechos y deberes sean diferentes). Desde ese punto de vista no son voluntarios de una asociación sus miembros o en una fundación, por ejemplo, los patronos, por mucho que ni unos ni otros perciban una retribución económica por su trabajo. Otra cosa es que, como señala el artículo 5 de la ley vasca, sean compatibles la condición de voluntario y la de socio de una organización.

Clarificando este concepto, resulta más claro que muchas organizaciones no lucrativas (llamadas también organizaciones voluntarias) no cuentan con voluntarias y voluntarios en el sentido preciso que hoy tiende a darse a esa expresión. La ley vasca, en su artículo 8, dentro de las organizaciones que cuentan con voluntariado, denomina *organizaciones de voluntariado* las que "estén integradas mayoritariamente por voluntarios y desarrollen la mayoría de sus programas o proyectos de acción fundamentalmente a través de tales voluntarios". Las *organizaciones de voluntariado* son, por ello, una parte del conjunto de las organizaciones que cuentan con voluntariado, y, éstas, a su vez, una parte del conjunto de las organizaciones no lucrativas.

Ello no es óbice para señalar que la presencia del voluntariado es una de las notas características de un buen número de organizaciones no lucrativas y del tercer sector como tal, razón por la cual, en varios lugares de nuestro estudio habremos de dedicarle nuestra atención. Es más, diríamos que, según las definiciones dadas, la esencia definitoria del voluntariado y de las organizaciones no lucrativas sería, en principio, la misma, en tanto que iniciativa social independiente y altruista en busca del bien común con atención preferente a terceros.

5.4.2. Origen, desarrollo y configuración del sector

Tras una primera definición y delimitación de este sector no lucrativo, queremos indagar ahora con más detenimiento en su configuración actual. ¿Cuál es la envergadura que ha adquirido el tercer sector?, ¿qué perfiles presentan las organizaciones no lucrativas en el momento actual y en nuestro contexto? Responder, siquiera brevemente, a estas preguntas es necesario para aproximarnos a la especificidad de las organizaciones que estamos estudiando.

La Fundación BBV ha encarado un ambicioso estudio acerca del tercer sector en España en el marco de un programa internacional coordinado por la Universidad John Hopkins de Baltimore (Estado Unidos) que pretende una comparación internacional del sector no lucrativo en diversos países, a partir de su realidad de 1995. Según este estudio cabe hablar del tercer sector en España como de un "poderoso y complejo hecho social" (Fundación BBV, 1998: 11). El estudio revela la preponderancia, en todo caso, de organizaciones relacionadas con el ocio (tales como las deportivas o recreativas).

Para hacernos una idea de la envergadura del sector, diremos que, según este estudio, en España en el tercer sector se encuentran empleadas 548.366 personas, que representan el equivalente a 475.179 personas empleadas a jornada completa. Junto a ellas trabajan 1.026.482 voluntarios, cuya dedicación traducida a términos de empleo equivalente de jornada completa supone 253.599 empleos equivalentes.

Para completar esta perspectiva cuantitativa con una cualitativa, podemos recoger el siguiente texto del Consejo Económico y Social francés de 1986 como exponente de la consideración social que merecen las organizaciones no lucrativas:

> "La función de las entidades sin ánimo de lucro consiste en hacer aflorar a la conciencia colectiva necesidades sociales hasta entonces ignoradas o mal conocidas, bien sea por medio de iniciativas concretas o de llamadas y reivindicaciones que éstas formulan. Portador, alternativa o conjuntamente, de ideas y de demandas, promotor de innovaciones, deslindador de nuevos campos, operador en el terreno, administrador de servicios colectivos, el sector asociativo ejerce de este modo funciones que sitúan a la cabeza y en el corazón del desarrollo de las políticas de acción educativa, sanitaria, social (...). A estas funciones se encuentra estrechamente ligada la que desempeña la vida de las entidades no lucrativas en el desarrollo de una cierta calidad de vida social y de solidaridad, en los que la autonomía y la identidad de cada individuo pueden afirmarse en el seno de conjuntos de envergadura humana, basados en relaciones contractuales (...). Las entidades no lucrativas cumplen una función de intermediario -más exactamente, de mediación- no solamente entre los individuos, y entre los individuos y los poderes públicos, sino también entre mundos que en una sociedad cada vez más compleja tienden en demasiadas ocasiones a codearse sin comunicarse verdaderamente mundos de la producción por una parte, de la educación y de la formación por otra, de lo económico y de lo social, de lo social y de lo médico, del asalariado y del voluntariado, de lo privado y de lo público" (Cabra de Luna, 1996: 189-191).

Ahora bien, una vez reconocida la importancia cuantitativa y cualitativa del tercer sector, nos hemos de preguntar: ¿en qué medida y en qué sentido nos encontramos ante un fenómeno nuevo?

5.4.2.1. Variables combinadas para la emergencia de lo nuevo

En opinión de Cortina:

> "En realidad este sector es el más antiguo de todas las sociedades y en todas ellas se ha mantenido como una constante a lo largo de la historia" (Cortina, 1997: 126).

Efectivamente, como se ha señalado, por ejemplo para Estados Unidos:

> "Ya en el siglo XVIII, Alexis de Tocqueville relacionó la fuerza de la naciente democracia norteamericana con la existencia de una fuerte sociedad civil en la que existían densas redes de interacción social, basadas en organizaciones y asociaciones de carácter voluntario" (Subirats, 1998: 9).

Así pues podemos decir que lo que ahora llamamos tercer sector hunde sus raíces en diversas formas de agregación presentes en diversos contextos culturales y a lo largo de diferentes momentos de la historia. Según Donati, la que denomina tradición de organización de la sociedad civil es más consistente y larga en el área anglosajona y en el centro-norte de Europa que en la Europa mediterránea (Donati, 1997: 34). En todo caso como se ha señalado:

> "Este fenómeno (...) solamente en una parte de sus manifestaciones (ni siquiera la más importante) y en su dimensión estructural formal más que en su contenido y sus objetivos institucionales, puede ser entendido y calificado como *nuevo*. El largo camino multisecular recorrido por la beneficencia privada, por la filantropía, por el mecenazgo y las fundaciones, por el cooperativismo y el mutualismo social, o el protagonizado por hermandades, cofradías, sindicatos, ligas, gremios, comunidades, consorcios y concordias es tan intenso, tan largo y tan amplio que sólo con una extrema superficialidad puede ser interpretado como un fenómeno social nuevo en España" (Fundación BBV, 1998: 2).

En todo caso, en la literatura especializada al respecto hay suficientes indicios de que se entiende que cuando hablamos de las organizaciones no lucrativas en el momento actual sí hay algo nuevo de lo que hablar. Tanto el crecimiento significativo del número y la envergadura de las organizaciones no lucrativas en las últimas décadas

(Vernis y otros, 1998: 23-25) como el renovado y creciente interés de analistas, políticos o medios de comunicación por el tercer sector nos obligan a reflexionar sobre las coordenadas en las que cabe inscribir el fenómeno hoy y aquí.

Rodríguez Cabrero y Montserrat, señalan el Informe de la Comisión Filer (en 1975) sobre el *sector independiente*, en Estados Unidos, como el punto de inflexión para un interés renovado sobre las organizaciones no lucrativas. En España este *redescubrimiento del tercer sector* se produce en forma peculiar y probablemente con un cierto retraso en comparación con otros países. En todo caso podemos mencionar algunos factores que han influido y están influyendo en la configuración emergente de las organizaciones no lucrativas en la actualidad en nuestro entorno próximo.

Se ha afirmado, por ejemplo, que en el contexto de la globalización económica sobre la que reflexionábamos en el apartado 5.1.2., el sector de las organizaciones no lucrativas ha encontrado algunas oportunidades:

> "Los años más críticos (1974-1984) de la última gran transformación económica de la sociedad occidental proporcionan evidencias palpables del carácter contracíclico (...) de la evolución de la economía social. La comparación entre la evolución económica general y el desarrollo de ésta, a través del indicador empleo, es una buena prueba de ello" (Tomás Carpi, 1997: 90-91).

En opinión de este autor, el crecimiento de la economía social en la economía globalizada habría continuado en los ochenta y los noventa, vinculado a factores como los siguientes:

- Búsqueda, en un contexto de aumento del paro, de formas de organización empresarial participativa e inclusiva, que permiten además de salvar empleos recuperar en cierta medida el valor del entorno laboral como espacio de identificación y socialización.
- La terciarización de la economía, el desarrollo de la producción flexible y la externalización de funciones por parte de las empresas ha hecho más viables actividades dinámicas sin grandes inversiones en capital físico.
- Desarrollo de nuevos nichos de mercado vinculados a la preocupación por la ecología, la cultura, la salud u otros vinculados a intereses presentes en el sector no lucrativo.

Por otra parte, algunos autores señalan que, en el contexto de lo que hemos llamado crisis o reestructuración del Estado de bienestar, desde diversos discursos se fomenta la participación de los proveedores no públicos (e incluso no profesionales) de determinados servicios, con argumentos diversos (y, en ocasiones, de signo contradictorio) en torno a cuestiones como la reducción del tamaño del Estado, el abaratamiento de los costes, la desburocratización de los servicios o la potenciación de la participación social (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 23).

En realidad, dicha crisis o cuestionamiento del Estado como proveedor de servicios podría enmarcarse en un contexto más amplio de crisis o cuestionamiento del Estado y de la política como productores o garantes del bienestar social. El colapso del llamado *socialismo real* o la denuncia pública de casos de corrupción política, entre otros factores, habrían contribuido a una pérdida de confianza de algunas capas sociales en torno a determinadas fórmulas de participación y organización social. En el caso español, el llamado *desencanto* tuvo sus características y ritmos peculiares, pero en esencia condujo a la misma situación.

Por otra parte, en el contexto internacional, la caída del muro de Berlín trae consigo un cambio en la concepción del abordaje de determinados problemas sociales de alcance mundial y las políticas de cooperación al desarrollo o de ayuda humanitaria pierden en buena medida su carácter estratégico para el mantenimiento de los bloques. Por otra parte la *crisis de la deuda externa* pone en evidencia las disfunciones que en muchos casos ha sufrido la ayuda de gobierno a gobierno. En ese contexto se reduce el monto de la ayuda al desarrollo y se potencia el papel de las organizaciones no gubernamentales, que viven, por ejemplo en los años noventa, momentos de alta relevancia mediática y social relacionados con catástrofes de repercusión mundial. Esto ocurre en España con una fuerza especial por su tardía incorporación al grupo de países *donantes*.

En ese contexto internacional y en contextos locales se pone énfasis en que las organizaciones no lucrativas parecen revelar algunas ventajas competitivas para el abordaje de algunos retos (propios de la llamada *sociedad del riesgo)* por características como su flexibilidad organizativa y su proximidad a algunos sectores

sociales. Se afirma que algunas organizaciones no lucrativas y sus redes han sabido adaptarse mejor que otros sectores sociales a diversos aspectos de lo que hemos llamado sociedad de la información, tales como el uso de tecnologías de la información, la presencia en los medios de comunicación o la gestión de los *activos intangibles* de las organizaciones.

Por otra parte, el proceso de secularización de algunas sociedades, entre ellas la nuestra, permite al tercer sector recoger dinámicas y recursos que se habían canalizado a través de las estructuras, en nuestro caso, por ejemplo, de la Iglesia católica. La alternativa que se ofrece en España al realizar la declaración de la renta entre hacer una aportación a la Iglesia católica y a organizaciones sociales es tan sintomática como simbólica. Dicha función cultural vendría reforzada, por la vigencia, en determinados sectores sociales de los que hemos llamado *valores posmaterialistas*. En este contexto, algunas organizaciones no lucrativas han pasado a ser consideradas por una gran parte de la opinión pública como el cauce adecuado para la participación social (siquiera en forma de contribución económica) y para la respuesta a determinados problemas locales o internacionales. Según algunos autores no habría contradicción entre este tipo de opciones y el *individualismo hedonista* que, según Bell, caracteriza nuestras sociedades (Cortina, 1997: 22).

Probablemente también, las organizaciones no lucrativas han incorporado en mayor medida que otras instituciones sociales a mujeres, tanto profesionales como voluntarias, lo cual ha enriquecido su perspectiva y posibilidades de intervención en comparación con otras organizaciones en las que tradicional y todavía actualmente la presencia de las mujeres ha sido menor. Ello también ha influido en la capacidad de las organizaciones no lucrativas de conectar con preocupaciones sociales emergentes en un momento de cambio cultural y de redefinición de fronteras entre lo privado o íntimo y lo público.

Además, los cambios en el ciclo vital propios de una sociedad postindustrial e, igualmente, el aumento del tiempo liberado en algunos sectores sociales (pensemos en el voluntariado de las personas mayores) representa una oportunidad para las organizaciones no lucrativas.

Todos estos factores parecen dibujar una situación emergente que sin embargo reviste perfiles ambiguos. Según Donati:

> "Aún no tenemos las adecuadas categorías interpretativas para entender el fenómeno. Faltan categorías jurídicas, politológicas, administrativas y económicas que puedan observar y regular el fenómeno del tercer sector, en concreto en cuanto expresión de una esfera social que no es ni de derecho público ni de derecho privado. Tales desarrollos no serán deterministas, más bien dependerán de una serie de condiciones sociales tales como la adaptación de los fenómenos demográficos, las nuevas reglas del mercado y de las relaciones post-industriales, la política de inmigración, la extensión de las patología sociales. A todo ello habrá que añadir los posibles bloqueos que puedan resultar de la crisis del sistema político" (Donati, 1997: 28).

En todo caso estos factores son recogidos e interpretados de muy diferentes maneras en función de la perspectiva ideológica de cada cual. Y la heterogeneidad del sector se nos antoja infinita. Volvamos, por lo tanto a la tarea de delimitar o caracterizar este tercer sector: ¿qué debemos retener como común o esencial en las organizaciones no lucrativas?

5.4.3. Las organizaciones no lucrativas en su contexto actual

En función de los visto hasta el momento diríamos que la especificidad de las organizaciones no lucrativas, o del tercer sector como tal se da en la medida en que se va produciendo una *condensación* de características que diferencia a estas organizaciones:

- De la sociedad civil o tejido social familiar y comunitario.
- De las instituciones públicas o entidades de las administraciones públicas.
- De las empresas con ánimo de lucro que funcionan en un régimen de mercado.

Y precisamente diríamos que las organizaciones no lucrativas se desnaturalizan en la medida en que se difuminan sus diferencias respecto de los tres ámbitos citados:

- En la medida en que pierden su carácter de organización más o menos formalizada y se confunden con el tejido comunitario.

- En la medida en que pierden su condición no gubernamental y se convierten en *apéndices* de las administraciones públicas.
- En la medida en que se orientan a la demanda solvente en régimen de mercado y funcionan como las empresas con ánimo de lucro.

Estas dinámicas han sido, en ocasiones, calificadas como patologías que representarían una *colonización* del sector no lucrativo por parte de la racionalidad propia de los otros sectores. Hablaríamos, respectivamente, de disolución, burocratización y mercantilización. Así, por ejemplo, en cuanto a la relación entre el sector público y las organizaciones no lucrativas se ha dicho:

> "Por la vía de las subvenciones, el Estado ha convertido en satélites a las organizaciones solidarias; por la vía de las acreditaciones excesivamente reglamentistas se ha impedido la necesaria creatividad social; por la vía de las titularidades se ha fragilizado el surgimiento de nuevas iniciativas; por la vía de las declaraciones retóricas sobre el sistema público, se ha debilitado la responsabilidad social" (García Roca, 1996: 31).

Por el contrario, según Casado:

> "Los poderes públicos están llamados a ejercer una policía administrativa no sólo ni principalmente para controlar posibles desvíos de la acción voluntaria respecto del ordenamiento legal, sino también para garantizar su desenvolvimiento. El sector público, por otra parte, está llamado a ejercitar una acción de fomento en favor de las iniciativas sociales que juzgue convenientes para el bien público; las exenciones, los premios, las subvenciones, etc. sirven para ello. El sector público, finalmente, puede contratar y concertar con las entidades voluntarias la realización mediante ellas de servicios públicos. Importa mucho no confundir ni pervertir estos tres tipos de relaciones" (Casado, 1990: 8).

De igual modo podríamos poner ejemplos acerca de la relación de las organizaciones no lucrativas con las empresas privadas o con la comunidad. Sea como fuere, diríamos que las organizaciones no lucrativas se consolidan en la medida en que:

- Se les reconoce su papel social, por ejemplo como cauce de participación y como espacio de reproducción de ideas, actitudes y valores.
- Se les reconoce su papel económico, por ejemplo por los bienes y servicios que suministran o por el empleo que crean.
- Se les reconoce su papel político, por ejemplo por su carácter reivindicativo o por su papel de prestadores de servicios públicos.

Y sin embargo, curiosamente, las organizaciones no lucrativas, para poder recibir ese triple reconocimiento, necesitan simultáneamente:

- Cultivar sus conexiones peculiares con el tejido social, familiar y comunitario, con la sociedad civil (territorios y colectivos) de la que se nutren y reciben recursos y legitimación, contribuyendo a reproducir en el tejido social las condiciones que las originan y sostienen, entendiéndose que hay un continuo que va de las redes informales a las organizaciones formales.
- Sostenerse eficientemente en sus relaciones mercantiles. Las organizaciones no lucrativas están, en mayor o menor medida, presentes en el mercado, en los diferentes mercados y en ellos intercambian, cooperan y compiten con otras entidades no lucrativas, lucrativas y públicas, intentando defender su especificidad en cuanto a los bienes y servicios y las formas de producción o prestación que les son propias.
- Mantener y mejorar su interlocución con las administraciones públicas en un continuo que va desde la denuncia y la reivindicación hasta la colaboración o prestación de servicios públicos, entendiéndose en todo caso, que las organizaciones no lucrativas son cauces de participación y participan en la cosa pública y son fomentadas y reguladas por las administraciones públicas.

Por ejemplo Estivill afirma que:

> "Otro proceso que abunda en el mismo sentido es el de la basculación del mundo asociativo hacia las fórmulas empresariales. No sin contradicciones, pero llenas de potencialidades, centenares, por no decir algunos miles de organizaciones voluntarias se han lanzado en toda Europa, sea a la gestión de servicios que contratan con la administración pública, sea a la producción de bienes y servicios que venden en el mercado convencional o en los círculos alternativos. Ello les está haciendo penetrar y confrontarse con el mundo de la gestión empresarial, de los mecanismos crediticios, de la calidad de sus productos, de la coordinación transnacional de sus esfuerzos, transformándoles en verdaderas empresas sociales, en las que se conjuga la eficacia económica con la identidad social, y a menudo con una práctica ecológica" (Estivill, 1998: 164).

Porque curiosamente, diríamos que:

- Las organizaciones no lucrativas pueden evitar depender de las administraciones públicas en la medida en que estén vinculadas al tejido social y sean sostenibles desde un punto de vista económico.
- Las organizaciones no lucrativas pueden evitar someterse a las reglas del mercado en la medida en que las sostiene la sociedad civil y las protegen las administraciones públicas.
- Las organizaciones no lucrativas se diferencian del tejido social en la medida en que adquieren interlocución política e independencia económica.

Concretamente el voluntariado, como quintaesencia de lo que sería el tercer sector, tendría sentido en la medida en que encontrara un espacio diferente al ocupado por:

- Las personas en tanto que familiares, amigos o vecinos que hacen muchas cosas en el contexto de sus relaciones informales. El voluntario es un agente de intervención, no es un amigo.
- Los profesionales que realizan un trabajo que socialmente se considera ha de recibir una retribución económica. El voluntariado tiene sentido en la medida en que se señalan socialmente espacios de trabajo o prestación de características diferentes a los de los profesionales, no como *sucedáneo* de peor calidad cuando no hay dinero.
- Los ciudadanos que participan en la cosa pública en tanto que militantes, votantes, candidatos o cargos públicos, e incluso los propios socios de las organizaciones no lucrativas, cuya función y rol es diferente del de los voluntarios.

Así pues, proponemos hablar de organizaciones no lucrativas en la medida en que se condensan y se reproducen unas características y funciones suficientemente diferentes de las que presentan las administraciones públicas, las empresas con ánimo de lucro y el tejido social informal. No creemos, sin embargo que en ninguna de estas tres *fronteras* del tercer sector cabe hablar de una separación nítida y clara. En todo caso hay una gran diversidad, desde todos los puntos de vista.

Precisamente la diversidad vendría en relación con los siguientes aspectos, a nuestro juicio dialécticamente relacionados:

- El papel que pretende representar o la función que pretende cumplir.
- La forma de reparto y ejercicio de la participación y del poder en la organización, relacionada con la forma jurídica que adopta.
- El insumo de legitimación y de recursos que cada organización recibe en el contexto de los tres ámbitos de relación: con las administraciones públicas, en el contexto de mercado y con la sociedad civil.

Schein señala que las organizaciones pueden tener, por ejemplo, una función primaria y otra secundaria (Medina Tornero, 1996: 416) y diríamos que, en cada tipo de organización no lucrativa, las diferentes funciones (social, económica, política) tendrían una u otra consideración. Puede haber una organización no lucrativa cuya función primaria sea la prestación de un servicio pero con funciones secundarias como la creación de empleo o el fomento del voluntariado. Y puede haber otra organización no lucrativa cuya función primaria sea la defensa del medio ambiente, pero que, secundariamente sea un espacio de socialización. Diversos autores han subrayado, por ejemplo, la potencialidad del tercer sector en la creación de empleo (Rifkin, 1996: 338).

Así pues la representación que hacemos del tercer sector es la de un amplio y heterogéneo conjunto de organizaciones con finalidades y estructuras diferentes que comparten en mayor o menor medida una identidad que se produce y se reproduce en la triple diferenciación respecto del tejido social, las instituciones públicas y las organizaciones de mercado, en la medida en que representa una racionalidad diferente a las que rigen en el mercado, en la administración pública y en los mundos vitales.

Sin embargo, hemos de reconocer que tanta diversidad hay en la realidad de las organizaciones no lucrativas como en los discursos que se realizan respecto a ellas, no faltando tampoco los discursos críticos que señalan que también existe la posibilidad de una colonización por parte del tercer sector de espacios que le serían ajenos y así habrá quien señale que las organizaciones no lucrativas se ocupan de tareas propias del sector público, que hacen competencia desleal en el mercado o que son instrumentos de control social. Petras, por ejemplo, a partir de la experiencia latinoamericana, ha dicho:

> "El desmantelamiento del estado protector significa que la estructura social está más polarizada; entre burócratas en los sectores de salud, educación y seguridad social, por una parte, y profesionales bien pagados ligados a multinacionales, ONG y otras instituciones (...). Las ONG proporcionan atención y educación sólo a grupos limitados, dependiendo de los caprichos e intereses de los donantes extranjeros (...). Los ideólogos postmarxistas, marginados del Estado por los neoliberales han hecho una virtud de su impotencia. Absorbiendo acríticamente la retórica antiestatal que les llega desde arriba, la transmiten hacia abajo. Los postmarxistas tratan de justificar los vehículos organizativos (las ONG) que utilizan para lograr movilidad hacia arriba, con el argumento de que operan fuera del Estado y en la sociedad civil, cuando de hecho, están financiados por gobiernos extranjeros para trabajar con los gobiernos nacionales (...). Los posmarxistas en su papel de administradores de las ONG son fundamentalmente actores políticos cuyos proyectos (...) no producen un impacto económico importante (...). Pero sus actividades sí desvían a la gente de la lucha de clases (...). Su ideología de la cooperación liga a los pobres por medio de los neoliberales (...). Conforme los regímenes neoliberales devastaban a las comunidades, al inundar al país con importaciones baratas, pagos de la deuda externa y la abolición de las legislaciones laborales, creando una masa cada vez más grande de trabajadores mal pagados y desempleados, las ONG recibieron financiamientos para establecer proyectos de autoayuda, educación popular, capacitación para el trabajo, etc., y absorber temporalmente a pequeños grupos de pobres y cooptar a los líderes locales para minar las luchas contrarias al sistema" (Petras, 1997: 38-44).

Según Jerez y Revilla:

> "El auge del discurso de la solidaridad, del altruismo y del trabajo voluntario en el imaginario colectivo es el reflejo mediáticamente reinterpretado de los esfuerzos que la sociedad realiza en las actuales coordenadas de crisis de un mundo globalizado. (...). El lenguaje periodístico y la cotidianeidad de las distintas redes sociales van incorporando expresiones propias de este ámbito (...) aunque esta receptividad se encuentra modelada en sus ajustes de sentido por las cosmovisiones ideológicas y prácticas participativas concretas de los distintos sectores sociales" (Jerez y Revilla, 1997: 26).

Con todo, la diversidad en el tercer sector es interpretada en ocasiones como división sinérgica de papeles, por ejemplo entre organizaciones más orientadas a la promoción de cambios y otras más orientadas a la prestación de servicios. Sin embargo, también cabe analizarla en términos de fragmentación y conflicto de intereses entre diferentes organizaciones no lucrativas. Por ejemplo, según Jerez y Revilla:

> "El tercer sector puede tener una gran plasticidad para lograr una adecuada *división del trabajo* entre organizaciones que presten servicios y otras que aboguen por reformas, en la que se busque una retroalimentación de energías, en forma de apoyos cruzados y sensibilización política de espacios sociales marginados de la vida pública" (Jerez y Revilla, 1997: 37).

Sin embargo otros autores advierten del riesgo de ruptura del tercer sector "en una parte empresarializada y monetarizada y otra marginalizada" (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 11).

No está a nuestro alcance conocer el futuro del sector. Creemos sin embargo haber dado cuenta de su importancia y complejidad, así como de la entraña de su definición, que en la medida en que existe, creemos que dibuja unas organizaciones no lucrativas que lo son en la medida en que sean:

- No gubernamentales, en tanto en cuanto se diferencian de las administraciones públicas e interactúan con ellas.
- De economía social, en tanto en cuanto tienen un papel económico en claves diferentes a las de los otros agentes económicos.
- Voluntarias, en tanto en cuanto representan una cierta institucionalización de una racionalidad social diferente a la racionalidad política y a la racionalidad económica, lo que García Roca ha llamado la *lógica del don* (García Roca, 1994: 106).

En todo caso, tal como decíamos en el apartado 5.3. acerca de la intervención social, somos conscientes de haber elaborado, en este apartado otro de esos conceptos o esquemas fundamentales en el contexto de nuestra construcción teórica, al privilegiar, dentro del flujo de información generado por nuestro trabajo de campo, aquellas variables o factores que entendíamos nos permitían ordenar el discurso en torno a una cuestión tan amplia como la de las organizaciones no lucrativas. El esquema de la triple interlocución de las organizaciones no lucrativas fue especialmente valorado y utilizado por los miembros del grupo de trabajo y contrastado en al menos cinco de las actividades recogidas en el apartado 3.6.4.

5.5. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

A lo largo del capítulo 5 hemos intentado explorar los contextos en los que aparecen las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, hoy y aquí: en un momento histórico en el que la exclusión social y la participación social adquieren características peculiares; en un contexto particular de la política social y de los servicios sociales y en un momento concreto de la configuración del tercer sector. Creemos haber puesto las bases para construir, finalmente, una imagen, una representación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, tal como se presentan actualmente en nuestro entorno de referencia, intentando señalar aquellos que, con alguna certeza, puedan ser considerados como sus perfiles fundamentales y perspectivas principales.

No nos interesa tanto componer una descripción detallada del sector de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales como rescatar y vincular el mayor número de aspectos de las mismas que hayan de ser tomados en cuenta a la hora de proponer para ellas un modelo de gestión. Por ello, intentaremos diferenciar los elementos más coyunturales y locales de aquellos que se presentan de manera más permanente y general o que cabe esperar que vayan consolidándose en el futuro, a corto o medio plazo.

Para componer esta descripción y análisis de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, usaremos los conceptos presentados en el capítulo 4, y, en especial, nuestro esquema de comprensión de las organizaciones construido en el apartado 4.4.3. Con estos conceptos daremos forma a la información obtenida en la bibliografía y, especialmente en este apartado, en nuestro trabajo de campo e intentaremos poner las bases para comprender las fortalezas y debilidades, las oportunidades y amenazas de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en su realidad actual y en su evolución previsible.

Recordemos, en todo caso, que, por más que contemos con una considerable cantidad de información obtenida en nuestro trabajo de campo y procesada a lo largo

de nuestra investigación, somos nosotros los que construimos un concepto (en este caso el de organización no lucrativa de servicios sociales, a partir de nuestra interpretación de los servicios sociales y de nuestro concepto de organización no lucrativa) y los que lo utilizamos para parcelar y configurar la realidad. Intentaremos definir en qué medida y en qué sentido las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se configuran como un tipo de organización emergente con características peculiares e intentaremos, también, dar cuenta de la diversidad presente en el seno de este conjunto de organizaciones así como de sus similitudes y diferencias con otros tipos de organización.

En la medida en que seamos capaces de mostrar la virtualidad de nuestro concepto para representar un territorio de la realidad, en la medida en que a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales realmente existentes les sea útil mirarse en el espejo de nuestro *tipo ideal*, estaremos construyendo una base sólida para poder, después, discutir el modelo de gestión adecuado a este tipo de organizaciones, entendiendo que la gestión, será, junto con otras, una de sus condiciones de posibilidad. Por otra parte al concluir este trabajo estaremos reforzando o debilitando la justificación de la especificidad de este tipo de organizaciones y, con ella, en buena medida, el interés de nuestra investigación.

5.5.1. Organizaciones 'no lucrativas' y 'de servicios sociales': ¿un nuevo sujeto emergente?

A lo largo de este capítulo 5 hemos ido aproximándonos al territorio que ahora queremos explorar con detenimiento, el de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. En el apartado 5.1. hicimos una descripción del entorno social en la que intentamos arrojar algo de luz sobre el escenario económico, político o cultural en el que se desenvuelven hoy estas organizaciones. En los apartados 5.2. y 5.3. intentamos analizar la política social y los servicios sociales para comprender la naturaleza del encargo que reciben y los procesos en los que se involucran las organizaciones de servicios sociales. Y, por fin, en el apartado 5.4. hemos profundizado acerca de lo que representan las organizaciones no lucrativas en general. Ahora nos situamos, por fin, en la intersección entre todos esos territorios o en la encrucijada de esos diversos caminos.

Según diversos autores, explorando en las raíces históricas y en la esencia, tanto de los servicios sociales como de las organizaciones no lucrativas, se encuentran elementos que hacen pensar en que no es casual ni nueva la vinculación entre unos y otras. Se ha señalado que:

> "Los servicios sociales -conjunto de políticas y servicios dirigidos a ayudar económica y socialmente a las personas con riesgo de exclusión- nacen en el siglo XIX en sociedades urbanas ya industrializadas y aparecen de la mano de dos fenómenos estrechamente ligados: la denominada *cuestión social* (subterfugio con el que se aludía al descontento de las clases trabajadoras) y la lucha por la libertad de asociación. Se entendió que la solución a estos problemas pasaba por una mezcla de adoctrinamiento religioso y asistencia benéfica (...). Este breve relato de los orígenes de los servicios sociales modernos podría validar la hipótesis según la cual la aparición de un tejido cívico altruista y dirigido a prestar servicios a los ciudadanos está muchas veces relacionada con la existencia de iniciativas procedentes de grupos o sectores que pretenden plasmar sus concepciones ideológicas o hacer avanzar sus ideas y valores" (CECS, 1999: 52).

Parece, pues, que el territorio de intersección entre lo que hoy llamamos servicios sociales y lo que hoy llamamos organizaciones no lucrativas es un territorio *habitado* desde hace tiempo. Parecería que entre el tipo de misión y procesos típico de los servicios sociales y el tipo de configuración y funciones propias de las organizaciones no lucrativas habría, en principio, algún tipo de sinergia. Intentemos comprobarlo a lo largo de las siguientes páginas, pero más que echando la vista atrás, explorando la realidad actual de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Repasemos el recorrido realizado a lo largo del capítulo 5 e intentemos responder a esta pregunta: ¿qué elementos aparecen en el escenario dibujado que debamos tomar en consideración para describir a quienes, hoy y aquí, encontramos en ese *territorio*?, ¿en qué medida y en qué sentido nos encontramos con un tipo nuevo o emergente de organización no lucrativa de servicios sociales? Refiriéndonos a tendencias presentes a nivel internacional en los países de nuestro entorno rescataríamos las siguientes:

- Nos encontramos en una situación social en la que parece razonable pensar que los riesgos de exclusión social crecen y pueden seguir creciendo en número, diversidad y complejidad. Por otra parte la población atendida por los servicios,

naturalmente, tiende a considerar las prestaciones que recibe como derechos adquiridos y a demandar ampliaciones o mejoras.

- Pese a la denominada *crisis del Estado de bienestar*, las administraciones públicas, con independencia de su signo político, parecen orientadas a mantener algún tipo de política social y, en concreto, un sistema de servicios sociales, con un encargo social vinculado de una u otra manera con la exclusión social. Es evidente que dar marcha atrás es mucho más difícil que no avanzar.
- En la política social en general, y en los servicios sociales en particular se observa una marcada tendencia a un sistema mixto que potencie la participación de entidades privadas en el sistema de servicios, y, lógicamente, una cierta competencia o concurrencia entre las mismas, en tanto en cuanto, tendencialmente, todo cliente desea poder elegir entre varios proveedores, o, como mínimo, no depender de uno.
- Factores políticos, económicos y culturales, de diversa índole (como vimos en el apartado 5.4.2.1.), incluida una cierta crisis de otros espacios de socialización (laboral, religiosa, familiar o política) han producido un nuevo incremento de la agregación de personas en organizaciones no lucrativas para dar respuesta a diferentes necesidades y actuar en diversos ámbitos. Un sector importante de las organizaciones no lucrativas es, justamente, el dedicado a la gestión de servicios sociales.

Situándonos en nuestro entorno más próximo de referencia (País Vasco y, en general, España), añadiríamos que la estructuración del sistema de servicios sociales se produce, fundamentalmente, a partir de los años ochenta. Ello hace que se observen dos fenómenos:

- La menor consolidación de la red pública (junto a otros factores) facilita, más que en sectores como por ejemplo el de la salud, la implantación de experiencias de contratación externa de la gestión de servicios por parte de las administraciones públicas.
- El sistema y muchas de las organizaciones implicadas en el mismo están en proceso de consolidación o estabilización. De hecho, diversos estudios (Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997) y nuestro trabajo de campo confirman la importancia de la década de los ochenta en el nacimiento o en el crecimiento y

transformación de muchas de las entidades de referencia. Por otra parte la influencia de los programas europeos en la década de los noventa, es referida por muchas de ellas.

Asi pues, nos encontramos ante un escenario dinámico en el que, sin embargo, cabe afirmar que se configuran condiciones de entorno progresivamente más similares para organizaciones con orígenes diversos, como por ejemplo:

- Organizaciones (asociaciones) que nacieron como grupos de ayuda mutua y reivindicación pero que fueron asumiendo la gestión de servicios, típico en el caso de las asociaciones en favor de personas con discapacidades. Incluso aquellas que han querido reforzar su entidad como defensoras de derechos han conservado táctica o estratégicamente una cierta gestión de servicios.
- Asociaciones de voluntarios que nacieron para dar respuesta a un problema social de terceros y se fueron profesionalizando en la gestión y prestación de servicios, y, eventualmente cambiando su personalidad jurídica (por ejemplo pasando a convertirse en cooperativas).
- Entidades promovidas desde las administraciones públicas en un contexto de privatización de servicios de gestión pública o, al menos, como alternativa a la creación de servicios de gestión pública reivindicados por algún sector o demandados por alguna problemática social emergente.
- Entidades promovidas por otras entidades religiosas, financieras o de otro tipo como forma de realizar su función social.
- Entidades surgidas con el fin de proporcionar empleo remunerado a determinadas personas en riesgo o proceso de exclusión, que, a su vez, asumen como campo de actuación el de los servicios sociales. Progresivamente ven que se han de legitimar y justificar por el servicio que prestan y no sólo (y en ocasiones tampoco fundamentalmente) por la creación de empleo.

Se trata como vemos de organizaciones cuya configuración y autocomprensión originaria era diferente y distante. Sin embargo, dichas organizaciones con orígenes y formulaciones diversas van convergiendo en la medida en que:

- Realizan un tipo de servicios, los servicios sociales, afectados por las políticas sociales y, por lo tanto, en alguna medida regulados y financiados por las diversas administraciones públicas. En la medida en que el sistema de servicios sociales va madurando, va estableciendo unas condiciones de regulación que han de dibujar un terreno de juego cada vez más estructurado para los proveedores.
- Se ven sometidas a las regulaciones que progresivamente van *normalizando* el tercer sector y que se van plasmando tanto en la legislación (por ejemplo, legislación sobre voluntariado, fundaciones, cooperativas de iniciativa social) como en la expectativa social acerca del *valor añadido* que se espera de las organizaciones no lucrativas y de las prerrogativas que se les ha de otorgar.
- Aunque partan de una posición dominante en la provisión privada de servicios sociales ven aumentar la competencia por parte de entidades con ánimo de lucro. Montserrat señala un incremento notable de la presencia de entidades lucrativas en la prestación de servicios sociales a partir de 1992 debido al crecimiento del sector o a políticas desarrolladas.
- Se van diferenciando unas de otras en la medida en que se va produciendo una maduración y crecimiento del tercer sector que empuja a una segmentación y reparto de papeles entre distintas organizaciones, entre las que, también, se van reestructurando las relaciones.
- En su desarrollo y maduración van buscando economías de escala y acometiendo procesos de diversificación que les hace ampliar su radio de acción y confluir unas con otras en torno a servicios y poblaciones similares.

Afirmamos, entonces, que se abre un espacio de convergencia, un conjunto de oportunidades de desarrollo de un conjunto de organizaciones no lucrativas como prestadoras de servicios sociales. En la medida que se va dando esta convergencia que toma más importantes los elementos comunes y secundarios los elementos diferenciales, cabe observar una diferenciación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales respecto de:

- Las redes familiares y comunitarias (aspecto sobre el que ya hemos insistido en varios momentos) y otras organizaciones no lucrativas y, en particular de aquellas no orientadas a la gestión de servicios. En el vasto territorio del tercer sector veíamos que se produce, entre otras, una diferenciación entre entidades que se

orientan más bien a la gestión y prestación de servicios y las que buscan preferentemente la ayuda mutua, la garantía de derechos o cambios políticos a través de labores como la sensibilización o la reivindicación. Entre unas y otras puede haber sinergias y trabajo en red, pero también puede haber bloqueos y conflictos. En todo caso hay diferencias entre unas y otras en aspectos como: relación con las administraciones públicas, profesionalización o aspectos estructurales y culturales. También puede haber organizaciones que compatibilicen diversas dimensiones.

- Entidades con ánimo de lucro prestadoras de servicios sociales. Aunque presten un mismo servicio, se entiende que es diferente el papel social que se espera de una entidad con ánimo de lucro y de una organización no lucrativa. La empresa con ánimo de lucro, con independencia de los servicios que preste se mediría por su contribución a la creación de riqueza económica. En el caso de las organizaciones no lucrativas se espera un incremento de lo que se ha llamado *capital social* (Subirats, 1998: 9).
- Instituciones públicas prestadoras de servicios sociales. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales por su esencia, por su historia, por sus vínculos con la sociedad civil o por su necesidad de diversificarse no son, en principio, meros prestadores de servicios de titularidad pública o meros ejecutores de la política social, de modo que, pueden ser proveedores de varias administraciones públicas, innovar y promover nuevos servicios, participar en la formulación de las políticas, ser espacios de ayuda mutua, defender o reivindicar derechos. En todo caso, se diferencian de los proveedores públicos de servicios sociales.

Nuestro trabajo de campo, que ha supuesto una forma especial de inmersión durante más de dos años en el sector de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de Bizkaia aporta algunas evidencias relacionadas con indicadores que permiten afirmar esta tendencia a la convergencia:

- Homogeneización en el tratamiento desde las administraciones públicas.
- Cambios de forma jurídica de algunas organizaciones (por ejemplo, de asociaciones a fundaciones, de asociaciones a cooperativas).
- Incremento de relaciones entre organizaciones con orígenes diversos.
- Similitud de preocupaciones y planteamientos expresados.

Sin embargo con el mismo énfasis que afirmamos que hay condiciones y tendencias que apuntan a la convergencia y a la configuración de un tipo y un sector de organizaciones, hemos de decir que dicho proceso puede ser calificado de incipiente e incierto. Por citar dos detalles significativos, hay que afirmar que las relaciones se concentran en gran medida en el ámbito de las organizaciones que trabajan con las mismas poblaciones (atendiendo, por ejemplo a las referencias de otras organizaciones solicitadas en las entrevistas) y que no existen o son muy incipientes fenómenos típicos de otros sectores como, por ejemplo, los convenios colectivos que superen el ámbito de una organización.

Por todo ello, al menos en nuestro entorno más próximo, hablamos de una situación emergente y ambigua. No estamos hablando un proceso uniforme o irreversible. Es tan solo una tendencia relativamente observable y explicable. En todo caso estamos hablando de una oportunidad constatable, esto es, la de la emergencia de un tipo y sector de organizaciones, en cierto sentido nuevo: el de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Cabe comparar nuestra percepción con las derivadas de algunos estudios de la realidad española en general. Rodríguez Cabrero, refiriéndose a este tipo de organizaciones ha dicho:

> "El sector privado no lucrativo es aún residual, dependiente del sistema público en cuanto a financiación, no regulado en cuanto a criterios de acreditación y evaluación de su calidad" (Rodríguez Cabrero, 1992: 15-16).

Esta consideración resulta evidente, por ejemplo si hacemos una comparación con países del centro y norte de Europa (por ejemplo Alemania y Holanda) en los que el peso específico del sector no lucrativo en un contexto, por otra parte, de sistemas de servicios más desarrollados, es mayor que en los países mediterráneos y, también que en España.

En todo caso, según Rodríguez Cabrero y Montserrat cabe hablar de tres cambios profundos en la España de los últimos años, sintentizados como desarrollo fragmentado de la sociedad civil, participación social atomizada y reestructuración de los modos de intervención del Estado de bienestar:

a) "Un fuerte crecimiento y diversificación del sector asociativo que se ha traducido en una verdadera eclosión de asociaciones inscritas durante la última década y en un desigual y fragmentado desarrollo de las mismas (asociaciones-movimiento, asociaciones-servicios, asociaciones mixtas, asociaciones prolongación del Estado, asociaciones dependientes, asociaciones autosuficientes, etc.) (...).
b) El indudable carácter integrador y vertebrador del asociacionismo, como ámbito de la democratización y socialización del bienestar social parece convivir (...) con un reflujo de la participación en contraste con los discursos sobre las bondades innegables del desarrollo de la sociedad civil (...).
c) Está cristalizando un sistema mixto de bienestar" (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 123-124).

En ese contexto, y tras un estudio sobre las entidades no lucrativas de servicios sociales en España, estos autores concluyen con la siguiente caracterización:

> "Una fracción residual que hiperidealiza el momento mítico originario de eclosión asociativa y que enfatiza en la reivindicación (...) es más movimiento que asociación; una segunda fracción importante, que hiperidealiza el mercado como referente ideológico y que enfatiza en la necesidad de gestionar las entidades como si fueran empresas (...); finalmente un bloque mayoritario y ambivalente, que enfatiza en la necesidad de socialización del bienestar asumiendo la propia debilidad histórica del asociacionismo español, la necesidad de desarrollar políticas que contemplen fines reivindicativos y de gestión de servicios a la vez y que se base en la coordinación interasociativa y la complementariedad entre Estado y entidades sociales" (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 159).

Diferenciando más señalan:

> "Emerge una estratificación discursiva ideológica de cinco grupos o tipos asociativos dentro de un eje de comunitarización/burocratización: a) un asociacionismo de tipo reivindicativo o espontaneista denegativo del Estado (...); b) un asociacionismo burocrático (...) que deniega la práctica asociativa reivindicativa (...) y (...) defiende un modelo de asociación de tipo empresarial (...); c) un asociacionismo comunitario (...) que se rige por los principios de solidaridad, responsabilidad, participación y autonomía y que se concretan en funciones de tipo ideológico (desarrollo de la solidaridad), de tipo social (cubrir lagunas de las políticas sociales) y políticas (desarrollo de la democracia participativa); d) un asociacionismo asistencial (...) que se guía por los principios de madurez, complementariedad, autosuficiencia, evaluación y unidad de dirección y que se traduce en funciones de reivindicación, gestión de servicios y promoción; e) asociacionismo organizativo, que se rige por los principios de realismo, eficacia, especialización y división funcional y que se traduce en funciones de gestión de servicios y, de manera residual, la función de promoción" (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 160).

En todo caso, esta variedad que refleja el estudio de Rodríguez Cabrero y Montserrat se produce, a nuestro juicio, en relación con las cuestiones o los ejes que estamos señalando como fundamentales para las organizaciones no lucrativas de servicios

sociales y confirmaría nuestra percepción de que existen fenómenos lo suficientemente nuevos para pensar, también, en nuevas configuraciones.

En todo caso, la historia de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales no está escrita. Los interrogantes sobre su evolución futura son tantos o más que las tendencias probables. Las sinergias no están predeterminadas ni las ventajas competitivas garantizadas. Lo que llegue a ser y a hacer cada una de ellas y sus redes dependerá de una gran cantidad de variables. Y, entre ellas, de su gestión. En todo caso, pasemos ahora a un examen más pormenorizado de los diferentes aspectos que nos van a permitir comprender mejor este tipo de organizaciones, para al final ensayar una síntesis acerca del tipo de organización del que estamos hablando.

5.5.2. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en su entorno

El entorno de las organizaciones era, según el esquema que planteamos en el apartado 4.4. el primer aspecto o elemento a tener en cuenta en el análisis de una organización. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, por su origen y función, aparecen, en la mayoría de los casos, vinculadas a un territorio de tamaño pequeño o mediano (barrio, municipio o provincia) y, en muchas ocasiones también a un colectivo poblacional de referencia. Por otra parte, es interesante hacer referencia tanto al entorno de las organizaciones en general como al entorno de sus unidades operativas (equipos, servicios o programas) que se ubican, todavía con más claridad, en un entorno microsocial. Por lo demás, esto es lo habitual en muchos tipos de servicios.

Efectivamente, en cualquier organización prestadora de servicios adquiere una especial relevancia su relación con el entorno, pues es mayor que en otros tipos de organización el número de procesos y más importantes las actividades que suponen interacción entre las personas de la organización y personas de fuera de la organización. Por otra parte, se ha subrayado el carácter relacional y participativo de las organizaciones no lucrativas, como constructoras del tejido social (sea como cauces de participación política, creadores de empleo y riqueza o agentes de cambio cultural). Si, por último, admitimos que la misión de las organizaciones no lucrativas

de servicios sociales está relacionada con la exclusión, es decir, con la relación entre las personas y sus entornos, cabe pensar que nos encontramos ante un aspecto de particular importancia.

En realidad las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y sus unidades operativas pueden ser entendidas como sistemas que se implantan en entornos (usualmente microsociales) y pretenden contribuir a una reestructuración de las pautas o estructuras de interacción excluyente allí presentes. Un servicio residencial, un programa de prevención comunitaria o un centro de día pretenderían, desde esta óptica, contribuir a cambios significativos en las interacciones entre las personas y sus entornos y con ello, a su calidad de vida, satisfacción de necesidades o ejercicio de derechos.

La existencia de una organización no lucrativa de servicios sociales se justifica por los cambios a los que contribuye en su entorno y, en particular en los procesos de exclusión social en los que corren el riesgo de incurrir o en los que están inmersas determinadas personas. Visto desde el punto de vista de los usuarios, la organización no lucrativa de servicios sociales pasa a formar parte de su entorno y contribuye a cambios en la situación y perspectivas de la persona.

Diríamos que los recursos sociales (que, como sabemos, se articulan de forma organizada) *penetran* de un modo peculiar en la vida de las personas, familias y redes comunitarias pero no se deben confundir con los recursos propios, naturales o informales de esas personas, familias y redes comunitarias. Una auxiliar de ayuda a domicilio puede proporcionar a un anciano una ayuda muy similar a la que, otros días, le presta su hijo. Sin embargo sólo en el primer caso hablamos de intervención social o servicios sociales.

La diferenciación sistema/entorno se hace en ocasiones más difícil, pero sigue siendo, a nuestro juicio, fundamental y permite comprender, siguiendo con el ejemplo, que la atención que presta ese hijo al anciano es parte de ese entorno que se puede ver afectado por la intervención social. Con todo, tampoco cabe pensar que los límites entre servicio social y red natural deban ser considerados de manera rígida. Recordamos la frase de un joven con deficiencia mental que servía de título a un

texto sobre servicios residenciales: "esto no es un programa, esto es nuestra casa" (Bodgan, 1987).

En cualquier caso, desde nuestro punto de vista, las necesidades o riesgos presentes en un contexto social son las que justifican la actuación de la organización, que habrá de contribuir a los cambios precisos en ese contexto. Los productos y resultados de la actuación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se configurarán de manera diferente en cada caso. Por ejemplo podríamos decir que en un programa de sensibilización los destinatarios directos serían los profesionales de la educación de una ciudad y los beneficiarios indirectos los menores miembros de minorías étnicas. Sin embargo en un centro de día los usuarios podrían ser miembros de minorías étnicas, cuyos profesores se verían beneficiados indirectamente.

Así, volviendo al ejemplo anterior entendemos que si la intervención de la auxiliar de ayuda a domicilio contribuye directamente a que el anciano esté mejor alimentado y más limpio y contribuye indirectamente a que se disminuya la frecuencia de visitas por parte de su hijo, ambos efectos han de ser tomados en cuenta y analizados para hacer una evaluación de la intervención. Ya vimos en el apartado 4.4.4.1. que es importante diferenciar entre los diferentes niveles en los que se producen los efectos de la intervención.

En cualquier caso estamos hablando del *encargo social* que reciben los servicios sociales, y, en definitiva, de la misión que desde diferentes perspectivas se les atribuye. Esta perspectiva, sin embargo se puede comprender mejor si analizamos el conjunto de personas y grupos que tienen interés en la actuación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

5.5.2.1. Los 'stakeholders' externos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Comprender las organizaciones no lucrativas de servicios sociales es, en buena medida, comprender las características de sus *stakeholders* y de las relaciones que se dan entre las entidades y todos esos grupos que tienen algún interés en su funcionamiento. En el escenario que venimos describiendo y fijándonos ahora en el

entorno, hay que tomar en cuenta las relaciones de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales al menos con:

- Los usuarios de los servicios o destinatarios de la intervención (pasados, actuales o potenciales).
- Las redes familiares y comunitarias cercanas.
- Las administraciones públicas.
- Otras organizaciones sociales.
- La sociedad en general.

En ocasiones se habla de este conjunto de interlocutores externos (incluyendo a veces también los internos) como *sistema-cliente* (Le Boterf y otros, 1993: 14). El concepto nos parece interesante pues refleja la existencia de una multiplicidad de clientes y las interrelaciones de todos con todos.

En cuanto a los usuarios o destinatarios de la intervención, hay que notar que en algunas ocasiones no demandan el servicio, por ejemplo cuando éste es solicitado por la familia. Por otra parte, usualmente no pagan por él o al menos no lo hacen en unas condiciones similares a las del mercado. Al hecho de no pagar por los servicios en términos de mercado se le ha denominado *velo fiscal*, entendiendo que supone, en una economía de mercado, un condicionante en la prestación de servicio.

En la medida en que la intervención social se dirige más a la comunidad o a otros sistemas de servicios, hay que entender con más claridad que los destinatarios de la intervención no son demandantes de un servicio. Esto introduce variaciones importantes en el la relación entre agentes y destinatarios de la intervención.

De todas maneras, en la mayoría de los casos, los usuarios o destinatarios de los servicios sociales son personas en riesgo o proceso de exclusión. Como hemos señalado, para entender la prestación de servicios en los servicios sociales es fundamental, a nuestro juicio, comprender la tensión dialéctica que se produce entre las necesidades normativas establecidas política y técnicamente y las expectativas, deseos, preferencias o demandas de los usuarios, que no tienen por qué coincidir con las mencionadas necesidades normativas.

Diríamos que en la medida en que se aplican los principios de intervención que recogíamos en el apartado 5.3.2.1., se observa en los servicios sociales:

- Una mayor orientación a la satisfacción de los usuarios y a la medición de la misma.
- Un incremento de la participación de los destinatarios en el diseño, ejecución y evaluación de la intervención.

En cualquier caso, entre los usuarios de los servicios sociales se encuentra, con más frecuencia que en otro tipo de servicios, alguna limitación para demandar y valorar el servicio. Precisamente por ello se hace particularmente relevante el papel de las redes familiares y comunitarias de las personas, las cuales, a su vez, como veíamos en el apartado 5.3.3.2.3., pueden ser también objeto de intervención. En el caso extremo nos encontraríamos con personas incapacitadas judicialmente, en cuyo caso figuras como la del tutor, se convierten en interlocutores de especial importancia. En la medida en la que los servicios sociales van atendiendo casos en los que es mayor la dependencia, este hecho tiene más relevancia.

Sea como sea, los mencionados principios de intervención orientan hacia una integración comunitaria y una proximidad a las redes informales de las unidades operativas de los servicios sociales.

La relación entre las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y las administraciones puede pasar por diferentes fórmulas (Gutiérrez Resa, 1996: 305-306; Alonso Seco y Gonzalo, 1997: 176-182):

- Se da, en todo caso, la inscripción de la entidad en uno o varios registros administrativos. En algunos de dichos registros, según para qué se establezcan, se requerirá previamente de una autorización, acreditación u homologación de la entidad por parte de la administración competente.
- Puede darse por parte de las administraciones una acción de fomento de las organizaciones, por ejemplo mediante subvenciones o un trato fiscal especial.

Jordana de Pozas, en esta acción de fomento, distingue entre medios honoríficos, jurídicos y económicos (Benito, 1990: 76).

- Las administraciones públicas pueden establecer con las organizaciones no lucrativas algún tipo de acuerdo estable (al menos por un tiempo) que puede recibir diferentes nombres como por ejemplo: contrato (o contrato-programa), convenio (o convenio-programa) o concierto. Todo este tipo de figuras, aunque tienen diferentes interpretaciones, suponen un reconocimiento acerca del interés público e incluso del carácter público del servicio prestado y, consiguientemente una garantía de financiación
- Las administraciones públicas pueden ejercer sobre las organizaciones no lucrativas de servicios sociales una acción reguladora de mayor o menor alcance en función del tipo de relación establecida. Por ejemplo puede estar en manos de la administración la decisión sobre acceso a los servicios o precio de los mismos.
- Las administraciones públicas pueden ejercer diferentes formas de control o evaluación de la actividad de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales Por una parte está la tutela de las fundaciones en general, para que se cumpla la voluntad del fundador. Por otra puede haber un seguimiento de los servicios, una inspección de los mismos, control de las cuentas u otros aspectos. Vinculado a ello puede haber sanciones

Como señala Knapp, la metáfora de un mercado parece adecuada para explicar las relaciones entre administraciones públicas y proveedores de servicios sociales (Knapp, 1992: 34). En ese contexto influyen factores como mandatos legislativos y decisiones políticas; demandas sociales; precedentes de servicio; disponibilidad, coste y calidad de los proveedores; vínculos y relaciones de poder (Knapp, 1992: 35).

Como decíamos, en nuestro contexto próximo vivimos un momento de estructuración o reestructuración de las relaciones entre proveedores no lucrativos de servicios sociales y administraciones públicas competentes en el que se detecta un incremento de la competencia promovida legislativa y políticamente desde las diferentes administraciones públicas. Aumenta uso de la fórmula de licitación y se van incrementando las exigencias en los pliegos de condiciones

Por otra parte, también es cierto que, dada la dispersión de las competencias en materia de servicios sociales también existe una considerable fragmentación del lado de la demanda. Por otro lado, a menudo es mencionado por parte de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, que en las administraciones públicas cabe diferenciar como grupos con intereses distintos el de los técnicos y el de los políticos

En todo caso hay que señalar que la relación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales con las administraciones públicas no se reduce a la mera prestación de servicios. Por una parte, como prestadoras de servicios, las organizaciones pueden ser requeridas para participar en la elaboración y evaluación de las políticas públicas o hacer propuestas por propia iniciativa. Por otra parte, las organizaciones actúan en ocasiones en representación de personas o como grupos de presión para condicionar las agendas y las decisiones de las administraciones públicas

En cuanto a las relaciones con otras organizaciones, se ha de tener en cuenta un abanico amplio entre las que pueden estar

- Otras organizaciones no lucrativas de servicios sociales dedicadas a una actividad similar o que potencialmente pudieran realizarla
- Otras organizaciones no lucrativas con interés en la actividad de la organización, tales como asociaciones de defensa de derechos de determinados colectivos, organizaciones de usuarios o asociaciones de familiares
- Entidades que financian o pueden financiar las actividades de la organización
- Instituciones públicas que prestan o pueden prestar servicios similares
- Entidades con ánimo de lucro que prestan o pueden prestar servicios similares
- Proveedores de bienes y servicios

Como en cualquier tipo de institución social, el desarrollo de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales ha tenido y tendrá que ver, entre otros factores con su capacidad de establecer alianzas, formar redes, crear *masa crítica* de forma conjunta con otras organizaciones con las que comparta señas de identidad e intereses. Ello

hace que otras organizaciones no lucrativas de servicios sociales sean, sin duda, interlocutores de interés para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Por otro lado y por mencionar el aspecto más novedoso en cuanto a la relación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales con otras organizaciones, cabria fijarse en la creciente competencia por parte de empresas con ánimo de lucro debida a factores como los siguientes:

- Crecimiento y maduración del sector.
- Decisiones legislativas y políticas que favorecen la entrada, como por ejemplo los cambios en la legislación española de contratos del Estado o los sistemas de cheque-servicio, citados en el apartado 5.3.2.3.1.
- Incremento de necesidades, por ejemplo residenciales o de ayuda en el domicilio en sectores solventes que dibujan un escenario en que las empresas pueden intentar obtener economías de escala, compatibilizando la prestación de servicios en régimen de mercado y la colaboración con las administraciones en la provisión de servicios sociales.
- Fragmentación y debilidad estructural y financiera de organizaciones no lucrativas de servicios sociales ante demandas de las administraciones públicas, asunto sobre el que volveremos más adelante.

También cabe referirse brevemente a entidades privadas de las que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales puedan obtener financiamiento. Si bien en nuestro contexto esta fuente de financiación no es muy frecuente, en otros contextos, como el anglosajón, resulta fundamental en el concepto de *fundraising*.

Por último, hablábamos de la sociedad en general como *stakeholder* o como cliente de los servicios sociales. En un sistema democrático no se puede despreciar la importancia de la opinión pública a la hora de la legitimación de las políticas sociales, la acción social y los servicios sociales. Esa legitimación no sólo va a afectar a los decisores políticos sino que también va a influir en la reacción del entorno microsocial ante una organización o una de sus unidades operativas.

En muchas ocasiones es la creación de una organización lo que hace visible un problema y, en todo caso, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se encuentran ante el reto de contribuir a la reproducción social y, específicamente, cultural, de las condiciones de participación o solidaridad que dieron origen, sostienen e identifican a la organización. Para todo ello, las organizaciones estiman cada vez más importante el papel de los medios de comunicación social.

Diríamos que por su posición en el escenario social y por la sensibilidad de los problemas que abordan, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales pueden convertirse en muchas ocasiones en actores *prepolíticos* o políticos, por los problemas que hacen visibles, por sus propuestas en materia de política social o por su influencia en el tejido social.

No queremos concluir este apartado sobre los *stakeholders*, sin olvidar que, en cada caso, es necesario hacer el análisis del macroentorno y el microentorno, tanto de la organización en general como de cada una de sus unidades operativas. No olvidemos que en muchos casos, el éxito de la intervención social depende en buena medida de la capacidad de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de influir, por ejemplo, en agentes de la comunidad, servicios educativos, servicios sanitarios u otras organizaciones.

En cualquier caso, cabe decir que el *sistema-cliente* de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se configura de manera peculiar y compleja y que, en muchas ocasiones existen serias contradicciones entre las expectativas e intereses de los diferentes grupos en cuestión.

5.5.2.2. Algunas 'señas de identidad': personalidad jurídica e imagen corporativa

Incluimos en este apartado de relaciones con el entorno la cuestión de la *identidad* de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. En realidad, la identidad es siempre identidad percibida por algún interlocutor (también por las personas de la organización). La personalidad jurídica no es sino el *precipitado* en términos regulados por la ley de esa identidad social de la organización, mientras que la

imagen corporativa es la percepción viva y cambiante que diferentes públicos tienen de la organización. Nos referiremos brevemente a esas dos cuestiones.

Como dijimos en el apartado 4.4.4.1., desde nuestro punto de vista, la figura jurídica que adopta una entidad podría considerarse como una característica del vínculo de la organización con las instituciones públicas. Precisamente, en el momento en el que termina el trabajo de campo de esta investigación, diferentes actores expresan una situación de expectativa e inseguridad ante el desarrollo legislativo y, en general, normativo del ámbito de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Si bien en el ámbito vasco hay una ley de asociaciones, la ley española al respecto es preconstitucional, hecho que haría esperar una nueva ley en el futuro. Igualmente se señalan posibles variaciones en relación con las cooperativas de iniciativa social, las llamadas *empresas de inserción*, así como en todo lo referente al mecenazgo y al trato fiscal de las organizaciones, por citar algunos ejemplos.

En todo caso, cabe decir que, en nuestro contexto, históricamente, ha predominado la figura jurídica de asociación, pero en la medida en que el sector va madurando se observa un incremento, por ejemplo, de las cooperativas y las fundaciones. Las interpretaciones de este hecho son diversas. Desde quien señala que la figura de la asociación no garantiza la permanencia de los fines hasta quien sostiene que se la rechaza por ser más democrática.

En todo caso, es un lugar común en el sector, la expresión de una insatisfacción en relación con las figuras jurídicas actualmente existentes por sus limitaciones a la hora de recoger una realidad que se percibe como cambiante. En todo caso, como decíamos, si bien la forma jurídica afecta a aspectos como la forma de elección de los órganos de gobierno o a determinados derechos y obligaciones de las organizaciones, cabe señalar que en la medida en que las organizaciones se configuran como prestadoras de servicios sociales, cabe encontrar desarrollos muy similares de sus procesos y estructuras de intervención y gestión, como intentaremos reflejar más adelante. Por decirlo de una manera gráfica, en muchos casos, varía el órgano al que rinde cuentas el gerente o director de la organización, pero no varía lo que hacen el gerente y el resto de los trabajadores de la organización.

Otro aspecto importante de las organizaciones que incluíamos en el contexto de la relación entre la organización y el entorno es la imagen que los diversos públicos o audiencias (en definitiva los clientes o *stakeholders)* se forman de las organizaciones. Con independencia de la intencionalidad o de la actuación de la organización, en el entono de la misma se forman imágenes acerca de ella. Si hemos señalado la trascendencia de la relación con el entorno en el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, habremos de subrayar la importancia de la imagen que las personas y organizaciones del entorno se forman de ellas pues va a afectar en gran medida a la relación.

Cabe resaltar en este apartado los esfuerzos de muchas organizaciones por una dignificación de sus instalaciones a partir de la conciencia del impacto del entorno en los usuarios. Ello no quiere decir que no pervivan valoraciones diversas y en ocasiones enfrentadas acerca de la importancia y el sentido de los aspectos de imagen en las organizaciones.

Por otro lado, se ha señalado en el punto 5.3.1.2., que los servicios sociales como tales son escasamente conocidos por la población y que, en todo caso, se tiene de ellos una imagen que no coincide en buena medida con la autocomprensión que los servicios sociales tienen de sí mismos. En cuanto a las organizaciones no lucrativas en general, se aprecia un conocimiento creciente, más bien bajo la denominación de organizaciones no gubernamentales y, en todo caso con un apreciable grado de confusión entre diferentes tipos de organizaciones.

Respecto al sector específico de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales como tales, no cabe decir que exista una mínima imagen de marca de tal tipo de organizaciones ni siquiera ante sus interlocutores más habituales. No es seguro, tampoco que vaya a consolidarse o que, por el contrario, lo hagan otras que segmenten de otra manera a las organizaciones. Se habla en este contexto en ocasiones, incluso de algún tipo de *label* o etiqueta que identifique a organizaciones que compartan algún tipo de rasgos.

5.5.3. Los recursos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

En nuestro esquema de comprensión de las organizaciones, tras explorar su entorno proponemos tomar en consideración los diferentes recursos que entran en juego en cada caso. Como dijimos en el apartado 4.4.4.2., hacemos referencia a la información, a los recursos humanos, a los recursos financieros y los recursos materiales.

5.5.3.1. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y su intercambio de información con el medio

Por la caracterización que hemos hecho de los servicios sociales como servicios en los que cabe entender que lo fundamental que se produce es una relación interpersonal reestructurante, hay que entender que lo fundamental que la organización intercambia con su entorno es información. Información entendida como todo aquello que se transmite en la comunicación, y por lo tanto con sus componentes cognoscitivos, emocionales y de significación.

El intercambio que se da entre los agentes de la intervención social y los destinatarios o usuarios de los servicios sociales es, principalmente, un acto de comunicación, un intercambio intangible. Es la información proporcionada por los usuarios o destinatarios en la interacción cotidiana la que alimenta el proceso de evaluación y, consiguientemente el proceso de intervención en general.

Queremos subrayar que la centralidad del intercambio de información en la intervención social no sólo cabe observarse, únicamente, en un programa de información sino también en un servicio de ayuda a domicilio, en la intervención de una educadora familiar o en los cuidados de un gerocultor. En todas esas prestaciones, como decimos, junto al intercambio material que pueda darse, debemos analizar la relación para comprender si la información que en ella se está intercambiando y la relación en su conjunto están contribuyendo o no a la inclusión.

Por otra parte, si las organizaciones no lucrativas de servicios sociales quieren realizar una contribución significativa en relación con la inclusión de sus usuarios o destinatarios y el entorno, ello les obliga a procesar información sobre el entorno de la organización y de sus usuarios o destinatarios distinta de la que ellos le aportan. Una organización que no procesa información sobre el entorno, difícilmente puede contribuir a la inclusión social de sus usuarios o destinatarios. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y su personal pueden estar tan desconectados de determinados entornos significativos como sus usuarios o destinatarios, en cuyo caso, difícilmente pueden contribuir a su inclusión.

Por fin, acudiendo a un concepto más amplio de información y recordando la caracterización de nuestra sociedad que realizamos en el apartado 5.1., cabría señalar que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales como cualquier otra organización están situadas ante el reto de conectarse y desconectarse de las redes informacionales posibilitadas por las nuevas tecnologías.

5.5.3.2. Recursos humanos

Cuando hablamos de los recursos humanos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales nos referimos a aquellas personas que, como profesionales o voluntarios, trabajan en dichas organizaciones. Una asociación, por ejemplo, puede tener socios que no realicen trabajo voluntario pero que como miembros de la asociación participan en la elección de su junta directiva. No nos referimos ahora a ese tipo de participantes en las organizaciones.

Usualmente se considera a las organizaciones de servicios sociales como organizaciones *intensivas* en la utilización de recursos humanos. Como características principales de los recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, destacaríamos:

- La incorporación de personal procedente de las redes sociales con las que está vinculada la organización.
- La actuación de diferentes tipos de profesionales, interpretada como multidisciplinariedad, interdisciplinariedad o transdisciplinariedad.

- La presencia de un buen número de profesiones de reciente o inexistente regulación (por ejemplo académica).
- La participación de profesionales y voluntarios.
- Las peculiares fuentes de estrés laboral.

En cuanto a la cantidad de personal, este hecho se ha puesto de relevancia de forma especial en los servicios residenciales en los que la necesidad de atención en todas las horas del día y todos los días de la semana multiplica las necesidades de recursos humanos. Ello, por otra parte multiplica también el número de interlocutores de cada uno de los usuarios.

En cuanto a la procedencia de los trabajadores, resulta interesante señalar que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se nutren en muchos casos de las redes sociales de las que surgen. El tejido social informal, otras organizaciones no lucrativas, el voluntariado o el propio colectivo de destinatarios o usuarios puede ser el punto de origen de un buen número de trabajadores. Diríamos que esta procedencia de los recursos humanos, esta proximidad geográfica y vital a las personas y situaciones objeto de intervención es una de las notas características que nos parecen más relevantes en este tipo de organizaciones por las características diferenciales que provoca en relación con algunos aspectos de la disposición y el desempeño de este personal. Por otra parte las características del sector, al menos hasta ahora, han provocado un claro predominio de la promoción interna frente a la contratación de personas de otras organizaciones.

Sin embargo también hay que tener en cuenta, en organizaciones proveedoras de servicios para las administraciones públicas, que es posible que existan acuerdos de subrogación de personal. Es decir, cabe la posibilidad de que una organización no lucrativa de servicios sociales que asuma la gestión de un servicio deba hacerse cargo al menos de una parte del personal de la organización que prestaba los servicios con anterioridad.

En cuanto al carácter multidisciplinar, interdisciplinar o transdisciplinar (según se interprete que hay yuxtaposición, colaboración o integración de las disciplinas) en las

organizaciones no lucrativas de servicios sociales, compilando la información obtenida en las entrevistas realizadas, cabe encontrar figuras como las siguientes:

- Trabajadoras y trabajadores sociales. Se diría que se trata de la figura profesional más tradicional de los servicios sociales, en muchos de los cuales conserva una cierta centralidad.
- Otras figuras que realizarían atención directa de tipo asistencial, educativo u otros a los usuarios tales como: educadores sociales, auxiliares de ayuda a domicilio, gerocultores, monitores, cuidadores, puericultores, encargados, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales, logopedas, médicos, enfermeros, auxiliares de clínica o psicomotricistas.
- Técnicos de apoyo a los procesos de intervención, como pueden ser psicólogos, sociólogos, pedagogos u otros.
- Personal de apoyo en cuestiones como administración, hostelería, limpieza o mantenimiento.
- Personal de gestión.

Como vemos, algunas de las figuras profesionales están en proceso de definición Por otra parte, los servicios sociales, en nuestro entorno próximo no cuentan con una división clara de papeles entre los diferentes profesionales. La indefinición, cantidad y variedad de profesiones se conjugan como elementos que incrementan la complejidad. Refiriéndose al conjunto de los servicios sociales en Euskadi, el Instituto Vasco de Estadística, refleja los siguientes datos, para 1996:

> "El personal propio de las entidades y centros de servicios sociales se clasifica según su función en 1.437 trabajadores (13,8%) de dirección y administración, 1.819 (15,1%) de servicios de mantenimiento, hostelería y limpieza, 2.268 (18,8%) como personal sanitario (médicos, ATS, auxiliares de clínica, fisioterapeutas, etc.), 1.337 (11,1%) trabajadores educativos (educadores, puericultores, monitores y encargados), 1.013 (8,6%) técnicos (psicólogos, pedagogos, asistentes sociales, psicomotricistas, logopedas, etc.), 1.072 (8,9%) de otro personal, y 3.097 (25,7%) de trabajadores-usuarios de los centros especiales de empleo" (EUSTAT, 1998: XXXVII).

La coexistencia de personal remunerado y personal voluntario en las organizaciones es otra de las características reseñables en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. En este caso tampoco es siempre clara la delimitación de funciones y prerrogativas de voluntarios y profesionales en cada caso. Si bien no

cabe una delimitación rígida, se señala desde algunas organizaciones la existencia de fenómenos como los siguientes:

- Utilización de voluntariado para tareas que en el sector serían propias de personal remunerado. La acusación en este caso suele ser de deterioro de la calidad y competencia desleal.
- Comprensión del voluntariado en términos exclusivos o principales de medio de inserción profesional.

Desde la definición de voluntariado que hemos hecho en el apartado 5.4.1.4. sólo cabría decir que se trata de perversiones del trabajo voluntario que mutilarían sus virtualidades, que nacen, precisamente del valor añadido diferencial que aporta en la relación y en la intervención la gratuidad y el espacio que le son propios.

En nuestro entorno más cercano cabe reflejar una creciente heterogeneidad y, en todo caso, un perfil cambiante en el voluntariado en cuanto a edad, género, cualificación, procedencia, orientación y disponibilidad. Cambios en el perfil que exigen a las organizaciones capacidad de adaptación. En todo caso, se confirma en el sector de los servicios sociales la imagen del voluntariado que presentábamos en en el apartado 5.4., entre las amenazas y las oportunidades.

Respecto al voluntariado, por tomar una referencia del conjunto de Euskadi, el Instituto Vasco de Estadística aporta los siguientes datos:

> "El sector de los servicios sociales da trabajo directo a un total de 12.073 personas en nuestra Comunidad, de las cuales 7.958 (65,9%) son mujeres. La labor realizada por este colectivo, se ve complementada por un total de 11.783 personas que trabajan en el sector de forma voluntaria y sin remuneración, principalmente en las entidades y centros de carácter privado (97,2%). No se incluye el personal subcontratado cuya presencia tiende a aumentar en el sector, siendo especialmente importante en la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio, subcontratado por la administración pública, y que agrupa a unos 1.347 trabajadores" (EUSTAT, 1998: XXXVII).

En cuanto al estrés propio de los trabajadores de este tipo de organizaciones, existe alguna literatura e investigación sobre el fenómeno del *burn-out* (Coulshed, 1990: 90) (que podríamos traducir como *quemarse)* en los servicios sociales que lo vincula a la tensión que se deriva de la inadecuación entre las necesidades o problemas que se

abordan, en ocasiones graves y los recursos con los que se cuenta para hacerlo. Este tipo de situaciones pueden verse agravadas en un entorno como el de nuestro país en el que se observan grandes desigualdades en las condiciones laborales del personal de diferentes organizaciones. Por otra parte, en organizaciones jóvenes como muchas de las que estamos estudiando cabe decir que las propias personas han ido madurando a la vez que la organización y sus crisis pueden ser también crisis de la organización.

En todo caso, y concluyendo este apartado sobre los recursos humanos, hay que volver a subrayar que las características de la intervención social descansan en gran medida en el saber hacer de las personas. Dickens, recogiendo el resultado de diferentes investigaciones señala que:

> "La base del aseguramiento de la calidad en los servicios humanos está en la competencia y las habilidades sociales de los proveedores de servicios, pero un elemento vital es la posesión de un conjunto de *actitudes de cuidado* en el personal del servicio (...). Estas actitudes tienen su raíz en valores personales" (Dickens, 1995: 37).

5.5.3.2.1. Tamaño de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Normalmente la cantidad de personal contratado suele tomarse como indicador para medir el tamaño de las organizaciones. Según la normativa europea para empresas se toma en cuenta además los activos o las ventas (Peris y otros, 1995: 28-29) Tomando el indicador del personal diríamos que, en general, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales suelen ser de tamaño pequeño (menos de 50 trabajadores) o mediano (menos de 250 trabajadores). No estamos tomando en cuenta casos especiales por este y por otros conceptos como son la ONCE, Cruz Roja o Cáritas, si bien, en este último caso, cada una de las organizaciones provinciales por su autonomía podría ser tomada como una organización de tamaño mediano.

Con todo, si tuviéramos en cuenta además del número de trabajadores, los indicadores económicos, probablemente casi todas las organizaciones no lucrativas de servicios sociales serían pequeñas empresas. Sin embargo puede haber otros

indicadores de interés en este caso, como puede ser el número de voluntarias y voluntarios.

En todo caso, las características de vinculación a un territorio o a un colectivo parecen influir en la fragmentación del sector, lo cual no es óbice para que existan organizaciones que en un tiempo más o menos largo han adquirido una envergadura mediana. Entre las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno próximo hay algunas que cuentan con varios cientos de trabajadores. Según datos del Instituto Vasco de Estadística para el año 1996:

> "La mayoría de las entidades que actúan en el campo de los servicios sociales son unicelulares (83%), es decir, que instrumentalizan sus servicios a través de un único centro. Solamente un 4,4% de las entidades cuenta con una red de más de cinco centros, concentrando, sin embargo el 54,8% del gasto total del sistema. En este pequeño grupo se encuentran las redes de las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las ciudades más populosas de la Comunidad y entidades privadas como Cáritas y las fundaciones u Obras Sociales dependientes de las Cajas de Ahorros. Atendiendo al número de trabajadores, las entidades cuentan, de nuevo mayoritariamente (73,3%), con una plantilla inferior a 5 personas; un pequeño grupo de 14 (1,4%) entidades con más de 100 empleados concentran el 52,8% del personal empleado y el 59,8% del gasto total del sistema. En términos económicos, el 56,4% de las entidades registran un gasto superior a 5 millones de pesetas; concentrándose en 12 (1,2%) entidades con un nivel de gasto superior a 1.000 millones, y más de la mitad del gasto total del sistema" (EUSTAT, 1998: XXXV).

De todas maneras en un contexto como el referido en el apartado 5.1. en el que coexisten las pulsiones globalizadoras con los retos de la proximidad y en el que cambian las formas organizativas tanto en las administraciones públicas como en las empresas con ánimo de lucro, cabría decir que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales están obligadas a encontrar la escala adecuada para cada uno de los procesos en los que están inmersas. Ello, probablemente supondrá conservar y renovar su proximidad al espacio local pero, a la vez, desarrollar los lenguajes, las alianzas y las redes que les permitan actuar en la escala global.

5.5.3.3. Recursos financieros y materiales

Según diversos estudios (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 275) y la información que hemos obtenido directamente en las organizaciones de nuestro entorno próximo, la principal fuente de financiación de las organizaciones no

lucrativas de servicios sociales esta constituida, en general, por las administraciones públicas. Sin embargo se observan tendencias como las siguientes:

- Procesos de diversificación mediante los que las organizaciones tienden a relacionarse con más de una institución pública.
- Potenciación de otras fuentes de financiación tales como cuotas de socios, patrocinios, donaciones, mecenazgos, venta de productos o servicios, ingresos financieros y, en general, actividades para recaudar fondos.
- Fortalecimiento de los sistemas de cobro a los usuarios en función de la posibilidad de pagar que se estima que tienen.

Probablemente ello es debido a una respuesta de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales a las condiciones del entorno antes mencionadas y a que, en todo caso, la financiación pública experimenta variaciones en función de los ciclos económicos o de las orientaciones políticas de cada momento. En cada caso, la preferencia de los decisores políticos por las subvenciones, la concertación o los cheques-servicio (por poner tres ejemplos) condiciona la financiación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Knapp pone el énfasis en un aspecto frecuentemente señalado por las organizaciones como son los problemas derivados del carácter público de la financiación (Knapp, 1992: 39): congelación de precios, contingencias presupuestarias o retraso en la provisión de fondos. Probablemente de ello se derivan características que se observan en un buen número de organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Fernández Guerrero y Martínez Moreno han señalado la existencia de fondos de maniobra pequeños e incluso negativos, un fuerte endeudamiento a corto plazo y márgenes estrechos sobre cifras de facturación (Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997: 69).

Rodríguez Cabrero y Montserrat han señalado que en nuestro entorno cercano existen todavía pocas experiencias de trabajo en común de diversas organizaciones para fortalecer su posición económica creando economías de escala o buscando alternativas de financiación más ventajosas. Ello es confirmado por los gerentes que hemos entrevistado. Por otra parte en pocas organizaciones existen unos activos de

suficiente envergadura para dotar a la organización de un apreciable margen de maniobra.

En todo caso, cabe observar diferencias entre organizaciones pues algunas organizaciones no lucrativas de servicios sociales han evolucionado hacia mayores cotas de autofinanciación en la medida, por ejemplo, que desde una intervención sociolaboral han generado actividad de cada vez mayor rentabilidad económica, por el desarrollo de servicios económicamente rentables (formación para otras organizaciones, por ejemplo) o por sus vínculos con entidades que proveen de fondos.

En todo caso, los servicios sociales están permanentemente atravesados por el debate acerca de sus costes. Si aceptamos el marco políticosocial en el que los hemos situado, convendremos que dicho debate, para ser útil, debe partir de la aceptación de la naturaleza ideológica y política de la determinación del valor de las cosas. La cuestión sobre el valor de un programa de intervención comunitaria o de un kilómetro de autopista no es una cuestión técnica, sino política o ideológica. Así pues todo debate sobre costes (por ejemplo de la desinstitucionalización) debe ir acompañado de la consideración del *beneficio*, cuestión que como decimos, depende del valor de las cosas. En este caso no cabe ser necios, en el sentido machadiano y confundir valor y precio.

En cuanto a los recursos materiales (y, consiguientemente, la infraestructura material), su importancia varía mucho de unos programas a otros. En el caso de algunos servicios residenciales (pensemos en servicios para personas con un alto grado de dependencia) los elementos tangibles tienen una gran importancia. Desde los principios de intervención mencionados en el apartado 5.3.2.1. se insiste en aspectos como:

- La accesibilidad o adaptación de las instalaciones.
- Un tamaño pequeño que facilite la integración en el entorno.
- Diseño acorde a la edad de los residentes, a la cultura del entorno o al respeto a la intimidad.
- Ayudas técnicas adecuadas en función de las necesidades.

- Flexibilidad o adaptabilidad para que las personas puedan sentir y hacer suyas las instalaciones.

Por otra parte, en estos servicios adquiere importancia la provisión de muy diferente tipo de productos. Existen, sin embargo muchos tipos de intervención social que se producen en la vivienda de las personas o en el entorno comunitario, que se situarían, en los términos planteados en el apartado 4.6.1. cercanos a la máxima intangibilidad.

5.5.4. Procesos

Vamos a aproximarnos ahora a los procesos que tienen lugar en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Para ello, en primer lugar nos referiremos a los procesos operativos, a su eventual estandarización y a la tecnología vinculada a los mismos. Después haremos referencia a otros procesos que se dan en este tipo de organizaciones.

5.5.4.1. El proceso operativo

A la hora de hacer un *mapa de procesos* de una organización no lucrativa de servicios sociales, hay que comenzar por identificar el proceso operativo que, como definimos en el apartado 4.5.1. es el proceso directamente vinculado con la misión o el que conduce a la satisfacción de las necesidades de los clientes. Éste es, desde nuestro punto de vista, el proceso interactivo de prestación de el servicio, en el seno del cual hemos dicho que lo central es la relación interpersonal. Esta es, como hemos señalado, nuestra perspectiva: los servicios sociales son, la intervención social es, esencialmente, un proceso de relación interpersonal que contribuye a la inclusión.

Se ha de entender que los procesos de exclusión funcionan en muchos casos como círculos viciosos a los que, de una u otra manera, han aprendido a contribuir las propias personas inmersas en ellos. Las personas se han adaptado en esos contextos excluyentes y han desarrollado determinados comportamientos que les han permitido desenvolverse. Comportamientos que otros pueden etiquetar como

antihigiénicos, disruptivos o inadaptados (por poner tres ejemplos). El contacto con los servicios sociales no cambia esas pautas de interacción de la noche a la mañana, pues han resultado funcionales hasta ahora. De ahí la importancia de lo relacional, lo interactivo, lo circular (en este caso lo circular virtuoso).

Usualmente, sin embargo, esa relación personal reestructurante que previene, palía o revierte procesos de exclusión se incluye en un *paquete* en el que pueden incorporarse una gran variedad de servicios o intervenciones que forman parte, también del servicio que presta la institución: alimentación, información, orientación, asistencia, terapia, sensibilización, entre otros.

El hecho de que el proceso de intervención social como relación interpersonal sea altamente intangible pero vaya acompañado, por ejemplo, de procesos hosteleros o productivos dificulta en ocasiones la comprensión del servicio por parte de los diferentes personas implicadas en él. Efectivamente, la comprensión de una residencia o un taller varían según cuál sea considerado el elemento fundamental del paquete de servicios.

Desde nuestro punto de vista esa *inversión* en la comprensión de los servicios se puede convertir en una dificultad para el cumplimiento de su misión. Por ejemplo, si el responsable de un taller protegido se resiste a que algunos de sus operarios pasen a trabajar en una empresa ordinaria en régimen de empleo con apoyo, cabría pensar que está dando prioridad a la producción material del taller con respecto a la intervención social con los usuarios.

Así pues proponemos una concepción del proceso operativo de los servicios sociales como un proceso en el que, en todo caso, se produce una relación interpersonal reestructurante y, además se completa el paquete con otras posibles prestaciones o intervenciones que median la relación interpersonal, son su soporte o la acompañan. Desde este punto de vista, diríamos que la relación, la participación tienden a convertirse en el medio y en el fin de la intervención social.

Comprender que el eje de la intervención es la relación reestructurante parece la condición para innovar y cambiar en todo lo que es accesorio. Parece que es

precisamente en esa innovación donde las organizaciones no lucrativas de servicios sociales encuentran una de sus ventajas competitivas por su mayor flexibilidad frente a otros proveedores de servicios. De hecho si recordamos nuestra clasificación de los servicios sociales, recogida en el apartado 5.3.4., las organizaciones no lucrativas de servicios sociales realizan con más frecuencia, servicios que se aproximan al que denominábamos *punto de fuga*, es decir, suelen constituir el *banco de pruebas* para la innovación en la aplicación de los principios de intervención.

Desde ese punto de vista un entorno cambiante proclive a la aparición de nuevas necesidades, riesgos, oportunidades y recursos podría ser estratégicamente aprovechado por organizaciones más flexibles, como, en principio son las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

5.5.4.2. ¿Estandarización en la intervención social?

La importancia de la relación interactiva en los servicios sociales convierte los procesos de intervención social en procesos de baja analisibilidad, según el concepto que estudiamos en el apartado 4.4.4.3. La interactividad e intangibilidad de la intervención social la hace difícilmente estandarizable.

Además, en la medida en que los servicios aplican los principios de intervención y se aproximan a lo que llamábamos *punto de fuga*, sus procesos de intervención se toman más difíciles de pautar, regular, controlar o evaluar. Tenemos más conceptos e instrumentos para controlar o evaluar un servicio en el que aparezcan más elementos tangibles que uno en el que predominen los aspectos intangibles. Sin embargo, como recordábamos, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales están especialmente convocadas a la innovación y a la aproximación al *punto de fuga*.

Estas características representan un reto especial para los sistemas de medida, control, aseguramiento o evaluación de la calidad. Ello no quiere decir que no existan en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales un buen número de procesos que resulta fácil y útil formular como procedimientos. Y también algunos en los que la protocolización resulta ser crítica como garantía de determinados derechos de las personas.

En todo caso, el contexto en el que se desenvuelven las organizaciones no lucrativas de servicios sociales hace previsible que se vean cada vez más enfrentadas a procesos de certificación, homologación o acreditación que, de una u otra manera, estarán basados en estándares de proceso, progresivamente más normalizados. Ello obliga, a nuestro juicio, a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales a implicarse en la investigación y desarrollo de sistemas de aseguramiento o evaluación de la calidad y en general a desarrollar discursos y tecnologías que promuevan la calidad percibida y la calidad técnica en forma adecuada a las características específicas de la intervención social.

5.5.4.3. Tecnologías de la intervención social

Si bien los procesos de la intervención social no han sido usualmente (ni en muchos casos pueden ser) formulados como procedimientos sí acostumbran a ser pautados por planteamientos metodológicos (o tecnológicos) de diverso signo. Ahora bien, hay que comprender que tanto las características propias (como, por ejemplo, la heterogeneidad y la interdisciplinariedad) de los servicios sociales como su grado de desarrollo (todavía incipiente en muchos tipos de programas) nos conducen, necesariamente, a un escenario de pluralismo metodológico.

Así si intentamos identificar en la realidad de la intervención social encuadres metodológicos más o menos reconocibles nos encontramos con una variedad considerable y denominaciones como: trabajo social de casos, desarrollo comunitario, animación sociocultural, investigación-acción participativa, trabajo grupal, intervención individual, consultoría organizacional, marketing social, desarrollo organizativo, asistencia de mantenimiento o educación familiar, tan sólo por citar algunos de los referidos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno, sin intentar definir lo que en cada caso pueda entenderse bajo cada denominación.

En cualquier caso, si quisiéramos espigar los elementos metodológicos más asumidos en nuestro contexto cercano, en función de lo percibido por nosotros en el trabajo de campo señalaríamos:

- Se asume la concepción ciclica o procesual de la intervención social con etapas como planificación, ejecución y evaluación (u otras similares) como superación en un planteamiento proactivo, al menos en el discurso, de una concepción reactiva de los servicios sociales en la que se trataba de responder con recursos a las necesidades. Se establecen algunos indicadores de evaluación de la intervención.
- Se practica en muchas ocasiones un trabajo individualizado o por casos con un cierto desarrollo de herramientas para evaluar las necesidades y su evolución, asi como para establecer planes o programas individuales.
- Se asume, en principio, la necesidad de trabajar con las personas y con los contextos, incorporando las técnicas pertinentes para contextos familiares, grupales, comunitarios, institucionales o sociales.

En todo caso, aquí también se habla de modelos de intervención social con un sentido diferente al que le dábamos en el apartado 5.3.3.2.2. y que suele estar relacionado con alguna orientación de las ciencias sociales. Así escuchamos que se habla, por ejemplo, de modelo sistémico, modelo ecológico o modelo de competencia. Se trataría de orientaciones filosóficas y científicas con las que se emparentan las diferentes tecnologías y que contribuyen a aumentar el ya citado pluralismo metodológico.

5.5.4.4. Otros procesos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

En todo caso el proceso de intervención social no es el único que se da en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, en las que cabe encontrar, por ejemplo:

- Procesos de apoyo, que contribuyen a la prestación de servicio. Serian variadísimos, desde procesos administrativos que permiten tener al día la base de datos de los usuarios hasta la elaboración de alimentos en un servicio residencial, por poner dos ejemplos.
- Procesos técnicos, entendidos como orientación desde diversas disciplinas (por ejemplo, psicología o trabajo social) a los prestadores de servicio.

- Procesos de interactuación con los otros *stakeholders* antes mencionados: administraciones públicas, otras organizaciones, la comunidad y la sociedad en general. Procesos que adquieren importancia creciente en experiencias de cogestión de servicios, subcontratación creciente y experiencias de partenariado *(partnership)* (Taylor y Vigars, 1993: 125).

Pueden existir sinergias y tensiones entre diferentes procesos. Por ejemplo en ocasiones se ha afirmado que entre la prestación de servicios y la reivindicación ante las administraciones públicas existe en algunos casos cierta incompatibilidad. En todo caso, más allá de los procesos de intervención entramos en el territorio de los procesos de gestión, que como sabemos, son, precisamente, el objeto de nuestro estudio pormenorizado a partir del próximo capitulo.

5.5.5. Estructuras

Recordemos que los procesos y las estructuras son las dos caras de la misma moneda. En cuanto a las estructuras de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales vamos a referirnos en primer lugar a la diferencia entre la estructura regulada jurídicamente y la estructura de gestión e intervención, para describir después la variedad de configuraciones estructurales en estas organizaciones y terminar con una mención de la importancia de la estructura informal.

5.5.5.1. Estructura regulada jurídicamente y estructura de gestión e intervención

En cuanto a los aspectos estructurales de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, queremos hacer la diferencia entre la estructura como asociaciones, fundaciones, cooperativas u otras figuras jurídicas y su estructura en tanto que entidades prestadoras de servicios.

Por ejemplo, una asociación tiene, por ley, una estructura mínima determinada en la que la asamblea general de socios elige una junta directiva. En una fundación hay un patronato que la gobierna. Y así sucesivamente. Sin embargo, en la medida en que

se va estructurando una organización con personal profesional (y, en muchos casos también voluntario) orientada a la intervención social, se observa la formación de una estructura de gestión e intervención, en la que, normalmente existe un director o gerente (con el nombre que sea) en el ápice estratégico, que es quien *rinde cuentas* a la junta directiva, patronato o, en término general propuesto por Vernis y otros, el *consejo de dirección*. Según estos autores, las funciones principales de los consejos de dirección en el tercer sector son:

- "guiar los procesos de cambio y las crisis de las organizaciones;
- interpretar las demandas de la sociedad;
- escoger al máximo responsable de la organización, darle apoyo y hacer el seguimiento de su gestión;
- asegurar la solvencia y la transparencia financiera de la organización;
- preservar la independencia de la organización;
- aprobar los planes de la organización a largo plazo" (Vernis y otros, 1998: 59)

En cuanto a la que hemos llamado estructura de gestión e intervención no se observan diferencias significativas en función de la figura jurídica. Al estar desarrollando una investigación sobre la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, es esta segunda estructura la que nos interesa. Asumiendo esto, los órganos de gobierno, y el conjunto de los socios u otras personas vinculadas con las instituciones fuera de la estructura de gestión e intervención, diferentes en cada caso, se conviertirían para el gestor y el conjunto de trabajadores (profesionales y voluntarios) en un tipo de *cliente interno*.

La tendencia a la diferenciación de estas estructuras es clara, al menos en nuestro entorno cercano, aunque cabe encontrar diferentes tipos de situaciones. En una cooperativa, la asamblea la componen los propios trabajadores; puede haber asociaciones en la que los socios sean usuarios de la entidad; en el patronato de una fundación podemos encontrar personas que pueden prestar valiosas ayudas a la organización. Sea como sea, lo que nos interesa en este trabajo es centrarnos en la estructura de gestión e intervención y entender que en todos los casos:

- El ápice estratégico depende jerárquicamente de un consejo de dirección formado de diferente manera en función de la figura jurídica y de los estatutos de la entidad.

- Caben diversas posibilidades de participación de personas vinculadas a la organización en tanto que (por ejemplo) asociación (por ejemplo los socios) en la estructura de gestión e intervención.

Estos engranajes pueden producir sinergias o, por el contrario, disfunciones. En muchos casos, en nuestro entorno, se afirma que constituyen una asignatura pendiente. En su estudio sobre un grupo de organizaciones no lucrativas de servicios sociales, Fernández Guerrero y Martínez Moreno han encontrado que "repensar la función de los órganos societarios aparece como un objetivo repetidamente explicitado y aplazado por otras urgencias" (Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997: 60).

5.5.5.2. Variedad de configuraciones estructurales

Centrándonos ya en la estructura de gestión e intervención, hay que decir que la variedad de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales supone también una variedad de configuraciones estructurales. Haciendo un análisis de las configuraciones estructurales encontradas en nuestro trabajo de campo, dibujaríamos dos polos de un continuo en el que cabría ubicar a las distintas organizaciones.

En uno de los extremos situaríamos organizaciones con estructuras de carácter burocrático de alta especialización y rígida delimitación de funciones. Se observaría en ellas una diferenciación nítida entre los técnicos que diseñan y evalúan y el personal de atención directa que ejecuta. Habría separación nítida entre funciones *técnicas* y funciones *administrativas* e incluso situaciones de *bicefalia*. Normalmente serían organizaciones centralizadas.

Este tipo de estructura se observa, por ejemplo, en servicios residenciales de tamaño grande. Este tipo de organizaciones han sido descritas como *instituciones totales* y se ha de entender que la atención a un grupo grande de gente (usualmente con importantes necesidades), durante las 24 horas del día y durante todo el año, hace necesario un alto número de personal e introduce una complejidad en su organización. En muchas ocasiones se ha seguido el modelo hospitalario.

Este tipo de instituciones están cuestionadas desde los principios de intervención vigentes en el sector. Es abundante (desde las investigaciones señeras de Goffman) la literatura crítica acerca de un tipo de institución que afecta (y en ocasiones *encierra)* de una forma global la vida de las personas y de las patologías que le son propias. En su seno nos encontramos con experiencias que normalmente pasan por crear unidades funcionales de tamaño menor aunque se siga conservando el edificio. Existen también profesionales que manifiestan que este tipo de servicios producen necesariamente una serie de disfunciones, por decirlo así, estructuralmente inevitables. Una de las críticas más usuales hace referencia a la despersonalización del trato que produce el hecho de que un usuario pueda ser atendido en una semana por decenas de profesionales que, por otra parte, pueden no verse entre sí durante mucho tiempo, debido a los turnos.

En el otro extremo del continuo nos encontramos con organizaciones que mantienen estructuras de corte participativo y descentralizado con énfasis en el trabajo en equipos enlazados (del tipo de los propuestos por Likert, mencionados en el apartado 4.3.4.). En ellas la tecnoestructura se nutre en muchas ocasiones de personal que proviene del núcleo de operaciones. Se daría un encaje participativo del voluntariado, bien como personal de atención directa coordinado por profesionales o bien como persona de apoyo a los mismos.

Las estructuras de este tipo presentan con todo, especiales dificultades para el aseguramiento y la evaluación de la calidad de la atención. Pensemos en una organización en la que cientos de auxiliares de ayuda a domicilio realizan su labor dispersas por toda la ciudad. También se ha criticado la ineficiencia de algunas experiencias de trabajo en equipo. Hay que señalar que, en función de las características de las organizaciones hemos encontrado ámbitos de control (en el sentido que dábamos a esta expresión en el apartado 4.4.4.4.) de muy diferente tamaño.

En todo caso, lo reseñable es que existen, como es lógico, diseños organizativos más o menos estandarizados para aquellos servicios más clásicos, como pueden ser los residenciales. Sin embargo, esos mismos diseños están sometidos a crítica desde los

principios tendentes a la desinstitucionalización que antes hemos mencionado. Abundan, en general, las estructuras funcionales con algunas experiencias incipientes de estructuras por proyecto o matriciales. Con todo, la mayoría de los programas de servicios sociales y las organizaciones no lucrativas de servicios sociales como tales, no cuentan, para bien o para mal, con diseños estructurales de referencia suficientemente aceptados.

En un sistema de servicios más maduro que el nuestro y con una mayor tradición de contratación externa Knapp ha encontrado los siguientes fenómenos:

> "Las tendencias más importantes que se han observado en la estructura organizativa interna de las entidades no lucrativas son un incremento del tamaño y escala de las operaciones, una mayor formalización y burocratización (...). Al mismo tiempo hay tendencias contrastadas hacia la centralización basada en el tamaño (...) Las organizaciones más grandes absorben más fácilmente los costes indirectos y los retrasos asociados a la contratación externa (...). Con estos cambios estructurales internos se asocian también una tendencia hacia la profesionalización de la gerencia y del personal que gestiona el programa (...). Los estilos de gerencia son cada vez más formales y tecnocráticos, subrayando la búsqueda de la eficiencia y la utilización de sistemas de información computarizados (...). Externamente ha habido un crecimiento de estructuras tales como las coaliciones de proveedores, que sirven para presionar al gobierno local y estatal con el fin de aumentar las tarifas de reembolso y reducir las regulaciones (...). Parece que se produce también un modesto incremento en el número de fusiones y federaciones" (Knapp, 1992: 36-37).

Nos encontramos, en todo caso, con un campo en el que se ha de desarrollar, a nuestro juicio, la investigación y el desarrollo por parte de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Organizaciones que pretenden generar participación, conjugar diferentes disciplinas y en definitiva facilitar el desarrollo de vidas que no pueden ser fragmentadas o departamentalizadas, se encuentran ante el reto de experimentar y crear nuevas estructuras.

5.5.5.3. La importancia de la estructura informal

En cuanto a lo que hemos llamado estructura informal de las organizaciones, se debe subrayar su importancia pues la forma en que, realmente, se estructuran las relaciones entre las personas de la organización va a ser determinante en la forma en que se vaya a producir esa relación reestructurante que hemos identificado como central en los servicios sociales.

En algunas de las organizaciones visitadas se hace referencia a la existencia de diferentes estratos en la estructura informal de las organizaciones en función de la pertenencia al núcleo fundacional o de la incorporación en distintos momentos evolutivos de la organización. Probablemente la manera en que se produzca la inclusión de nuevo personal, se estructure la participación y se reparta el poder, dará la medida de la capacidad de la organización para generar, a su vez, inclusión y participación en su entorno y, en especial, con sus usuarios.

Basándonos en el concepto de comunicación presentado en el apartado 4.1.1., podemos afirmar que una organización en la que las relaciones no se estructuren en forma participativa e inclusiva no podrá generar en su entorno participación e inclusión.

5.5.6. Aspectos afectivos, cognoscitivos y culturales

Como hemos señalado en el capítulo 4, cada vez se presta más atención en el estudio de las organizaciones a los aspectos afectivos, cognoscitivos y culturales Comenzando por los aspectos que hemos llamado culturales o ideológicos, hay autores que señalan que tienen una especial importancia en las organizaciones no lucrativas. Esa afirmación, desde nuestro punto de vista debe ser matizada. Así, estimamos que no cabe afirmar que los valores tengan, necesariamente, un peso específico mayor en las organizaciones no lucrativas que en otras organizaciones Los valores pueden estar, a nuestro juicio, igualmente presentes en cualquier tipo de organización. A nuestro juicio la diferencia está más bien en la función social que se atribuye a cada tipo de organización, la cual, y, por lo tanto en el *tipo* de valores que, en principio representa cada tipo de organización. Nos explicaremos.

La economía de mercado está basada en buena medida en esa institución social que llamamos empresa y en la que se asume que es socialmente beneficioso dar la posibilidad de premiar el riesgo empresarial con el beneficio empresarial (con el lucro) y se afirma que esa dinámica es idónea no sólo para la satisfacción de las necesidades mediante la provisión de bienes y servicios sino también para la creación de riqueza social y de empleo para las personas.

En la medida en que surgen o se fortalecen las que llamamos organizaciones no lucrativas, es porque se entiende que, sin entrar a cuestionar la existencia de las organizaciones con ánimo de lucro, existe un espacio social para un tipo de institución en el que funcione una lógica distinta. Las personas que crean una organización no lucrativa pueden actuar movidos por diferentes intereses, aunque se entiende que no justamente con la intención de obtener un beneficio económico personal. Precisamente por ello, si bien cabe esperar una contribución de las organizaciones no lucrativas en términos de riqueza económica (diríamos, de producto interior bruto), se entiende que la contribución peculiar que se espera de ellas, más allá de los bienes que produzcan o los servicios que presten, sería una contribución en términos de *impacto social.*

Como decíamos antes, en el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales cabría esperar un efecto sinérgico entre el impacto social que se espera de cualquier organización no lucrativa y el que se deriva de la misión específica que se atribuye a los servicios sociales. Todo ello, configura, en principio un marco cultural o de valores que, en cada organización especifica puede tomar unas características diferentes.

En todo caso, dando un paso más, cabría decir que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, en la medida que quieren promover participación e inclusión en un contexto social que hemos definido como excluyente, presentarían un cierto carácter *contracultural,* es decir, necesitarían conformarse como espacios en los que el concepto de las personas y de las relaciones tuviera características distintas a las que tiene en el mencionado entorno excluyente.

Desde este punto de vista, cabe decir que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se desenvolverían en una dialéctica cultural entre la cultura de la organización y la cultura del entorno. Ello no quiere decir que en muchos casos, la cultura realmente existente en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales no sea tan excluyente como la de su entorno. Lo mismo, que en muchos casos encontramos en el sector de las organizaciones no lucrativas en general, muchas

cuyas prácticas no son coherentes con los principios por los que supuestamente se rigen.

Así pues, desde nuestro punto de vista, nos encontramos con unas organizaciones que, como todas, poseen valores, comparten presunciones, tienen una determinada cultura. Más que suponer que en ellas los valores son más importantes o que las presunciones son unas u otras hemos de ser capaces de analizar la cultura y comprobar en qué medida se encuadra en el marco de lo esperable en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y de qué manera particular lo desarrolla.

En cuanto a lo que hemos denominado aspectos cognoscitivos, si hemos definido la intervención social como un proceso en el que resulta nuclear el establecimiento de relaciones interpersonales que contribuyan a reestructurar pautas de interacción y situaciones excluyentes o potencialmente excluyentes podríamos afirmar que el *know how* más significativo en estas organizaciones sería un saber hacer relacional, un saber relacionarse y por lo tanto un saber muy vinculado a elementos culturales y estructurales.

El saber hacer relacional que resulta crítico en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, ese saber que produce inclusión y participación se transmite de una forma especialmente vinculada a la cultura y a las estructuras de la organización. Como hemos señalado, son los aspectos implícitos de la comunicación los que nos indican cómo se está estructurando la relación. Pensemos, para ilustrar esto, en la transmisión de las presunciones acerca de los usuarios o destinatarios de la intervención. Cuando una persona se incorpora a trabajar a una organización aprende a *mirar* de una u otra manera a los usuarios o destinatarios y ese aprendizaje va a resultar determinante en la forma en que se relacione con ellos.

Ya tuvimos ocasión de señalar, en el apartado 5.3.3.2.1. hasta que punto resulta significativa la *construcción del otro* en un tipo de servicios en los que la construcción social de muchos de los usuarios o destinatarios de los servicios sociales es, a su vez, estigmatizante y excluyente. En no pocas ocasiones se da la terrible paradoja de que en los trabajadores de los servicios sociales, la proximidad a las personas se

traduce en una concepción doblemente estigmatizante y excluyente de las mismas. Difícilmente desde esas concepciones podrán contribuir a su inclusión.

En relación con la concepción acerca de los usuarios podemos analizar también la manera en que las personas de la organización y el conjunto de la misma construyen o conciben su misión y objetivos. Como hemos visto, en el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, éstos pueden ser entendidos de distintas maneras. Mirando a la realidad que nos rodea cabe encontrar una gran diversidad en torno a la comprensión de las necesidades o problemas sociales a los que responde la organización y, coherentemente, la comprensión que existe en las organizaciones sobre su misión y objetivos. La situación paradójica que hemos atribuido a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se refleja en estas diversas autocomprensiones y en los cambios en las mismas. En realidad la propia organización y las personas que trabajan en ella constituyen también un *público* que tiene una imagen, que percibe una identidad en la organización.

Hay que decir que tampoco creemos, en contra de lo que se afirma en ocasiones, que pueda afirmarse que existe, necesariamente, en las organizaciones no lucrativas un mayor compromiso con la misión que en las entidades con ánimo de lucro. De nuevo hacemos la misma reflexión que hicimos respecto a los valores. Se trata de organizaciones con diferente misión, pero no con más o menos misión.

En última instancia terminaríamos diciendo que los referidos elementos culturales y cognoscitivos se verán afectados y repercutirán en lo que hemos llamado sentimiento colectivo o clima de la organización. Probablemente notaremos en el clima de la organización en qué medida ésta se configura como un espacio para la vida, para la participación y la inclusión. Se trata en definitiva de un complicado *equilibrio ecológico* basado en *activos intangibles* que puede constituir, a nuestro juicio, la fortaleza definitiva de una organización no lucrativa de servicios sociales. Fortaleza que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales puede aprovechar en su interlocución y en su intervención y que se podrán traducir, por ejemplo en retención de determinados profesionales, en incorporación de voluntariado, influencia en las administraciones públicas o captación de fondos.

5.5.7. Evolución y tipos

Estamos intentando señalar algunos rasgos o circunstancias que creemos que han de ser tenidos en cuenta en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Estas características específicas han de ser tenidas en cuenta interactivamente con las características y trayectorias propias de cualquier tipo de organización (en función, por ejemplo, de su tamaño, antigüedad o complejidad) y, al final, contrastadas con la realidad.

En nuestro esquema de comprensión de las organizaciones señalamos que cabía ensayar alguna conceptualización sobre la evolución de las organizaciones. Este esquema de evolución de las organizaciones, que esbozamos en el apartado 4.4.6. podría utilizarse, obviamente, en el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En nuestro trabajo de campo hemos encontrado, efectivamente, organizaciones que podrían encuadrarse en diferentes tipos o momentos. Lo hemos contrastado también con información procedente de otros estudios (Fernández Gutiérrez y Martínez Moreno, 1997: 73). Esquemáticamente hablaríamos de:

- Organizaciones que están, diríamos, en su *prehistoria* como organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Se trataría de entidades que todavía no han comenzado a prestar servicios de una mínima envergadura, pero que están constituidas o en proceso de constitución, que empiezan a tener profesionales y a entrar en relación con las administraciones públicas.
- Organizaciones, normalmente pequeñas, que estarían, por decirlo así, en fase de lanzamiento. Están volcadas en la prestación de servicios y, por decirlo de alguna manera se vive una situación descrita en términos de que *todos hacen todo*. Es relevante la tracción del grupo de profesionales iniciador que normalmente se caracteriza por un *saber hacer* la tarea. Suelen tener peso los elementos ideológicos.
- Organizaciones de una cierta consolidación que se han estructurado estableciendo una división de funciones. Con el crecimiento, la estructuración y la profesionalización han ido ganando peso los elementos técnicos y atemperándose

los ideológicos. La división de funciones y la incorporación de nuevo personal han contrarrestado la preponderancia del grupo originario de profesionales, a la vez que han sido necesarios conocimientos no vinculados con la tarea específica de la organización.

- Organizaciones que, a partir de una primera consolidación han emprendido procesos de cambio en la organización, de diversificación de servicios y clientes, de reflexión estratégica, de establecimiento de alianzas o de trabajo en red. Tal como veíamos en el apartado 4.4.6., se trataría de organizaciones que conjuran los peligros de la burocratización de la organización ensayando diversas maneras de gestionar el cambio

Lógicamente, estos diferentes tipos de organización que se van configurando necesitan y desarrollan diversos procesos de gestión, como tendremos ocasión de reflejar en los capítulos 6 y 7. Con todo, simplemente los hemos esbozado, pues cabría describir muchas más posibilidades. Sin embargo, no nos interesa ahora profundizar en tipos específicos como resaltar el conjunto de perfiles a tener en cuenta en términos generales.

5.5.8. Síntesis

Debemos, pues, al final de este capítulo 5 concluir recogiendo y sintetizando el conjunto de aspectos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que consideramos relevantes a la hora de construir un modelo de gestión para ellas. Por la importancia que este esquema para el trabajo de desarrollo y ajuste de herramientas a lo largo de todo el capítulo 6 fue objeto de revisión detenida en el grupo de trabajo y fue presentado y contrastado al menos en cinco de las actividades que hemos mencionado en el capítulo 3. Así, los aspectos que consideramos más relevantes en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales son:

- En tanto que organizaciones de servicios sociales reciben el encargo social de contribuir a prevenir, paliar o revertir procesos de exclusión social. En tanto que organizaciones no lucrativas se espera de ellas un impacto social en términos de participación. Ambos aspectos interactuarían sinérgicamente a la hora de configurar la misión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en un

contexto de necesidades previsiblemente crecientes en cantidad, diversidad y complejidad.

- Su configuración y consolidación como organizaciones no lucrativas de servicios sociales y, en definitiva, su diferenciación de otros actores sociales relevantes depende de su interlocución con las administraciones públicas, otras organizaciones en régimen de mercado y el tejido social (incluyendo ahora en él otras organizaciones no lucrativas no prestadoras de servicios). En sus relaciones con los tres ámbitos, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales están llamadas a contribuir a reproducir sus condiciones de posibilidad (políticas, económicas y culturales) como tales organizaciones. La *sobreadaptación* (Martínez Moreno, 1997: 160) a las demandas de uno de los interlocutores de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales es descrita como amenaza.
- En cuanto a su relación con las administraciones públicas (en sus niveles técnicos y políticos), las organizaciones no lucrativas de servicios sociales pueden representar un proveedor de servicios sociales con algunas ventajas competitivas, fundamentalmente por su flexibilidad y sus vínculos con el tejido social. Por otra parte, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales no son meras prestadoras de servicios sino que pueden representar, en diferentes proporciones, otros tipos de relación con las administraciones públicas, como por ejemplo, la reivindicación.
- En cuanto a la relación con otras organizaciones en régimen de mercado, hay que señalar que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales participan en el mercado de diferentes maneras y son aceptadas en él por aportar un tipo específico de productos o una modalidad particular de producción. En todo caso, están llamadas a gestionar su viabilidad económica en un contexto de incremento de la competencia en diversos ámbitos
- En cuanto a su relación con el tejido social, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales están obligadas a definir su posición y su papel diferencial en el concierto del tercer sector, así como a gestionar su relación de intercambio con sus comunidades, colectivos y redes sociales de referencia. Por otra parte, parecen necesarias las relaciones, las alianzas y la colaboración con otras organizaciones similares o complementarias.
- En cualquier caso, se reconoce la complejidad del sistema-cliente en servicios y organizaciones involucradas en intercambios con usuarios, familias, redes

comunitarias, otros servicios y administraciones públicas, entre otras personas e instituciones.

- Reconocemos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales la centralidad de los procesos de relación interpersonal que contribuyen a reestructurar las interacciones excluyentes y las situaciones de exclusión en las que están inmersas las personas. La centralidad de la relación reestructurante introduce una dificultad especial para la estandarización y evaluación de los procesos de intervención social.
- Junto a esta relación interpersonal encontramos en los servicios sociales un abanico muy amplio de prestaciones y procesos orientados a satisfacer un amplio abanico de necesidades asistenciales, educativas y de otra índole. La conformación del *paquete* propio de cada servicio es muy diversa.
- Se asume una condición paradójica y dinámica de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, que en el cumplimiento de su misión y en la aplicación de los principios comúnmente admitidos irían cambiando sus servicios en pos de una intervención progresivamente más comunitaria, participativa y estructural. Ello las aproximaría, en el extremo, a un *punto de fuga*, en el que dejarían de ser servicios sociales.
- Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales son usualmente organizaciones de tamaño pequeño o mediano. En los pocos casos en los que nos encontramos con organizaciones grandes, la estructura tiende a la descentralización y a la conformación de unidades de funcionamiento o unidades operativas de considerable autonomía. Sin embargo, las tendencias del entorno obligan a plantearse un trabajo a una escala mayor, que puede tomar diversas formas.
- En las organizaciones no lucrativas de servicios sociales encontramos una gran variedad de profesionales así como una significativa presencia del voluntariado. Por otra parte, se espera de ellas una significativa participación de los usuarios o destinatarios de la intervención social en la respuesta a sus necesidades sociales. Se afirma con frecuencia que las personas de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales están amenazadas por el estrés que puede derivarse de una distancia especialmente grande entre necesidades y recursos.
- No encontramos en el sector diseños estructurales asentados, y menos cuanto más comunitarios, participativos e inclusivos se toman los servicios. En todo caso,

desde nuestro marco de referencia entendemos que las características de la estructura (formal e informal) de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales resultan ser críticas a la hora de posibilitar o abortar la relación interpersonal reestructurante que hemos considerado central en su misión y procesos. La estructura de las relaciones, el cómo circule la información, el cómo se distribuya la toma de decisiones son elementos que van a definir el tipo de influencia de la organización en el contexto en el que opera en mayor medida que su discurso oficial.

- Reconocemos la importancia de los *activos intangibles* en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y en especial la necesidad de una cultura consistente vinculada al saber hacer de las personas en la constitución de un espacio relacional participativo e inclusivo, así como de una visión global del entorno que permita comprender y reconceptualizar la propia misión.

Nos encontramos, en definitiva con unas organizaciones que hemos situado en una encrucijada atravesada por varias paradojas. Unas organizaciones cuya historia y cuyo futuro no están escritos. Ese futuro habrá de ser escrito por cada una de ellas y, como decíamos, creemos que de la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales depende también aquello que puedan llegar a ser.

6. Procesos y herramientas de gestión en las organizaciones no lucratlvas de servicios sociales

Pero un nuevo vocabulario no es lo mismo
que un nuevo ambiente o un nuevo carácter.

Aldous Huxley

En el capítulo 4, estableciendo nuestro marco teórico con conceptos de la teoría social y, fundamentalmente, de la teoría de la organización y de la teoría de la gestión, llegábamos hasta nuestra propuesta de un esquema de procesos de gestión en el cuál hablábamos de tres procesos de gestión básicos (planificación, interlocución y evaluación), cuatro procesos de gestión especializados (gestión de los recursos humanos, económico-financiera, de la información y de los recursos materiales) y tres procesos de gestión avanzados (gestión del intercambio, de la estructuración y del aprendizaje).

Partiendo de la presentación del los conceptos que nos parecían más relevantes en torno a la gestión de las organizaciones, avanzábamos la primera aproximación a uno de los elementos nucleares de nuestra propuesta, cual es la formulación y articulación de estos diez procesos de gestión.

En el capítulo 5 perfilábamos nuestra propuesta acerca de los perfiles fundamentales a considerar en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Lo hacíamos a partir de un análisis del entorno en el que se desenvuelven, de las políticas sociales que regulan su actuación y del significado preciso que atribuimos a las expresiones *organización no lucrativa* y *servicios sociales*, y, fundamentalmente, desde una inmersión en la realidad actual de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno y en diálogo con los actores presentes en dicho escenario.

La consideración acerca del contexto, los perfiles y las perspectivas de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales era tarea imprescindible en nuestra tesis pues cuanto mejor desentrañemos las peculiaridades de este tipo de organizaciones, más adecuado será el modelo de gestión que definamos para ellas. La descripción de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que hemos realizado en el capítulo 5 ha de permanecer como telón de fondo a partir de este momento.

En este capítulo 6 nos proponemos aproximarnos, con ese telón de fondo y uno a uno, a los diez procesos de gestión que hemos recordado arriba. No se trata de hacer un tratado acerca de cada uno de ellos sino únicamente:

- Definir, describir y delimitar cada proceso de gestión a partir de una discusión crítica de las conceptualizaciones más usuales.
- Desarrollar y analizar una selección de los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos (lo que en conjunto llamaríamos, las herramientas) que tiene a su disposición la persona con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales para llevar a cabo cada proceso.
- Proponer una síntesis acerca de cada uno de los procesos en referencia a los planteamientos y las herramientas más idóneas para realizarlos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En cada uno de los procesos intentaremos tomar en cuenta las herramientas que, hoy por hoy, hemos encontrado más presentes en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno, así como las identificadas como más relevantes entre las propuestas por las ciencias de la gestión, prestando una especial atención a la bibliografía referida a la gestión de las organizaciones no lucrativas y a la gestión de los servicios sociales, cuyas propuestas serán tomadas en cuenta en relación con cada uno de los procesos. Utilizamos el término *herramienta* para referirnos tanto a conceptos, esquemas o sistemas que nos ayudan a conocer y comprender, como a técnicas, procedimientos o instrumentos que nos permiten operar sobre la realidad y transformarla.

Recordemos que nuestro objetivo final es construir un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales. No queremos, pues, centrarnos en ninguno de los diez procesos sino desarrollarlos lo necesario para componer ese modelo de gestión global que intentaremos sintetizar en el capitulo 7. Al explorar cada uno de los procesos irán emergiendo los elementos a considerar en el modelo de gestión.

La proximidad a la realidad de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y sus características coyunturales y, sobre todo, estructurales, y, especialmente a las herramientas (conceptos, sistemas, técnicas o instrumentos) de gestión operantes o presentes en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales realmente existentes deberá contribuir, a nuestro juicio, a la utilidad de nuestras propuestas. Propuestas, que, por otra parte, deseamos que estén lo suficientemente informadas del estado de la cuestión al respecto de cada proceso en el campo de las ciencias de la gestión.

Como se comprobará, el desarrollo acerca de cada uno de los diez procesos de gestión escogidos puede presentar una longitud y una estructura diferentes en cada caso. Ello dependerá de las necesidades que nos encontremos a la hora de alcanzar esa *propuesta informada y adaptada* que buscamos en todos los casos.

En relación con cada uno de los procesos se siguió la siguiente secuencia:

- Elaboración, por parte del investigador de un primer documento de definición del proceso y de identificación de herramientas para realizarlo sobre la base de las referencias encontradas en la literatura.
- Discusión y enriquecimiento de ese documento en el grupo de trabajo.
- Reelaboración por parte del investigador con incorporación de las referencias obtenidas en las entrevistas, las consultas a expertos y la observación participante.
- Nueva discusión en el grupo de trabajo.
- Redacción final a cargo del investigador, que es la que se presenta, haciendo referencia, en los casos más relevantes, a propuestas superadas en el proceso, pero centrándose en el resultado final aceptado.

En todo el proceso se intentó mantener una doble tensión hacia el desarrollo de tecnología de gestión y hacia la reelaboración de la teoría subyaciente, entendiendo así lo exigía el proceso que hemos denominado, de *investigación y desarrollo*.

6.1. Planificación

Como decíamos en el apartado 4.5.5.2., los procesos de planificación no tienen por qué darse *exclusivamente* en los *niveles de gestión* de las organizaciones, pero parece evidente que al menos algunos de los procesos de planificación deben estar considerados entre los que hemos denominado *procesos de gestión*. Dicho de otra manera: en principio, las personas con responsabilidades de gestión en una organización tendrán que ocuparse, en alguna medida, de tareas de planificación.

Como han señalado diversos autores (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 35; Palom y Tort, 1991: 31) no resulta fácil abrirse paso entre la abundante y confusa maraña de conceptos y técnicas que tiene a su disposición la persona que ha de abordar procesos de planificación. Por ello, nuestra primera pretensión en este apartado es explicar a qué nos referimos cuando hablamos de planificación y profundizar en lo que supone la planificación como uno de los procesos de gestión.

En ese contexto, intentaremos identificar las fuentes principales de las que se están nutriendo las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno y, en todo caso, llegar a algunas propuestas fundamentadas acerca de los planteamientos (conceptuales y operativos) sobre planificación más adecuados en función de las características de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.1.1. Concepto y conceptos de planificación

Cuando en nuestro esquema de comprensión de las organizaciones hablábamos de los procesos (apartado 4.4.4.3.), decíamos que todo proceso, en principio, incorpora una dinámica cíclica en la que pueden describirse momentos de planificación, ejecución y evaluación.

Así, diríamos que estamos en un momento de planificación cuando el equipo directivo de una institución se aísla durante una semana para elaborar un plan que oriente la actividad de la organización durante los próximos años; pero también estamos en un

momento de planificación cuando el responsable de un servicio, a la vista de una situación en su grupo de usuarios sustituye, *sobre la marcha*, una actividad que estaba previsto realizar por otra diferente. La primera planificación forma parte de un gran *bucle* de evaluación-planificación-ejecución que se desarrolla a lo largo de varios años. La segunda, de un pequeño bucle que dura segundos. Sin embargo, diríamos que estructuralmente los bucles son iguales. Las grandes decisiones estratégicas y las pequeñas decisiones de ajuste encajan en lo que nosotros llamamos *procesos de planificación*.

Diversas definiciones de planificación que recoge la literatura sobre intervención social (Ander-Egg, 1989: 13-14; García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 23; López Cabanas, 1993: 406; Mora, 1996: 395; Rueda, 1993: 11) o sobre gestión (Claver y otros, 1996: 35; Crainer, 1995: 178; Cuervo, 1996: 523; Koontz y Weihrich, 1994: 20; Mateos-Aparicio, 1998: 373 y ss.) coinciden, en términos generales, en que la planificación es el proceso mediante el cual, partiendo de unos determinados antecedentes (por ejemplo, evaluaciones previas o planificaciones de *nivel superior*) se toman decisiones que permiten establecer tanto los objetivos que se desea alcanzar como la manera de alcanzarlos (señalando, por ejemplo, actividades y recursos necesarios).

Coincidimos, entre otros, con Koontz y Weihrich, en incluir la toma de decisiones como parte del proceso de planificación. Según estos autores, la planificación (o planeación):

> "requiere tomar decisiones, es decir, seleccionar cursos futuros de acción entre varias opciones (...). No existe un plan real hasta que se haya tomado una decisión" (Koontz y Weihrich, 1994: 20).

Según estos autores, la toma de decisiones es la médula de la planificación. Por eso ha recibido la atención de distintos estudiosos de la gestión (como vimos en el apartado 4.3.6. con la teoría de la toma de decisiones de Simon) y la literatura sobre gestión está repleta de técnicas e instrumentos que pretenden ayudar en la tarea de decidir, en los últimos años, por ejemplo, con el apoyo de la informática en los llamados *sistemas de apoyo a la decisión* (SAD) (Koontz y Weihrich, 1994: 220) sobre los que volveremos en el apartado 6.6. al hablar de la gestión de la información. En realidad, muchas de las que en el apartado 4.7.2.3. denominábamos

herramientas de calidad son consideradas también como técnicas o instrumentos para la toma de decisiones.

En todo caso, entendemos que toda decisión que se produce en una organización es una decisión sobre algo a hacer, es decir, encaja en nuestra definición de planificación. Por eso llamamos planificación a todo proceso o parte de un proceso que, partiendo de algún tipo de evaluación supone tomar alguna decisión que ordena previamente algún proceso o parte de un proceso que va a llevarse a cabo (o ejecutarse). Ello supone asumir que se realiza planificación a muy diferentes escalas, cuando de manera más o menos explícita, formalizada y sistemática se prevé, se anticipa, se elabora, se diseña, se proyecta y, también, se decide qué es lo que se va a hacer.

Como hemos señalado anteriormente, entendemos, en todo caso, la planificación como un proceso. Y, desde nuestro punto de vista, este proceso no termina cuando empieza la ejecución de lo planificado sino que se desarrolla constantemente (Ander-Egg, 1989: 14), como se desarrollan constantemente la ejecución y la evaluación. Otra cosa es que quepa identificar momentos en los que se da de forma más relevante la planificación, la ejecución o la evaluación. Este concepto de proceso de planificación permite incluir tanto los momentos en los que la planificación se hace en forma más intensa como aquellos momentos breves de decisión de los que antes hablábamos. Como ha señalado Ander-Egg, la planificación:

> "es un proceso, es decir, es una actividad continua y unitaria, que no termina con la formulación de un plan (...) sino que implica un reajuste permanente entre medios y fines" (Ander-Egg, 1989: 14).

Claver y otros, desde el campo de la gestión coinciden al señalar:

> "En realidad, el proceso administrativo ha de contemplarse como un ciclo que, una vez iniciado, implica la realización de funciones de una forma simultánea" (Claver y otros, 1996: 36).

Hay que señalar también que todo proceso o subproceso es susceptible de ser planificado. Por ejemplo, un proceso de planificación puede ser (a su vez) planificado. Un proceso de evaluación puede ser planificado. Y constantemente se toman decisiones (es decir, se planifica) sobre en qué medida planificar o no planificar, es

decir, sobre en qué medida prever y regular lo que va a hacerse. Decisiones guiadas, en principio por el carácter instrumental de la planificación, es decir, por la consideración acerca de los recursos dedicados a la planificación en el conjunto de los dedicados al proceso en general.

En función de nuestra definición, no consideramos la evaluación (o el diagnóstico o el análisis de la realidad u otros términos al uso) como parte del proceso de planificación sino como otro de los tres procesos en lo que hemos dividido el ciclo de cualquier actuación de personas u organizaciones. De ahí que reservemos para el apartado 6.3. todo lo referente a esas cuestiones.

6.1.1.1. Otros términos

Para referirse a lo que en esta tesis hemos decidido llamar planificación, se encuentran en la literatura y en la realidad de las organizaciones diferentes conceptos que son, a su vez, definidos de diversas maneras. Entre ellos, los más usuales son: planeación (o planeamiento), programación y elaboración o diseño de proyectos.

Si bien algunos autores establecen una diferencia entre el concepto de planeación (o planeamiento) y el de planificación (Vilar, 1996: 12), comúnmente se utilizan en un mismo sentido. Nuestra impresión es que en Latinoamérica se utiliza más la expresión planeación y en España, claramente, planificación.

En cuanto al término *programación*, una simple búsqueda en una base de datos bibliográfica evidencia que se trata de una expresión usada abundantemente en el ámbito educativo (Martín Bris, 1996: 187) (y también, por ejemplo, en el campo de la informática). Su uso en el ámbito de las ciencias de la gestión no es tan habitual como el que recibe en el sector de la intervención social. Por otra parte cabe decir que, en general, las concepciones de programación que hemos revisado encajarían en el concepto amplio de planificación que antes hemos formulado.

En el contexto de los servicios sociales hemos encontrado diferentes usos del término. Ander-Egg en algunos momentos utiliza indistintamente *planificación* y

programación aunque, en términos generales prefiere reservar el primer término para la planificación a escala macrosocial (Ander-Egg, 1989: 29), aunque, como Espinoza, parece advertir un misma esencia o estructura en la planificación y la programación (Espinoza, 1989: 160).

Otros autores (Rueda, 1993: 11; Vilar, 1996: 12) parecen coincidir en una consideración de la planificación como un proceso de mayor *alcance* que la programación, que en algunos casos queda reducida a una enumeración de actividades (Connors, 1998: 136). Cuervo, como otros autores del campo de la gestión dirá que la programación es la "planificación ordenada de actividades donde se incluye el momento en que se espera que éstas tengan lugar" (Cuervo, 1996: 525).

También hemos recogido, en nuestro trabajo de campo, el uso de la palabra planificación para todo lo que queda del ciclo de un proceso si exceptuamos la ejecución. Desde esa conceptualización, se entendería que un proceso se compone de programación, ejecución y evaluación, llamando planificación a la suma de programación y evaluación. Algunos miembros del grupo de trabajo han seguido manteniendo esta opción.

En cuanto al concepto de *proyecto*, Ander-Egg y Aguilar lo definen así:

> "Conjunto de actividades que se proponen realizar de una manera articulada entre sí, con el fin de producir determinados bienes o servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas, dentro de los límites de un presupuesto y de un período de tiempo dados" (Ander-Egg y Aguilar, 1994: 13).

En cuanto a la elaboración o diseño de proyectos, según Crainer:

> "La gestión de proyectos fue en algún tiempo privativa de las industrias de la construcción. Construir un puente era visto como un proyecto -una serie de actividades y planes involucrando un pequeño número de gente claramente aislados del resto de los asuntos de la organización (...). Hoy en día los proyectos son vistos como una herramienta clave de gestión en todas las áreas de negocio. En particular, la gestión de proyectos está teniendo un importante impacto en la implementación de programas de cambio e iniciativas de calidad" (Crainer, 1995: 178).

Martinell, reconociendo el mencionado origen urbanístico e industrial de la palabra proyecto da cuenta de su extenso uso en el campo social al hilo de "la configuración de profesiones específicas, la emergencia de organizaciones sociales y la evolución del Estado de bienestar" (Martinell, 1997: 137). En cualquier caso los autores (Ander-Egg y Aguilar, 1994: 12; CECADIS, 1997: mod. 5) que describen el proceso de elaboración o diseño de proyectos (o, a veces, de programas) presentan un proceso esencial o estructuralmente similar a lo que hemos llamado proceso de planificación.

Cuando se habla de elaboración o diseño de proyectos parece hacerse referencia a la planificación de un proceso considerado relativamente autónomo de otros que se desarrollan en la organización. Así, se entiende, usualmente en una organización que elabora un proyecto para presentarlo y conseguir financiación para el mismo o en aquella organización que se estructura y trabaja *por proyectos*, como señalábamos en el apartado 4.4.4.4. acerca de la estructura de las organizaciones.

En resumen diríamos que:

- Puede entenderse que estos diferentes términos hacen referencia a un proceso que es en esencia o estructuralmente el mismo (y que podría definirse en los términos en los que hemos definido *planificación).*
- No existe en la literatura sobre intervención social y sobre gestión un consenso acerca de la distinción entre unos términos y otros.

Por ello hemos optado por escoger uno de los términos para referirnos a este tipo de proceso. Hemos escogido planificación por ser al menos tan usado como los otros en el campo de la intervención social y mucho más usado que los demás en el ámbito de las ciencias de la gestión. Ello no es óbice para que admitamos la utilización de los otros términos y, en especial reconozcamos su utilidad, una vez establecido el significado y alcance de cada uno para diferenciar procesos de distinto *nivel* o características en el seno de una determinada organización. Cabe lamentar, sin embargo, que en más de una ocasión la confusión terminológica y la coexistencia en la misma organización de códigos diferentes no contrastados se convierte en una traba para la intervención y la gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.1.2. Referencias sobre planificación para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Como señalamos en el apartado 5.3.2.1., el principio de planificación es uno de los principios comúnmente admitidos en los textos de referencia acerca de los servicios sociales. Desde ese principio se asumiría que la intervención social se rige por el mencionado ciclo de planificación, ejecución y evaluación. El concepto de planificación contribuiría a incorporar una dimensión *proactiva* y no meramente *reactiva* a la intervención social. En la medida en que este principio se ha ido llevando a la práctica, las personas que trabajan en los servicios sociales se han ido familiarizando con herramientas de planificación, han ido planificando su intervención social.

Ahora bien, según la concepción de los procesos que tienen lugar en las organizaciones que presentábamos en el apartado 4.4.4.3., se entenderá que los procesos de intervención social que tienen lugar en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales son considerados, al menos en alguna medida, *procesos operativos* y por lo tanto no *procesos de gestión*. Cabe hablar, por lo tanto, de conocimiento sobre planificación, de herramientas de planificación presentes en los procesos de intervención social que no tienen por que ser considerados, al menos en principio, como conocimiento y herramientas *de gestión*.

Sin embargo, como hemos dicho, en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno, un buen número de personas con responsabilidades de gestión proceden de la propia intervención social, es decir, son personas que, antes de ocuparse de la gestión de organizaciones no lucrativas de servicios sociales han estado inmersas en los procesos de intervención social. Se producirá entonces un proceso lógico: cuando en sus responsabilidades de gestión se vean ante el reto de planificar, acudirán a su *caja de herramientas*, a aquella que han usado en sus tareas de intervención social.

Y hemos de decir que es muy probable que encuentren conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos de planificación de algún interés. Esto ocurre en mayor o menor medida a toda persona inmersa en procesos operativos que asume responsabilidades de gestión o que, simplemente, asume nuevas responsabilidades.

Como veremos, además, ese carácter inespecífico y relacional que, según nuestra interpretación del apartado 5.3., hemos atribuido a los servicios sociales abonaría la hipótesis según la cual conceptos, sistemas, técnicas o instrumentos útiles en la planificación de la intervención social puedan ser útiles en la planificación como proceso de gestión en las organizaciones de servicios sociales. Es necesario, pues, explorar los conocimientos más relevantes que suelen ser presentados en relación con la planificación de la intervención social

Por otra parte, no cabe duda de que las ciencias de la gestión ofrecen conceptos, técnicas, sistemas e instrumentos útiles para los procesos de planificación que ha de abordar la persona con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Nos referiremos a los que son más comúnmente mencionados. Algunos de ellos han sido objeto de una mayor recepción entre las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno y otros son menos conocidos y utilizados.

De modo que en este apartado nuestra intención es acudir a las fuentes de la intervención social y de las ciencias de la gestión para encontrar referencias sobre planificación que están, en mayor o menor medida presentes en los procesos de planificación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno. Un análisis crítico de dichos referentes representará un primer peldaño para la construcción de nuestras propuestas sobre planificación.

6.1.2.1. La planificación en la intervención social

Examinando los conceptos sobre planificación que encontramos más usualmente en el campo de la intervención social encontramos una herencia del ámbito de lo que podríamos llamar *planificación macrosocial* de la acción pública. Ander-Egg, uno de los protagonistas del proceso latinoamericano de reconceptualización del trabajo

social (del que hablamos en el apartado 5.3.3.2.2.) así lo refleja cuando aborda su *Introducción a la planificación:*

> "Cuando se habla de planificación, de ordinario se está haciendo referencia a la planificación del desarrollo. Pero, en verdad, la planificación como método y técnica de racionalización y organización de la acción se aplica -o puede aplicarse- a cualquier actividad mediante la que un individuo, grupo de individuos, institución u organización quiere alcanzar determinados objetivos" (Ander-Egg, 1989: 7).

Por este motivo es usual encontrarse en los textos y en las prácticas de planificación en el ámbito de los servicios sociales la distinción entre plan, programa y proyecto (Ander-Egg, 1989: 30), propia de las políticas públicas (Ballart, 1992: 37) y de lo que hemos llamado acción social pública. Espinoza define así los tres términos:

> "Plan: definición básica inicial de las características que adoptará el enfrentamiento a una situación problemática, que consta de un conjunto de objetivos y metas a largo plazo y la identificación de los medios o líneas de acción que se utilizará para la obtención de esos objetivos o metas" (Espinoza, 1989: 159).
>
> "Programa: es un instrumento destinado a facilitar el logro de los objetivos y metas definidos por un plan general, a través de la fijación de ciertos objetivos y metas de carácter más específico que serán alcanzadas mediante la ejecución de un conjunto de acciones integradas denominadas proyectos" (Espinoza, 1989: 160).
>
> "Proyecto: es la unidad menor en que se pueden separar las acciones concurrentes para el cumplimiento de los objetivos y metas de un programa" (Espinoza, 1989: 160).

La utilización de este tipo de conceptualización ayuda, a nuestro juicio, a comprender la idea de que una planificación delimita un terreno de juego en el que puede producirse otra y así sucesivamente. Sin embargo, desde el punto de vista de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales tendría, a nuestro juicio algunas limitaciones.

Por una parte, se trata de un lenguaje que, en cierta medida, *hace invisibles* a las organizaciones. Presenta un escenario armónico en el que los planes se cumplen mediante programas, éstos mediante proyectos, que a su vez se componen de actividades y así sucesivamente. Diríamos que no aparece con claridad el actor organizacional y su autonomía.

Por otra parte hemos observado que se producen confusiones cuando no se entiende que los conceptos de plan, programa y proyecto son relativos. Podemos llamar programa a algo que se enmarca en un plan y proyecto a algo que se enmarca en un programa. Sin embargo resulta imposible, a nuestro juicio, decir si algo es un plan, un programa o un proyecto sin referencia a otra cosa. Hay que señalar, por otro lado, volviendo a la cuestión de la confusión terminológica que hay autores que llaman planificación a la producción de planes y programación a la elaboración de programas. No hay, sin embargo, un suficiente consenso al respecto y, en todo caso, si se olvida el carácter relativo de la terminología la confusión aumenta.

En este contexto de *planificación del desarrollo* que mencionaba Ander-Egg ha tenido una cierta difusión en el ámbito de los servicios sociales la denominada *matriz del marco lógico*, instrumento de uso extendido en el sistema de las Naciones Unidas. Se trata de un esquema para la especificación y vinculación de los diferentes componentes de un proyecto: finalidad, objetivo y metas, productos, actividades e insumos. Intenta obligar al planificador a señalar los *indicadores* en los que se va a fijar en el desarrollo de lo planificado y los *medios de verificación* de los que se va a valer para obtener información en relación con los indicadores, así como los *factores externos* que deben concurrir para que la ejecución se de según lo previsto (Ander-Egg y Aguilar, 1994: 48-49).

En cuanto a la planificación de la intervención social realizada por el personal que atiende directamente a los usuarios se percibe con claridad la influencia que proviene del campo educativo. Conceptos como los de objetivos generales, específicos y operativos o la diferenciación de objetivos por dominios (cognoscitivo, afectivo y psicomotor) propuestos en la taxonomía de Bloom (Peña, 1997: 208) son de uso habitual en las organizaciones de servicios sociales de nuestro entorno, principalmente en la planificación de la intervención individualizada.

En este tipo de planificación o programación tiene relevancia el concepto de *currículo*. Se entiende que el currículo está compuesto por cuatro elementos básicos

- "Objetivos. Habilidades, capacidades que se pretenden desarrollar.

- Contenidos. Conceptos, procedimientos y actitudes y valores que se consideran necesarios para desarrollar las capacidades propuestas en los objetivos.
- Aspectos metodológicos. Formas de organización de los grupos; tipos de materiales a utilizar, tiempo y forma de dedicación a cada aspecto (...) que reflejan el carácter/estilo de enseñanza de un centro determinado.
- Criterios de evaluación. Concreción del tipo y grado de aprendizaje que se pretende conseguir respecto a los contenidos trabajados y los objetivos propuestos, con el fin de determinar cuándo se ha conseguido satisfactoriamente el aprendizaje deseado" (Mestres, 1994: 25).

En el ámbito educativo formal no es inusual encontrar reservado el término *programación* para referirse a los procesos de aprendizaje y la expresión *planificación* para referirse a aspectos denominados *organizativos*. No faltan, sin embargo autores que estiman que en el mundo educativo abunda una visión dicotómica incapaz de darse cuenta de que la organización es "contexto y texto para la acción educativa" (Gairín, 1996: 15-67). Por ello se habla, en ocasiones de la existencia de un *currículo oculto* (Torres, 1992).

Por último, no cabe duda de que muchas de las herramientas de planificación que se proponen para los procesos de intervención social provienen del campo de las ciencias de la gestión (o, como mínimo, son las mismas que se utilizan en dicho ámbito) y han sido recibidas y aplicadas en los procesos operativos de las organizaciones de servicios sociales en diferentes momentos. En ello influye, probablemente, el hecho de que se hayan ido desarrollando procesos de intervención social progresivamente más comunitarios, más interactivos y en definitiva más complejos.

En cualquier caso, cabe decir que nos encontramos con un cuerpo de conocimientos y herramientas con un cierto reflejo en la literatura y una desigual utilización en las organizaciones, que es comúnmente tomado como referente en la planificación de la intervención social. Si recogemos las propuestas dominantes en la literatura y las comparamos con las prácticas de planificación existentes en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno (en función de la información que hemos obtenido a través de entrevistas y observación participante) podríamos decir que se utiliza, al menos en algunos casos una tecnología de planificación orientada a:

- La identificación de los objetivos de la intervención en términos de cambios conductuales o microsociales observables en los usuarios de los servicios y sus entornos.
- La descripción, ordenación y temporalización de las actividades que contribuirían a la consecución de los objetivos, así como de los procesos de evaluación que se desarrollarían durante la ejecución de la intervención y después de ella.
- La utilización de instrumentos estandarizados en cada organización (fichas) de planificación y evaluación individualizadas de los procesos de las personas.
- La previsión y asignación de los recursos necesarios para la intervención.

Se trata, sin embargo de procesos de planificación de la intervención que:

- En pocas ocasiones cuentan con la participación de los destinatarios de la intervención o de otros grupos interesados en la misma.
- Apenas incorporan consideraciones explícitas sobre las variables estructurales de las unidades de intervención.

Por otra parte, con independencia de sus virtualidades para los procesos de planificación al nivel de la prestación de los servicios no se trata, lógicamente, de conocimientos y herramientas totalmente idóneas para procesos de gestión. Veamos ahora, entonces, los conceptos, técnicas, sistemas e instrumentos de planificación que las ciencias de la gestión pueden aportar a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.1.2.2. Algunas aportaciones de las ciencias de la gestión

Como pudimos comprobar en el apartado 4.5.4, la planificación es considerada por la mayoría de los autores como una de las funciones o procesos fundamentales de gestión. Ello ha hecho que el tema de la planificación sea tratado de continuo en la bibliografía sobre gestión. En ella encontramos conocimientos y herramientas de planificación generados en el contexto de las ciencias de la gestión y también *préstamos* llegados de otros ámbitos.

Encontramos planteamientos sobre planificación referidos a la organización en general y también muchas referencias a la planificación en áreas o funciones tales como las finanzas o los recursos humanos, sobre las que nos detendremos en otros apartados de este capítulo 6. A continuación vamos a intentar recoger algunas aportaciones significativas que ofrecen las ciencias de la gestión a la hora de encarar procesos de planificación, pensando principalmente en la planificación general de la organización. Nos referiremos, tras un encuadre general, a las propuestas realizadas desde la gestión por objetivos, los enfoques estratégicos y la gestión de calidad. Terminaremos con alguna referencia a las técnicas e instrumentos de gestión más mencionados, para concluir con una reflexión final.

6.1.2.2.1. Encuadre general

Según Koontz y Weihrich, en el contexto de la planificación como función de gestión en las organizaciones se generan los siguientes tipos de planes:

- "Propósitos o misiones (...): función o tarea básica de una empresa o agencia o de cualquier parte de ella (...).
- Objetivos o metas (...) (ambos términos se usan indistintamente) son los fines hacia los cuales se dirige una actividad (...).
- Estrategias (...). Se define estrategia como la determinación de los objetivos básicos a largo plazo de una empresa y la adopción de los cursos de acción y asignación de los recursos necesarios para alcanzarlos (...) El propósito de las estrategias es determinar y transmitir, mediante un sistema de objetivos y políticas básicos, una imagen de la clase de empresa que se desea proyectar (...). Las estrategias (...) ofrecen una estructura básica para orientar el pensamiento y la acción (...).
- Políticas (...): También son planes en el sentido de que constituyen declaraciones o interpretaciones generales que guían o encauzan el pensamiento para la toma de decisiones (...) Necesitan tener cierta flexibilidad. De lo contrario serían reglas (...).
- Procedimientos (...). Son planes que establecen un método obligatorio para realizar las actividades futuras. Son series cronológicas de acciones requeridas. Son pautas de acción (...). Con frecuencia, los procedimientos violan las jurisdicciones departamentales (...).
- Reglas (...). Describen con claridad las acciones específicas requeridas o las que no se deben llevar a cabo (...). Por lo general constituyen el tipo más sencillo de plan (...).
- Programas (...). Son un conjunto de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignaciones de tarea, pasos a seguir, recursos a emplear y otros elementos necesarios para llevar a cabo un curso de acción; por lo general cuentan con el apoyo de presupuestos (...).
- Presupuestos (...). Un presupuesto es una declaración de los resultados esperados, expresados en términos numéricos. Se puede considerar como un programa 'expresado en números" (Koontz y Weihrich, 1994: 122-128).

La siguiente clasificación, recogida por Claver y otros, distingue tres tipos de planes (Claver y otros, 1996: 171-172):

- Planes estratégicos.
- Planes permanentes, entre los que se incluyen las políticas (guías generales para tomar decisiones), los procedimientos (series detalladas de instrucciones para llevar a cabo una sucesión de acciones que se repiten con regularidad) y las normas (instrucciones que determinan qué se debe hacer o no hacer en determinadas circunstancias).
- Planes de una sola aplicación. Los principales serían los programas (conjunto de actividades para alcanzar un objetivo importante), los proyectos (parte de un programa) y los presupuestos (documentos donde se detallan los recursos que se destinan a actividades específicas durante un periodo determinado, de especial utilidad para llevar un control de los programas y los proyectos).

Según estos autores también se pueden clasificar los planes atendiendo a otros criterios (Claver y otros, 1996: 172-173). En función de la temporalidad se hablaría de planes a largo plazo (tres o más años), medio plazo (entre uno y tres) y corto plazo (un año o menos). Según el nivel al que se realizan se distinguiría entre planes corporativos, tácticos (realizados a nivel de división o departamento) y operativos (realizados en el núcleo de operaciones).

Estas clasificaciones inciden en la idea de que las planificaciones pueden realizarse en el contexto de planificaciones de nivel superior y ponen el énfasis en otra idea relevante. Muchos procesos y partes de procesos en las organizaciones (en realidad la mayor parte) no han de ser planificados de nuevo en la medida en que se han establecido o *estructurado* de forma más o menos permanente.

En todo caso para comprender los planteamientos actuales en relación con la planificación en la teoría de la gestión hay que referirse, como mínimo a las aportaciones realizadas desde el enfoque de la gestión por objetivos, los autores que se han ocupado de cuestiones estratégicas o las propuestas de gestión de calidad.

6.1.2.2.2. Gestión por objetivos

Si hablamos de planificación en el mundo de la gestión, resulta obligado hacer una referencia a la gestión por objetivos (a la que nos referimos en el apartado 4.3.7.) y a sus repercusiones en relación con este proceso de gestión. Como se deduce de la lectura del mencionado apartado no cualquier organización que fija objetivos está realizando lo que se entiende como *gestión por objetivos*. Diríamos que lo característico de la gestión por objetivos en relación con la planificación es que, en todo caso, se fijan objetivos (usualmente cuantificados y temporalizados) cuya responsabilidad se atribuye a grupos y personas. Según Mateos-Aparicio y otros, la gestión por objetivos:

> "Puede ser definida como un sistema en el que los objetivos específicos se determinan de forma conjunta por los distintos niveles de la organización, se revisa de forma periódica el progreso hacia los mismos y se conceden premios con base en dicho progreso" (Mateos-Aparicio y otros, 1998: 116).

Probablemente la gestión por objetivos ha influido en muchas organizaciones para que se orienten con más claridad hacia los resultados y hagan el esfuerzo de definir objetivos evaluables. Sin embargo no es la única manera de trabajar con objetivos. Por decirlo de otra manera, la llamada *gestión por objetivos* no es la única forma de gestión con objetivos. De hecho si bien es usual en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno la fijación de diversos tipos de objetivos, apenas hemos encontrado alguna que funcione con un sistema de gestión por objetivos.

Connors establece una relación entre la gestión por objetivos y la planificación estratégica de la que vamos a hablar a continuación:

> "Una organización que funciona totalmente con un sistema global de dirección por objetivos (...) puede diferenciarse poco de la planificación estratégica (...). La diferencia fundamental radica en la extensión y cobertura del proceso de planificación. Por regla general, la DPO suele tener un alcance más reducido y suele tratar los aspectos más operativos de la planificación. Con mucha frecuencia, no se realiza del todo el reconocimiento del entorno en el proceso de DPO, además, ésta suele centrarse en un período de tiempo más corto (...). La DPO es parecida a la fase final del proceso de planificación estratégica: poner el plan en funcionamiento" (Connors, 1998: 139).

6.1.2.2.3. Planificación estratégica y dirección estratégica

Si queremos hablar de la planificación desde el campo de las ciencias de la gestión, la referencia al concepto de planificación estratégica es también obligada. En el apartado 4.3.17. nos ocupamos de varios autores relevantes en torno a las cuestiones estratégicas y en el 4.4.4.3.1. hicimos una referencia al concepto de estrategia. Grant señala:

> "El interés por la estrategia empresarial surgió en los EEUU a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta como respuesta a los problemas de dirección de las grandes y complejas corporaciones. El principal problema para tales empresas era coordinar las decisiones individuales y mantener el control global de la alta dirección. El desarrollo de presupuestos financieros anuales proporcionó una herramienta esencial para tal coordinación y control, pero la coordinación de las decisiones de inversión necesitaba una planificación con un horizonte temporal mayor. El énfasis en la planificación a largo plazo durante los años sesenta reflejó el interés por lograr coordinación y coherencia (...); la planificación a largo plazo basada en las previsiones económicas y de mercado a medio plazo se hizo habitual" (Grant, 1996: 39).

En opinión de este autor, "el entusiasmo por la planificación corporativa en los años sesenta y principios de los setenta fue en paralelo con el afán de los gobiernos y autoridades públicas por la planificación económica, social y de las inversiones" (Grant, 1996: 40). Diversos autores (Connors, 1998: 136 y ss.; Koontz y Weihrich, 1994: 170-174; Kotler, 1995: 108; Palom y Tort, 1991: 74 y ss.) coinciden sustancialmente al describir los elementos presentes en un proceso de planificación estratégica:

- Definición de la misión, visión y valores de la organización.
- Análisis del entorno y análisis interno, identificando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.
- Formulación de las líneas estratégicas.
- Generación de planes de *nivel inferior*.

Usualmente, como decimos, se aconseja que en un proceso de planificación estratégica se formule, se reformule o, como mínimo, se tome en consideración la misión de la organización. En muchas ocasiones se han puesto de relieve circunstancias en las cuales el hecho de no plantearse o de tener una comprensión inadecuada del propósito general de una organización se ha convertido en un

obstáculo importante para la adaptación de la misma en un entorno cambiante. Diversos autores (Kotler, 1995: 106; Palom y Tort, 1991: 106) coinciden en características aconsejables en la formulación de la misión de una organización. Así se afirma que la misión, en principio:

- Debe permitir identificar su entorno de actuación, las necesidades a las que pretende responder y los públicos a los que se dirige la organización.
- Debe ser relativamente permanente y para ello suficientemente abierta.
- Debe servir para diferenciar en cierta medida a la organización.
- Debe ser significativa y motivadora para las personas de la organización.

Según Micklethwait y Wooldridge, el concepto de *visión* es uno de los más pujantes en el pensamiento acerca de estrategia en la última década (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 204). Hace referencia a cómo o dónde (en referencia a lo que suele llamarse *posicionamiento* en relación con públicos y otras organizaciones) la organización desea o debiera estar en el futuro, en el medio plazo (Jablonski, 1993: 23).

En cuanto a los valores, según Palom y Tort son "opciones fundamentales que manifiestan la identidad de una organización" (Palom y Tort, 1991: 86). Como términos equivalentes se puede hablar de *principios* o del *código ético* de la organización.

En definitiva la pregunta por la misión, visión y valores supone plantearse cuestiones de carácter *intangible* relacionadas con la identidad de la organización. A partir de ahí viene el análisis externo e interno. Tal como hemos dicho, desde nuestro esquema, esos análisis serían parte del proceso de evaluación. Sin embargo son presentados usualmente en las propuestas de planificación estratégica.

En última instancia, tras el análisis externo e interno, la planificación estratégica debe permitir a la organización identificar aquellas líneas de actuación que la van a orientar, en principio, en el medio plazo en relación con las variables fundamentales que se han de tomar en cuenta en su gestión, como por ejemplo: entornos en los que se va a desenvolver, necesidades a las que va a dar respuesta, recursos con los que

va a contar, relaciones que va a mantener, tecnologías en las que se va a apoyar. A partir de ahí, la planificación estratégica proporciona un marco de referencia desde el que realizar otras planificaciones.

Según Laycock, "cuatro factores distinguen la planificación estratégica de otros modelos de planificación y de otras estrategias de mejora organizacional:

> 1. La planificación estratégica se refiere fundamentalmente a la adaptación al entorno cambiante (...).
> 2. (...) Está orientada hacia el futuro (...), es anticipatoria más que reactiva (...).
> 3. (...) Es comprehensiva (...).
> 4. (...) Es un proceso de construcción de consenso (...). Dada la diversidad de los *stakeholders*" (Laycock, 1993: 163).

Hay que recordar, sin embargo, que la planificación estratégica ha sido sometida a crítica en el ámbito de las ciencias de la gestión. En opinión de Grant:

> "A mediados de los años setenta (...) las circunstancias cambiaron. La acumulación de fallos evidentes en las estrategias de diversificación para lograr sinergias frenó el avance de los conglomerados empresariales. Más importante fue aún el incremento de la inestabilidad macroeconómica (...) [y el] aumento de la competencia internacional (...). La consecuencia fue que la alta dirección empezó a percibir su papel más en términos de dirección estratégica que de planificación corporativa" (Grant, 1996: 41).

En opinión de Mintzberg, "la estrategia no es la consecuencia de la planificación, sino todo lo contrario: su punto de partida" (Crainer, 1995: 125). Como recoge Grant, el estudio de Mintzberg sobre la ascensión y caída de la planificación estratégica, que hace en su libro del mismo nombre, identifica tres "falacias de la planificación estratégica":

> - "La falacia de la predicción. El entorno no puede predecirse con exactitud. De hecho, teniendo en cuenta que el comportamiento de los competidores es un elemento clave del entorno, éste es intrínsecamente impredecible.
> - La falacia de la independencia. La formulación de la estrategia no puede separarse de un proceso directivo más amplio. Toda la información necesaria para la formulación estratégica no puede ser comunicada al departamento de planificación corporativa: algunos de los datos más críticos son los que los propios directores obtienen durante el proceso de dirección. La formulación de la estrategia no es un proceso de diseño formalizado cuyo resultado es un documento estratégico. La estrategia está continuamente evolucionando; debe combinar la formulación deliberada de la estrategia y los elementos que emergen a través del proceso de dirección.
> - La falacia de la formalización. Los procedimientos formales para la formulación de la estrategia tienen la ventaja de la sistematización; pero son inferiores a

> los sistemas informales, en lo que se refiere a la flexibilidad requerida para hacer frente a las discontinuidades y promover el aprendizaje de la organización a través de la estrecha relación entre pensamiento y acción" (Grant, 1996: 41).

A partir de este tipo de críticas algunos autores hablan de la superación de la planificación estratégica y de la vigencia de la *dirección estratégica*. En este enfoque, más allá de la realización de procesos de planificación estratégica se señala que es toda la gestión la que ha de ser estratégica. En el contexto de la gestión empresarial al uso (Grant, 1996: 50-52; Mateos-Aparicio, 1998: 263-265), se entendería que la dirección estratégica es aquella forma de gestión que:

- Está atenta permanentemente a un entorno que se describe como cada vez más globalizado, interactivo y complejo.
- Identifica, establece y sostiene la ventaja competitiva de la organización, basándola, cada vez más, en los recursos y capacidades (o *competencias distintivas)* de la propia organización.
- Es capaz de poner en coordinación o comunicación a toda la organización y contribuye a orientar sinérgicamente todas sus partes y miembros en un mismo sentido.

En cualquier caso, a partir de este tipo de aportaciones no cabe duda de que en sus procesos de planificación las organizaciones han de tener en consideración los aspectos estratégicos, con independencia de que opten por una u otra metodología de planificación.

6.1.2.2.4. Gestión de calidad y planificación

Los planteamientos de la gestión de calidad, a los que dedicamos el apartado 4.7. afectan, sin duda, de varias maneras a los procesos de planificación en la gestión de las organizaciones. Recordando brevemente lo referido en dicho apartado cabría recordar que:

- Los modelos de gestión de calidad total señalan la importancia de la estrategia. Recordemos, por ejemplo, las referencias en el criterio 2 del modelo de la EFQM (en el apartado 4.7.4.)
- Los modelos de gestión de calidad apuntan al establecimiento o estructuración de procesos o procedimientos que aseguren la calidad de los productos y servicios. Son notables las aportaciones en relación con los procesos de producción.
- La implantación de sistemas de calidad en organizaciones o servicios dentro de las organizaciones se desarrolla en forma planificada, según los llamados *planes de calidad* (Jablonski, 1993: 23-51).
- El concepto de mejora continua se materializa a través de los llamados *planes de mejora* y se basa en el ciclo PDCA, que comienza por la planificación.

Desde los planteamientos de la gestión de calidad se han incrementado los procesos de planificación en las organizaciones y se han propuesto, también instrumentos estructurados de planificación vinculados, por ejemplo a la dirección por políticas *(hoshin kanri)* (Mateos-Aparicio, 1998: 373-420).

6.1.2.2.5. Algunas técnicas e instrumentos de planificación

En la bibliografía sobre gestión encontramos, también, algunas técnicas o instrumentos de planificación. Los citados más usualmente son:

- El PPBS *(Programming, Planning and Budgeting System)*.
- El diagrama o cronograma Gantt.
- El PERT *(Program Evaluation and Review Tecnique)*.
- El CPM *(Critical Path Method)*.
- El ABC *(Analysis Bar Charting)*.
- Métodos como el *metaplan* o el *odeplan*.

El PPBS nace en los años cincuenta de un intento del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de racionalizar la gestión de sus programas (Ballart, 1992: 54-55). A la aplicación en España del PPBS se la ha llamado *presupuesto por programas*. Según Ballart, la aplicación en la administración pública española de esta

metodología comenzó cuando ya había entrado en crisis en Estados Unidos y otros países occidentales (Ballart, 1992: 63). Cuervo, desde el campo de la gestión empresarial, sitúa los orígenes del PPBS en la Rand Corporation y lo considera como un sistema idóneo para integrar las funciones de planificación y control.

El diagrama desarrollado por Gantt a principios de siglo (Koontz y Weihrich, 1994: 610) consiste en un cuadro de doble entrada. En las líneas figuran las actividades y en las columnas las unidades de tiempo. En la línea de cada actividad se representa su tiempo de duración mediante una barra horizontal. Es probablemente el instrumento más sencillo y más utilizado en planificación.

El PERT fue creado en los años 1957 y 1958 por la Marina de los Estados Unidos en colaboración con empresas y consultores privados. Se trata, en esencia, de representar las actividades como una red, señalando tiempos. El PERT resulta útil en proyectos con un considerable número de actividades interrelacionadas en los que el factor tiempo sea importante. Las herramientas informáticas de gestión de proyectos más utilizadas se basan en buena medida en el PERT (Carter, 1994: 145-150):

En 1958 la empresa Du Pont de Nemours creó una técnica muy similar al PERT, denominada CPM o método del camino crítico (Claver, 1996: 377). El camino crítico o ruta crítica vendría dada al señalar en la red de las actividades "la sucesión de acontecimientos que necesitan el mayor tiempo y que tienen un tiempo de inactividad cero (o el mínimo)" (Koontz y Weihrich, 1994: 614).

El método ABC representaría una opción intermedia entre la simplicidad del diagrama Gantt y la complejidad de métodos como el PERT o el CPM. Supone ordenar las actividades, establecer su duración, determinar la fecha de comienzo y final de las actividades críticas y señalar las necesidades de recursos (Ander-Egg y Aguilar, 1994: 47).

Sistemas como el *metaplan* o el *odeplan* (Palom y Tort, 1991: 138) representan métodos que potencian la participación de las personas de la organización y el establecimiento de prioridades en la planificación, basadas en la percepción de dichas personas.

6.1.2.2.6. Reflexión final

De nuestra aproximación a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno podemos deducir que se han mostrado más receptivas a las aportaciones de las ciencias de la gestión para la planificación, por ejemplo, de los aspectos financieros de la organización que para procesos de planificación más generales, con la excepción de la planificación estratégica que ha sido incorporada de una u otra manera por un alto número de organizaciones.

No cabe decir, en todo caso que los procesos de planificación de la intervención, los procesos de planificación estratégica y determinados procesos de planificación, por ejemplo, del área financiera se hayan integrado en un sistema de planificación. Se practica en algunas organizaciones una gestión por proyectos más fruto de las formas de financiación que de una opción en tal sentido.

Por otra parte se han de señalar algunas limitaciones de las herramientas de planificación que aportan las ciencias de la gestión a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales:

- En algunos casos se basan en el supuesto implícito o explícito de que el fin de la organización es la obtención de un beneficio económico.
- En algunos casos dan por supuesta la división departamental clásica de las organizaciones estructuradas funcionalmente.
- En algunos casos están pensadas para organizaciones industriales y las peculiares características del proceso productivo de estas organizaciones.

En última instancia se trata de herramientas de planificación adaptadas a las organizaciones en las que han sido utilizadas en mayor medida. Sin embargo, entendemos que, en los términos en los que las hemos elaborado, pueden ser de utilidad en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.1.3. Hacia una concepción de la planificación para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Tomando en consideración los referentes mencionados y situándonos en la realidad de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, vamos a intentar reflexionar, a continuación sobre los procesos de planificación en la gestión de este tipo de organizaciones y sobre los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos que permitirían llevarlos a cabo. Se presenta una propuesta aplicada y contrastada al menos en cuatro de las actividades mencionadas en el apartado 3.6.4.

6.1.3.1. Alcance de los procesos de planificación

Uno de los conceptos que aparece con claridad es el de la existencia de planificaciones de diferente alcance: bien por el ámbito al que se refieren o por el plazo para el que se realizan. Asumiendo este punto de vista parece evidente que en una organización no lucrativa de servicios sociales se debieran realizar actividades o procesos de planificación general (es decir, que afectaran al conjunto del funcionamiento de la organización: lo que llamábamos el *macroproceso)* y se refirieran a un plazo temporal medio o largo. Esa sería la planificación de mayor alcance.

Usualmente, como hemos visto, se da a esos procesos de planificación un carácter *estratégico* y, por lo tanto, se espera de ellos la producción de orientaciones de tal carácter. Ello no quiere decir que en una planificación general y de medio-largo plazo no puedan aparecer, por ejemplo, objetivos directamente evaluables.

El contexto en el que hemos señalado que se mueven las organizaciones no lucrativas de servicios sociales parece obligarles a realizar este tipo de planificación o gestión de corte estratégico. No cabría pensar, como se hace en algunos casos que el nivel estratégico corresponde a las administraciones públicas que trazan los planes y a las organizaciones prestadoras de servicios les correspondería la gestión de los programas.

En el marco o a partir de una planificación de medio-largo plazo, pueden realizarse planificaciones de plazo más corto. De igual manera, en el marco de una planificación general cabe realizar planificaciones parciales (por ejemplo en función de servicios, de procesos, de programas o de departamentos) que generan lo que a veces de conoce como *planes de gestión* (SPRI, 1995a: 3) o *planes de acción*.

Si vamos *descendiendo* en esa *cascada* de procesos de planificación, cada uno de los cuales se enmarca en el anterior, llegamos a procesos de planificación que se producen en el núcleo de operaciones, es decir, procesos de planificación de la intervención social o de la prestación de servicios sociales, que ya no son, según nuestra definición, procesos de gestión.

El reto en cualquier organización y también en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales es el de la coherencia, interdependencia y, más allá, el de las sinergias entre los diferentes tipos de planificación. Diríamos que en la medida en que éstas se logran podemos hablar de un *sistema* integrado de planificación. Dadas las características del proceso de intervención social parece especialmente necesaria la integración de los procesos de planificación de la intervención en ese sistema integrado de planificación. Dicho de otra manera, las disfunciones entre los procesos de planificación de la gestión y los procesos de planificación de la intervención tienen un especial impacto en la prestación de servicio, impacto que no se ve tan claro en organizaciones industriales en las que la estandarización de los procesos es mayor y los factores relacionales no afectan de forma tan directa a la producción.

6.1.3.2. Aspectos a tener en cuenta en el proceso de planificación

Son muchos los autores que se refieren a pasos en el proceso de planificación o aspectos a tener en cuenta en el mismo (Ander-Egg y Aguilar, 1994: 11; Apraiz y otros, 1998: 77-83; Koontz y Weihrich, 1994: 129-133; Vernis y otros, 1998: 73-87), en muchas ocasiones expresados en forma de preguntas. Nosotros, tomando como base nuestro esquema de comprensión de las organizaciones proponemos cinco

apartados en los que cabría incluir el conjunto de cuestiones que cabe plantearse en un proceso de planificación:

- Antecedentes.
- Objetivos.
- Estructura.
- Procesos.
- Recursos.

6.1.3.2.1. Antecedentes

Llamamos antecedentes a cuestiones que hay que tener en cuenta antes de formular los objetivos. Diríamos que el primer paso en un proceso de planificación es poner *sobre la mesa* una serie de cuestiones que se consideran relevantes antes de fijar objetivos y de señalar cómo vamos a alcanzarlos. Desde nuestro esquema esos conocimientos o informaciones que tomamos como antecedentes han sido aportados, fundamentalmente, por el proceso de evaluación (al que nos referiremos con detenimiento en el apartado 6.3.).

Efectivamente, en nuestro esquema sería el proceso de evaluación el que nos aporta conocimiento descriptivo, analítico y crítico (e incluso prospectivo) sobre la organización y sobre el entorno (incluida la información sobre los cambios en la organización y el entorno que se han producido a raíz de la actuación de la organización). Por eso decíamos, por ejemplo, que la consideración sobre las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la organización (el llamado análisis DAFO) se realiza, desde nuestro punto de vista, en el proceso de evaluación.

En todo caso han de considerarse como antecedentes informaciones que la organización posee y que ha de tomar en cuenta, como por ejemplo cuál es el encargo (Rueda, 1993: 19) social que recibe (en un contexto, por ejemplo, de políticas públicas) o las necesidades a las que ha de dar respuesta, cuál es su marco de referencia (con sus elementos ideológicos, científicos y técnicos) o que restricciones de todo tipo pueden condicionar su actuación (por ejemplo por el marco jurídico o por decisiones anteriores de la organización). Dichas informaciones también

pueden ser actualizadas en el proceso de evaluación si se entiende que éste se basa en una recogida sistemática de información significativa en el entorno y en la organización.

6.1.3.2.2. Objetivos

Llamamos objetivos a los cambios que se desea que se den como consecuencia de la actuación de la organización. Desde nuestro marco de comprensión de las organizaciones cabe hablar de cambios en el entorno y cambios en la propia organización.

Obviamente en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales los objetivos que legitiman o justifican a la organización son los cambios que se puedan producir en el entorno y, en primera instancia, como hemos dicho, en la calidad de vida, situación social, interacciones o bienestar de las personas usuarias o destinatarias de la intervención social. La variedad de necesidades a las que se responde desde los servicios sociales determinará, a su vez una variedad de objetivos. Desde ese punto de vista los objetivos referidos a la propia organización podrían considerarse instrumentales en relación a los objetivos finales, referidos a dichos cambios en el entorno.

En cuanto a los cambios en el entorno, al producirse la intervención social en un contexto que hemos descrito como complejo, cabe hablar, como señalamos en el apartado 4.4.4.1., de cambios a diferentes niveles. Se ha expresado esto de diferentes maneras. Por ejemplo diferenciando entre *outputs* intermedios y *outputs* finales (en la terminología usada por Knapp) o entre *outputs* y *outcomes* (Ballart, 1992: 71). Una diferenciación útil podría ser la que se estableceria entre productos (entendido como lo que la organización consigue realizar o brindar como consecuencia de sus procesos), resultados (o efectos en los usuarios o destinatarios) e impacto (en el entorno de los usuarios o destinatarios) (Ander-Egg, 1994: 17 y ss.) sobre la que volveremos en el apartado 6.3.

En cuanto a los cambios que se generan en la propia organización, cabe pensar que dichos cambios (por ejemplo en la estructura o en el conocimiento de la organización)

pueden plantearse como objetivos también. Hay que señalar que, sobre todo en la gestión de proyectos por parte de organizaciones, el no considerar los efectos que la gestión del proyecto tendría en la organización ha resultado incluso letal para la misma.

Por otra parte los objetivos se suelen clasificar en una gama que iría desde lo que hemos llamado *misión* hasta los *objetivos operacionales* (Peris y otros, 1996: 36) u *objetivos operativos* (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 45). Una clasificación muy habitual es la que diferencia entre objetivos generales, específicos y operativos. Parece existir un cierto consenso en considerar meta a un objetivo cuantificado (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996: 103) usualmente por etapas.

En todo caso, a nuestro juicio, la idea que hay que retener es que existiría en toda organización la necesidad de una jerarquía (o red) de objetivos de modo que se pudiera llegar de forma sistemática y coherente desde la misión conectada con el encargo y las necesidades hasta objetivos formulados de tal manera que se pueda constatar su consecución directamente. Dicho de otra manera, objetivos que, en su formulación, incorporan el indicador que permitirá evaluar su consecución. El trabajo de campo nos muestra que la forma en que se van especificando o dividiendo los objetivos en esa jerarquía es muy variada (por ejemplo por necesidades, por poblaciones, por intervenciones o por etapas de intervención).

En relación con la cuestión de los objetivos cabe señalar que los nuevos modelos que se presentan en las ciencias de la gestión, ofrecen, a nuestro juicio, un marco de referencia más favorable para el diálogo entre organizaciones como las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y las organizaciones con ánimo de lucro. Ello es así porque tienden, al menos en la teoría, a relativizar la obtención de beneficio económico como objetivo último de las empresas y se orientan a la generación de valor (Cuervo, 1996: 126). Así, por ejemplo, Koontz y Weihrich señalan que obtener utilidades no es la misión (Koontz y Weihrich, 1994: 122).

En realidad la obtención de beneficio económico debiera considerarse en una organización no lucrativa de servicios sociales, entre los objetivos referidos a cambios en la propia organización (es decir, objetivo instrumental), lo mismo que puede ser

una mejora en la formación de los recursos humanos o un incremento de las instalaciones de la organización. Como se ha señalado en los diferentes niveles de la organización se pueden ocupar de diferentes objetivos.

Diversos autores desde diversos ámbitos resumen de manera coincidente las características de los objetivos, sugiriendo que sean evaluables, significativos, motivadores, realistas, jerarquizados, coherentes, realistas, claros, establecidos en términos de productos, efectos o impacto y no de procesos (Palom y Tort, 1991: 145-147).

6.1.3.2.3. Procesos

Los objetivos se alcanzan mediante los procesos, mediante series o conjuntos de actividades, de acciones e interacciones, que constituyen el funcionamiento o la actuación de la organización, tal como señalamos en el apartado 4.4.4..3. Como hemos señalado con anterioridad, la planificación tomará en cuenta el hecho de que muchos procesos o partes de procesos están estabilizados o estructurados en la organización, es decir se conoce la forma de realizarlos y/o hay una estructura formal que canaliza su realización. La gestión por procesos y los sistemas de calidad ponen el énfasis en esta normalización de los procesos.

Para referirse, en la planificación, a los procesos existe de nuevo una variedad de términos y fórmulas. Hay quien habla de *medios* (aunque este término incluye a veces también a los recursos), o de cursos de acción o trayectorias. Por otra parte, aunque un buen número de autores habla de procesos (o cursos de acción) compuestos de actividades que se descomponen en tareas, estas palabras reciben interpretaciones y utilizaciones muy diferentes.

En ocasiones se explicitan, más que un conjunto de actividades o una descripción de los procesos, algunas características u orientaciones de la acción e interacción que es lo que en el apartado 4.4.4.3.1. hemos llamado metodología o tecnología. En las organizaciones de servicios sociales hablamos de metodología o tecnología en la medida en que hay un saber hacer sobre la forma de realizar la intervención social.

Serán susceptibles de planificación los procesos de intervención y los procesos de gestión. Y, en ambos casos se podrán planificar aquellas actividades de planificación y evaluación previas, simultáneas o posteriores a la ejecución. En todo caso la interactividad de muchos de los procesos de intervención social hace necesarias herramientas de planificación diferentes por ejemplo a las utilizadas en procesos industriales.

6.1.3.2.4. Estructura

Es notorio cómo, en muchos esquemas o planteamientos de planificación se hace referencia, con unos u otros términos, a los objetivos, procesos y recursos y no se toma en consideración los aspectos estructurales, probablemente porque en muchos casos se dan por supuestos o se consideran como elementos que no cambian en la ejecución de lo planificado. Por otra parte, como hemos visto en algunos esquemas sobre los procesos o funciones de gestión tiende a separarse la *planificación* de la *organización*.

Desde nuestra óptica, como hemos señalado, el proceso de transformación y el proceso de estructuración son interdependientes y la estructura y los procesos son las dos caras de una misma moneda. Por ello los aspectos estructurales han de ser tomadas en cuenta en el proceso de planificación. Por otra parte en todos los niveles se da una dialéctica entre planificación y estructuración, es decir entre la posibilidad de introducir cambios en los procesos y la estabilización o estructuración de dichos procesos. Sobre las cuestiones de estructuración volveremos en el apartado 6.9.

6.1.3.2.5. Recursos

En la planificación se tienen en cuenta, por fin, los recursos señalando cuáles, cuantos y cuándo los necesitaremos. En una organización sencilla, el proceso de planificación general se ocupará directamente de la cuestión de los recursos. En la medida en que se estructuren procesos de gestión de cada tipo de recursos (como veremos en los apartados 6.4., 6.5., 6.6. y 6.7.) la planificación general se hará en interacción con la planificación relativa a cada tipo de recurso.

6.1.3.3. Planificación y participación

En cualquier tipo de organización, cabe plantearse la cuestión de la tensión entre planificación y participación. La pregunta podría plantearse acerca de en qué medida la planificación supone una regulación de la acción y la interacción que coartaría, de alguna manera, la actuación libre y espontánea de las personas, su participación.

La pregunta parece pertinente en unas organizaciones que, como las organizaciones no lucrativas de servicios sociales tienen como misión la promoción de la inclusión social y se espera de ellas una significativa contribución a la participación social. También parece oportuna desde modelos de gestión como los modelos de calidad que ponen el énfasis en la participación. Cabría señalar que si la participación no comienza por producirse en el interior de las organizaciones, difícilmente van a contribuir a generarla en su entorno.

Como respuesta a este dilema se plantea el concepto de *planificación participativa*, aunque hemos de decir que no existe un consenso acerca de su significado preciso. Desde nuestro punto de vista, cabría hablar de planificación participativa en la medida en que se dieran dos condiciones:

- Cada persona es responsable, en alguna medida de la planificación de los procesos en los que está inmersa. No hay meros ejecutores.
- Los diferentes *stakeholders* de un proceso, incluido el personal de la organización que no participa en él directamente, aportan información a su proceso de planificación y la reciben de él.

Poniendo un ejemplo cabría decir que un monitor de un servicio residencial tomaría parte directamente en los procesos de planificación de la intervención en dicho servicio, proceso de planificación en el que se produciría un intercambio de información con otras partes de la organización. Por otra parte cuando la organización estuviera realizando, por ejemplo, un proceso de planificación que afectara al conjunto de la organización, existiría algún cauce para que llegara a este

monitor información sobre este proceso y para que él pudiera aportar información al mismo.

Si recuperamos la idea expresada con anterioridad acerca de la interrelación entre la planificación de la gestión y la planificación de la intervención podríamos concluir que una intervención que quiera ser participativa requiere una planificación participativa de la intervención, que, a su vez requiere una planificación participativa de la gestión de la organización.

6.1.4. Síntesis

Para concluir intentaríamos sintetizar lo que cabría señalar sobre procesos de planificación adaptados a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales e informados de las propuestas vigentes en el ámbito de las ciencias de la gestión.

Se afirmaría, en primer lugar, la necesidad de procesos de planificación entre los procesos de gestión de las organizaciones. En la medida en que estos procesos de planificación se fueran estabilizando o estructurando hablaríamos de un *sistema de planificación*.

Una planificación en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales permitiría identificar los objetivos directamente vinculados a su misión, es decir, los relacionados con cambios en las interacciones y situaciones de los usuarios y en el entorno en general. Sin embargo permitiría contemplar también objetivos instrumentales relacionados con conocimientos, estructuras o recursos de la organización. La consecución de estos objetivos instrumentales en términos de economías de escala o competencias distintivas resulta fundamental para una sostenibilidad de la organización.

Por otra parte los procesos de planificación deben contemplar objetivos en relación con las necesidades de los diferentes *stakeholders* de la organización y por lo tanto diferentes niveles (productos, efectos, impacto) en las consecuencias de la actuación de la organización.

Ha de entenderse que existen diferentes planificaciones con diferente alcance que han de encajar unas en otras. Parece tan necesario un marco estratégico como una planificación que llegue a identificar objetivos operativos u operacionales. Se revela como especialmente crítica la congruencia integración y sinergia entre los lenguajes y herramientas de planificación utilizados en los niveles de intervención y de gestión.

La participación en los procesos de planificación de las diferentes personas y grupos interesados en los procesos de la organización habría de articularse de tal manera que fuese satisfactoria para todos ellos. Estamos hablando, entre otras cosas, de poder de decisión. En todo caso, no ha de olvidarse el carácter instrumental de la planificación.

6.2. Interlocución

Hemos llamado *proceso de interlocución* al segundo de los procesos básicos de gestión. Como decíamos en el apartado 4.5.5.2., en la organización más sencilla en la que quepa hablar de la existencia de un proceso de gestión cabría diferenciar, en su seno, actividades (o un proceso) de planificación (incluida la toma de decisiones), actividades (o un proceso) de evaluación y lo que hemos llamado proceso de interlocución.

¿A qué nos referimos? Nos referimos a que en el contexto de la *ejecución* del macroproceso de la organización (del funcionamiento de la organización), es decir, *separando* de ese macroproceso las tareas relacionadas con la planificación y la evaluación, la persona con responsabilidades de gestión se ocupa, en todo caso, de:

- interactuar con otras personas de la organización con el fin de mantener la coordinación de la misma.
- Representar a la organización en una serie de interacciones con el entorno.

Es decir, en el contexto de la ejecución de lo planificado, las personas con responsabilidades de gestión se convierten en gran medida en interlocutores de los diferentes *stakeholders* internos y externos de la organización convirtiendo su relación con ellos en un mecanismo fundamental de coordinación del funcionamiento de la misma. Se trata de un concepto propuesto en la última etapa del estudio y que ha sido todavía poco contrastado (tan sólo una vez en el grupo de trabajo).

En este apartado 6.2. vamos a preguntarnos por los conocimientos y herramientas que tienen a su disposición las personas con responsabilidades de gestión a la hora de realizar esta labor de interlocución y, por aquellos que sean más idóneos en el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.2.1. La supervisión y el liderazgo en la teoría de la gestión

Las ciencias de la gestión se han ocupado de este proceso y han utilizado a menudo el término *supervisión* para referirse a esa parte de la interlocución que se produce entre la persona con responsabiiidades de gestión y aquellas personas, subordinadas a ella en la línea jerárquica, con las que trabaja. Tal como señalamos en el apartado 4.4.4.3., en su revisión acerca de los mecanismos de coordinación que se van generando en una organización a medida que se hace más compleja, Mintzberg, tras referirse al mecanismo de la adaptación mutua, sitúa el de la supervisión.

En realidad, podríamos decir que en un hipotético núcleo de operaciones, en el momento en el que una persona deja de ocuparse del proceso operativo y pasa a encargarse de la coordinación del resto de personas mediante el mecanismo de la supervisión es cuando podemos empezar a hablar de funciones o procesos de gestión. Algunos autores eligen el término *dirección* para referirse mas o menos a lo que nosotros estamos llamando interlocución. Sin embargo nosotros, con otros, preferimos considerar dirección como sinónimo de gestión.

Obviamente esta función de supervisión puede ser y ha sido definida de muy distintas maneras pero, en todo caso cabe subrayar su carácter interactivo. La persona con responsabilidades de gestión está conectada con las otras personas de la organización o de la unidad en cuestión y, a su vez está conectada con el entorno de la unidad o la organización. Y en esas interacciones internas y externas vela por la coordinación de la organización.

Tomando los conceptos acerca de la comunicación que presentamos en el apartado 4.1.1. comprendemos con facilidad la doble dimensión que necesariamente adopta esa función interactiva:

- La persona con responsabilidades de gestión contribuye a la coordinación intercambiando información con sus interlocutores internos y externos.
- Esa comunicación se produce en el seno de una estructura de relación que la propia comunicación contribuye a reproducir. Obviamente en este caso la

estructura de la relación viene en gran medida predeterminada por regulaciones establecidas con anterioridad a que se inicie la comunicación, por la autoridad formal que en la estructura organizativa tiene conferida cada persona.

La posición de la persona con responsabilidades de gestión le hace accesible una información que le permite evaluar el desarrollo de los procesos y tomar decisiones (planificar), en esos bucles pequeños y grandes de planificación, ejecución y evaluación que constituyen el proceso de gestión.

Hemos elegido el concepto de *supervisión* para comenzar a explorar de la mano de la teoría de la gestión, el territorio de lo que nosotros hemos llamado *proceso de interlocución*. Es, como decíamos, el que propone Mintzberg para referirse a su segundo mecanismo de coordinación y es usado en ese sentido por diferentes autores (Bueno Campos, 1996: 163; Claver y otros, 1996: 415). Se trata, sin embargo de un término que es objeto de interpretaciones diversas. Diversos autores lo entienden como un sinónimo de control o como una forma de ejercer el mismo (Ballart, 1992: 76-78; Palom y Tort, 1991: 270) y en algunos casos cabría decir que se percibe una noción de supervisión con connotaciones negativas de control pasivo e incluso de control autoritario. Por ejemplo, cuando Martínez Moreno se refiere a lo que supone la implantación de la calidad total en una organización señala la:

> "aparición de líderes en los diferentes niveles de responsabilidad, entendidos como personas capaces de generar y transmitir una visión que dote de sentido más allá de la simple supervisión" (Martínez Moreno, 1997: 47-50).

Sin embargo, como veremos más adelante, el concepto de supervisión tiene, en la tradición de los servicios sociales un sentido propio diferenciado del usual en las ciencias de la gestión (Coulshed, 1990: 129 y ss.). Sentido que permite explorar a algunos autores la virtualidad del término y del concepto de *supervisión* en el contexto de los procesos de gestión de las organizaciones de servicios sociales (Porcel y Vázquez, 1991: 135).

En todo caso, la cita de Martínez Moreno introduce el concepto que sin duda más se ha utilizado y se utiliza en el campo de la gestión para referirse a las funciones de interlocución de las personas con responsabilidades de gestión: el concepto de liderazgo. Como señala Bueno Campos, el concepto de liderazgo en la teoría de la

gestión aparece en buena medida ligado a la reflexión en torno al ejercicio de la autoridad que formalmente tiene conferida la persona con responsabilidades de gestión en la organización (Bueno Campos, 1996: 163).

Como recuerdan Koontz y Weihrich, la autoridad representa una forma de poder y, por lo tanto la posibilidad de influir en la situación de otras personas (Koontz y Weihrich, 1994: 292). Ahora bien, la forma de actuar de la persona con responsabilidades de gestión a partir del *estatus* adscrito que le otorga su posición y las relaciones que se vayan a establecer entre ella y las otras personas de la organización presentan una alta variabilidad. Variabilidad acerca de la cual se ha desarrollado la investigación y la reflexión acerca del liderazgo dentro y fuera del ámbito de las ciencias de la gestión.

Sobre las aportaciones acerca del liderazgo en la teoría de la gestión Micklethwait y Wooldridge llegan a decir:

> "Incluso en el caprichoso mundo de la teoría de la gestión salpicado de términos nuevos o raros, ningún tema ha provocado tanta palabrería como el liderazgo. Según un recuento reciente hay 130 definiciones" (Micklethwait y Wooldridge, 1998: 238).

Intentemos, con todo, examinar los conceptos y herramientas más relevantes entre los muchos propuestos por las ciencias de la gestión en torno al liderazgo. Y entre ellos probablemente los más citados sean algunos que tuvimos ocasión de reflejar cuando presentamos a los autores de la escuela de las relaciones humanas (apartado 4.3.4.) o el enfoque del desarrollo organizacional (apartado 4.3.14.). Como decíamos, algunos de los autores estudian el liderazgo fijándose en dos dimensiones: preocupación por las personas y preocupación por la producción. Otro esquema muy utilizado es el que habla, con una u otra terminología, de los estilos de liderazgo autocrático, democrático o participativo y liberal o de *rienda suelta* (Koontz y Weihrich, 1994: 499). También cabe citar en este contexto la concepción del liderazgo como gestión de la cultura (Schein, 1988: 20).

Desde la teoría de la contingencia se hizo una crítica a las aproximaciones al fenómeno del liderazgo que tendían a preferir en forma sistemática un tipo o características de liderazgo o a considerarlo vinculado a determinados rasgos de

personalidad. Se enmarca en esta corriente la propuesta de *liderazgo situacional* de Hersey y Blanchard, según la cual el líder se centraría más en la tarea o en la relación según lo que ellos llaman *nivel de madurez* de las personas o los grupos (Garcés Ferrer y Vallina, 1996: 485).

Vimos también que las nuevas tendencias de gestión que, como la gestión de calidad, ponen el énfasis en la participación de las personas y en los elementos culturales de las organizaciones, tienden también a subrayar la importancia del liderazgo. Recordemos, por ejemplo, que en el primer criterio del modelo EFQM de excelencia se plantea un liderazgo en el que desde la misión, visión y valores de la organización, los líderes se implican como modelo de referencia en una relación de motivación, apoyo y reconocimiento de las personas de la organización. En el ámbito de la gestión del aprendizaje o del conocimiento se habla a menudo de líder como facilitador (Azua, 1997: 21). Como dos conceptos relevantes de uso cada vez más común en este contexto señalaríamos:

- El concepto de cliente interno (vinculado al de marketing interno) según el cual se interpreta la relación entre la persona con responsabilidades de gestión y otras personas de la organización como una relación entre proveedor y cliente en la que se brinda, por ejemplo, apoyo, información u orientación y en la que se habría de actuar con los mismos criterios que se utilizan en el caso de los clientes externos.
- El concepto de *empowerment* según el cual los líderes han de ser capaces de que las personas que trabajen con ellos fortalezcan su autonomía e incrementen el dominio sobre los asuntos de los que se ocupan. Este concepto, que ya mencionamos en el apartado 4.3.4. es traducido de diversas maneras y aparece en diversos discursos y ámbitos, además del de la gestión (Sánchez Vidal, 1991: 160).

En cualquier caso, revisando algunas de las definiciones encontradas en la literatura e intentando entresacar los subrayados principales diríamos que se tiende a comprender el liderazgo en términos de influencia (Koontz y Weihrich, 1994: 490) o motivación (Palom y Tort, 1991: 241-242) que contribuye a la satisfacción y colaboración de las personas. La siguiente cita de Berry, desde el campo de la

gestión de servicios, puede considerarse representativa del contenido y del tono de la reflexión al uso sobre el liderazgo en la actual teoría de la gestión:

> "Los prestadores de servicio necesitan tener una visión de su trabajo en la que merezca la pena creer, una visión que les plantee un reto, que les proporcione energía psíquica y gane su adhesión. Necesitan tener espíritu de equipo y conciencia de pertenecer a una empresa que les apoyará en los momentos difíciles. Necesitan tener contacto con modelos humanos que establezcan pautas elevadas y les muestren el camino. Necesitan saborear el elixir que emana de la necesidad de pensar sobre el trabajo, de ser creativos y de aventurarse a romper con la rutina. Necesitan experimentar el estímulo de avanzar, de progresar, de tener éxito tanto a nivel personal como de empresa. Ese es el fruto del liderazgo" (Berry, 1995: 24-25).

El concepto de liderazgo se aplica también a la interlocución de las personas con responsabilidades de gestión con los *stakeholders* externos. Así, por ejemplo, en el subcriterio 1c (dentro del criterio 1 sobre liderazgo) del modelo EFQM de excelencia se habla de la "implicación de los líderes con los clientes, *partners* y representantes de la sociedad".

6.2.2. Liderazgo y relaciones interpersonales

Diríamos, pues, que en torno al concepto de liderazgo se congrega el grueso de las aportaciones que la teoría de la gestión realiza en relación con lo que nosotros llamamos *proceso de interlocución*. Y en relación con ese conocimiento relacionado con el liderazgo, parece oportuno recoger la referencia crítica que hacen los representantes de la Teoría de la comunicación:

> "Conceptos tales como liderazgo (...) se convirtieron en el objeto de detallados estudios (...). El peligro consiste en que (...) asuman una pseudorrealidad (...) y la construcción teórica *liderazgo* se convierte por fin en Liderazgo (...). Una vez que se produce esta cosificación, ya no se reconoce que el término no es más que una expresión que sintetiza una forma particular de relación en curso" (Watzlawick, 1983: 28).

Efectivamente, coincidimos en que no se comprende adecuadamente el conocimiento sobre el liderazgo si no se comprende que es conocimiento sobre las relaciones entre las personas, si no se ubica en el contexto de lo que las ciencias sociales saben sobre la comunicación interpersonal y no se nutre de ese conocimiento más general. Como han señalado Koontz y Weihrich, al respecto de lo que ellos denominan

dirección, "es en éste área donde las ciencias de la conducta pueden realizar su mayor aportación a la administración" (Koontz y Weihrich, 1994: 460).

Desde ese punto de vista cabe señalar que la recepción en el contexto de la teoría de la gestión de lo que el conjunto de la comunidad científica produce en relación con la comunicación o relación interpersonal es, a nuestro juicio, desigual. En los manuales de gestión, sigue siendo muy común, por ejemplo, la referencia a los psicólogos de la escuela de las relaciones humanas y, sin embargo, mucho menos común la utilización de otras aportaciones que la psicología o la sociología han podido realizar con posterioridad. Por otro lado, hay, como decíamos en el apartado, 4.3.21. gran cantidad de literatura que se ocupa específicamente de aspectos cognitivos, emocionales o conductuales relacionados con los procesos de gestión. Sin embargo son escasos los vínculos de la mayor parte de esa literatura con los desarrollos más rigurosos de las ciencias sociales. En cualquier caso se trata siempre de temas considerados de menor importancia en la mayoría de los textos de gestión.

A nuestro juicio, ello coloca en una posición interesante a muchas personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, personas que por su formación y trayectoria en el sector de la intervención social pueden tener en el ámbito de las relaciones interpersonales uno de sus puntos fuertes como gestores. Recuperando la metáfora usada con anterioridad diríamos que, en principio, en la caja de herramientas de las personas con trayectoria en la intervención social que asumen responsabilidades de gestión (perfil al que responde, como decimos, una mayoría de las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno) han de abundar las relacionadas con la comunicación interpersonal, construidas y adaptadas a lo largo de muchas horas de trabajo educativo, sesiones grupales, servicio a usuarios o supervisión.

Por otra parte, desde la concepción de las organizaciones que hemos presentado se torna disfuncional un discurso que dificulte la comprensión de algo que hemos considerado central en las organizaciones en general y en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en particular: la existencia de un único sistema relacional, de una trama interactiva, de un proceso comunicacional en el que toman

parte las personas de la organización, cuyas características estructurales (en términos, por ejemplo, de reparto de poder o de participación en la comunicación) resultan críticos para el funcionamiento y los resultados de la organización.

Desde ese punto de vista, las incongruencias entre los discursos y las prácticas en los niveles de gestión y los niveles de intervención repercuten de forma especial en las organizaciones de servicios, y más aún en aquellas que como las organizaciones no lucrativas de servicios sociales pretenden, justamente, incidir en los procesos de inclusión social. Berry lo subraya, refiriéndose a las organizaciones de servicio en general:

> "La mayoría de los puestos de servicio tienen un elevado contenido discrecional. La máxima cantidad de energía y atención que una persona puede aportar, y la cantidad mínima exigida para evitar una sanción son dos cosas totalmente diferentes. Por eso el nivel de energía y atención quedan a discreción del prestador del servicio" (Berry, 1995: 25).

Y refiriéndose específicamente a los *servicios humanos*, Dickens afirma:

> "El personal debiera ser tratado con los mismos valores básicos de dignidad, respeto y cortesía que ellos son animados a emplear con los clientes (...). Muy a menudo hay un exhortación de calidad de interacción del personal cuando las mismas habilidades no son modeladas en la práctica por los jefes en relación con el personal (...). Existe evidencia que demuestra que la calidad de la atención recibida por los clientes de los servicios humanos está directamente correlacionada con la calidad de la vida laboral experimentada por el personal que proporciona esa atención" (Dickens, 1995: 183).

En el mismo sentido, Moore y Kelly dirán:

> "Un punto difícil para muchos profesionales de los servicios humanos es entender que la calidad puede mejorar aún cuando los resultados no lo hagan. Un estudio de Harkness y Hensley (1991) demostró que los clientes de los trabajadores que recibieron supervisión orientada al cliente estuvieron mucho más satisfechos (...) que los clientes de trabajadores que recibieron supervisión tradicional. Sin embargo no se encontraron diferencias significativas en el logro de objetivos clínicos o mejoras en el bienestar (...). Esto no quiere decir que no haya relación entre la calidad técnica objetiva de un servicio y la experiencia subjetiva del receptor del servicio. Al contrario, una revisión de Moore (1992) citaba investigación que revela que las medidas de experiencia y formación de los clínicos eran los más poderosos predictores de la satisfacción del cliente" (Moore y Kelly, 1995: 34).

Por decirlo en el lenguaje propuesto en nuestro capítulo 4, afirmaríamos que si la relación entre la directora y el cuidador es una relación de dominación no es probable

que esa relación de dominación que se ha dado en el nivel de gestión *se recicle* en algún lugar de la organización y *se convierta* en relación participativa en el nivel de intervención.

Este tipo de consideraciones, con todo, no hace sino subrayar para el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales la importancia que en cualquier organización tienen las relaciones entre las personas y, por lo tanto, la importancia del proceso de interlocución en el contexto de los procesos de gestión. No parece necesario insistir en que la mejor planificación sirve de bien poco si en la interacción cotidiana, la persona con responsabilidades de gestión no es competente relacionándose con sus interlocutores.

Por otra parte, en la medida en que las organizaciones van creciendo se ha de asumir que la relación directa se da con algunas de las personas de la organización y que es a través de ese abanico restringido de relaciones directas cómo la persona con responsabilidades de gestión se vincula en buena medida con la organización y que es, fundamentalmente, en ese abanico limitado de relaciones en las que va a dar la medida de su competencia en los procesos de interlocución.

Y en ese abanico de relaciones lo fundamental será conocer cuál es la estructura implícita que rige cada relación. Esa estructura informal que se teje en torno de cada persona y que, como decíamos, ha de ser analizada para comprender el nivel de contenido y los aspectos formales observables en las relaciones. Nuestro intento pues, será, a continuación, señalar algunos jalones principales para construir conocimiento y herramientas útiles en los procesos de interlocución tomando en cuenta junto a los discursos y prácticas que aporta la teoría de la gestión otros propios de la tradición de los servicios sociales.

6.2.3. Los procesos de interlocución en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Partiendo de la revisión realizada acerca de las aportaciones provenientes de la teoría de la gestión y desde la inmersión en el contexto de las organizaciones no

lucrativas de servicios sociales propondríamos algunos elementos para pensar y realizar lo que hemos llamado procesos de interlocución. Vamos a situarnos, progresivamente en los niveles de análisis interpersonal, grupal y organizacional.

6.2.3.1. Relaciones interpersonales

Si son numerosas las aproximaciones que la teoría de la gestión hace a la cuestión del liderazgo, cuando asumimos que éste no es sino una forma de relación interpersonal y tomamos como referencia el campo, mucho más amplio, del saber y del saber hacer en las relaciones humanas, el espectro se amplia todavía mucho más. Por otra parte, cuando nos aproximamos a ese amplio abanico de conocimientos y herramientas relacionados con la comunicación interpersonal nos damos cuenta de que estamos hablando de una parte de la actuación de las personas con responsabilidades de gestión especialmente vinculada a su personalidad, a sus actitudes o a sus valores (sin entrar ahora a discutir estos términos), es decir, a dimensiones que van más allá de su función en la organización.

Probablemente por ello Mintzberg critica algunos planteamientos relacionados, por ejemplo, con la dirección participativa, señalando que pretenden que la persona con responsabilidades de gestión "cambie el estilo del liderazgo igual que cambia de camisa" (Mintzberg, 1991b: 102). Efectivamente, cuando hablamos de estilos de liderazgo, de actitudes en la relación o de competencia en la comunicación, estamos hablando de un terreno en el la implantación de *nuevas tecnologías* no resulta sencilla.

Sin embargo, si aceptamos la premisa de que en ese terreno precisamente se juega una buena parte de su éxito la persona con responsabilidades de gestión (y de modo especial, hemos dicho, en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales), habremos de intentar aproximarnos a conceptos, técnicas, sistemas o instrumentos que sirvan de ayuda en estos que hemos llamado procesos de interlocución.

Es, como decimos, terreno delicado y desde el que podemos acceder a múltiples referentes. Partiendo, sin embargo, de la reflexión realizada con anterioridad sobre la necesaria congruencia entre discursos y prácticas en la gestión y en la intervención

cabría apuntar, brevemente, algunos *lugares comunes* en torno a las relaciones interpersonales suficientemente asumidos en la literatura y en la práctica de la intervención social que pudieran ser reflexionados y utilizados también a nivel de gestión. Entre ellos destacaríamos:

- El énfasis en una relación que parta de una descripción y análisis del comportamiento observable del interlocutor en sus contextos y que evite el uso de *etiquetas*.
- La importancia de identificar en uno mismo y en los interlocutores y en sus entornos fortalezas y potencialidades.
- La necesidad de obtener información acerca de las necesidades y expectativas de todo tipo de los interlocutores así como de la manera en que construyen la situación en la que están inmersos.
- La consideración de que el reforzamiento positivo es, en general, preferible al castigo.
- El enfoque que busca la mejora de la competencia relacional de los interlocutores sobre la base del aprendizaje y la utilización de habilidades de comunicación entendido como la *apropiación* de pautas de relación que se integran en el propio repertorio.
- El desarrollo de comportamientos, actitudes, valores y, en definitiva, de una cultura inclusiva en la que se considera responsabilidad de todos, y sobre todo de la persona con responsabilidades de gestión, la participación de todos.

Nos parece de interés, en este apartado recoger de nuestro contexto próximo la experiencia de Costa y López, autores de uno de los manuales más usados en los servicios sociales (Costa y López, 1996), que, basados en el mismo planteamiento acerca de las habilidades de comunicación han, elaborado un manual para personas con responsabilidades de gestión (Costa y López, 1997).

6.2.3.2. Trabajo con grupos

En lo que estamos llamando procesos de interlocución, la persona con responsabilidades de gestión mantiene las relaciones interpersonales en el seno de

equipos y, más aún, es el máximo responsable de la construcción y la marcha de dichos equipos (Taylor y Vigars, 1993: 104). En el caso concreto de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales hay que anotar que la propia prestación de servicios, la propia intervención social se desarrolla en muchas ocasiones en el seno o a través de equipos de trabajo y trabajando con grupos.

Se ha señalado, por otra parte, la complejidad introducida en los equipos por la presencia conjunta de voluntarios y profesionales y la participación de profesionales con diferente formación y ocupación en una realidad que se ha denominado (Sánchez Vidal, 1993: 381-382):

- Multidisciplinar o pluridisciplinar, cuando coexisten (en una suerte de yuxtaposición) las diferentes disciplinas en la misma organización para el servicio de los mismos clientes pero los profesionales no trabajan conjuntamente.
- Interdisciplinar, cuando existe una coordinación o colaboración de los distintos profesionales en un proyecto común de intervención o servicio a los clientes.
- Transdisciplinar, cuando el proceso de compartir competencias y tecnologías lleva a una integración entre las disciplinas y las funciones de las personas (cada vez más polivalentes) tienden a basarse más en el proyecto que en su profesión original

En cualquier caso, en el trabajo en equipo confluyen muchas de las prácticas tradicionales y habituales en los servicios sociales y muchas de las propuestas de gestión más vigentes en la actualidad y, entre ellas, sin duda, la gestión de calidad. De hecho, tanto la intervención social como la gestión de las organizaciones son dos campos de los que se ha nutrido y a los que ha alimentado el estudio y la experimentación de las ciencias sociales sobre los grupos pequeños, sea bajo el título de *dinámica de grupos* u otras denominaciones.

En ocasiones se ha entendido la dinámica de grupos como un conjunto de ejercicios o técnicas, como una *tecnología* de la intervención en los grupos. Otros autores le otorgan un carácter científico, entendiéndola como un cuerpo de conocimientos en relación con los grupos humanos de tamaño pequeño. En amparo de estos últimos cabría aducir la ya citada frase de Kurt Lewin, padre de la dinámica de grupos, allá

por los años cuarenta, de que nada hay más práctico que una buena teoría (López-Yarto, 1997: 9-14).

Sea como fuere, resulta evidente que muchos profesionales de la intervención social y muchas personas con responsabilidades de gestión han bebido y seguirán bebiendo de una misma fuente a la hora de buscar conceptos, esquemas, técnicas e instrumentos que les ayuden a actuar como animadores, dinamizadores, facilitadores o conductores de grupos en general y de equipos de trabajo en particular. Entre las herramientas más relevantes en este terreno cabría citar (Fantova, 1988):

- Las aportaciones sobre las características de la vinculación de las personas a los grupos, las relaciones de membrecía y referencia, las presiones a la conformidad y la creatividad grupal.
- El estudio de la estructura informal de los grupos y, en particular, de las normas no formuladas, la estructura socioafectiva, las redes de comunicación, el reparto de roles (y el liderazgo), la jerarquía de *estatus* y la estructura física.
- Los esquemas de comprensión de la evolución de los grupos y sobre el cambio progresivo del papel del animador o conductor a lo largo del proceso en el cual el grupo va desarrollando su capacidad de producción, relación, organización y autorregulación.
- La reflexión y el abordaje sobre los conflictos grupales y el poder en los grupos.
- El rico acervo de ejercicios, técnicas, actividades o experiencias que la dinámica de grupos aporta a quien sea capaz de seleccionarlas, adaptarlas, realizarlas y recrearlas.

Diríamos que en esta contribución fundamental que la persona con responsabilidades de gestión tiene en la construcción de equipos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se encuentra de nuevo ante el reto de comprender la continuidad existente entre los diferentes grupos vinculados a la organización y la posibilidad de compartir conocimientos y experiencias entre las personas con responsabilidades en ellos o ante ellos.

6.2.3.3. Supervisión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Como decíamos anteriormente la comprensión que en el contexto de los servicios sociales ha existido en torno al concepto de supervisión representa, en opinión de algunos autores una aportación interesante a la hora de reflexionar acerca de los procesos de gestión en las organizaciones de servicios sociales.

Como recuerda Hernández Aristu, el concepto de supervisión aparece, en los Estados Unidos de América en el campo industrial, utilizado en el sentido en el que antes lo hemos hecho. Sin embargo, como ha referido Kadushin, en el campo del trabajo social y la psicoterapia va tomando forma otra comprensión de la supervisión que adopta el nombre de *clinical supervision* por contraposición a la primera, denominada *administrative supervision* (Hernández Aristu, 1991: 26). Se ha señalado que data de 1904 el primer texto de trabajo social que utilizó la palabra supervisión en su titulo (Garcés Ferrer y Vallina, 1996: 476).

Así nos encontramos que en la formación y en la práctica de personas vinculadas a los servicios sociales se maneja un concepto de supervisión en el que un profesional de la organización o de fuera de ella ayuda u orienta a otros profesionales (individualmente o en grupo) en la reflexión sobre su trabajo, en la comunicación sobre su comunicación (metacomunicación), en el aprendizaje desde la intervención y en la construcción y reconstrucción de su identidad profesional. Porcel y Vázquez, por ejemplo, la definen así:

> "La supervisión es un proceso continuo de seguimiento, de análisis, de control, también de reflexión, que se hace dentro de una organización, sobre la intervención social que realizan unos profesionales como agentes de una política social, con la ayuda de un supervisor, responsable con los trabajadores de esta intervención social la cual es la concreción de la planificación y la política social de la organización a la cual todos pertenecen" (Porcel y Vázquez, 1995: 152).

Algunos autores señalan que esta manera de ejercer la supervisión en los servicios sociales encaja con las propuestas que los modelos de gestión de calidad y otros hacen acerca de las funciones de gestión (Garcés Ferrer y Vallina, 1996: 476). Porcel y Vázquez hablan de "la supervisión como un elemento que define un modelo de gestión de un tipo determinado de organizaciones, organizaciones al servicio de la

persona" (Porcel y Vázquez, 1995: 131). Según Adirondak, "la supervisión tiene dos sentidos:

- dirigir a los trabajadores directamente en la ejecución de una o varias tareas;
- proporcionar una oportunidad estructurada para que los trabajadores discutan su trabajo" (Adirondak, 1994: 117).

Si bien en sistemas de servicios sociales y organizaciones más maduros que el nuestro, se ha podido producir un diálogo y confluencia entre las tradiciones de la supervisión administrativa y la supervisión clínica, sus posibilidades son todavía amplias en nuestro entorno cercano.

6.2.3.4. Representación y relaciones laborales en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Cabe, por último, hacer una breve referencia a otros territorios de la interlocución de las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales como son la representación de la organización ante diferentes personas y grupos interesados en ella y, lo que se suele llamar *relaciones laborales*, es decir, las relaciones con las trabajadoras y trabajadores de la organización en tanto que tales.

En cuanto a la representación externa cabe señalar que en las organizaciones no lucrativas se da la necesidad de establecer un reparto de papeles entre las personas con responsabilidades de gestión y los directivos de las entidades. En cuanto a las relaciones laborales, diríamos tan sólo que se trata de un territorio poco explorado en nuestro entorno, en el que, como decíamos, no existe algo parecido a un convenio colectivo de los servicios sociales y en el que tampoco se ha realizado una reflexión sobre si la acción sindical tendría características diferenciales en organizaciones sin ánimo de lucro y prestadoras de servicios públicos.

6.2.4. Síntesis

Terminando con unas notas sintéticas y propositivas diríamos que:

- En cualquier organización, y, de forma especial en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, los procesos de interlocución están en el corazón de los procesos de gestión. La estructura implícita de las relaciones existentes entre las personas con responsabilidades de gestión y el resto de las personas serán las que darán la medida de su estilo de liderazgo en la organización.
- En las organizaciones no lucrativas de servicios sociales los discursos y las prácticas vinculadas con la comunicación interpersonal han de analizarse sobre la base de que existe un único sistema relacional en toda la organización que es el que, en última instancia, determina las virtualidades inclusivas y participativas de la organización en relación con su entorno y, en particular con los usuarios.
- En las organizaciones no lucrativas de servicios sociales las personas con responsabilidades de gestión y las personas con responsabilidades de intervención pueden encontrar conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos relacionados, por ejemplo, con la comunicación, el grupo o la supervisión, que pueden ayudarles a compartir y construir conjuntamente discursos y prácticas útiles en los niveles de intervención y de gestión.
- En diferentes momentos evolutivos o tipos de organización será pertinente un tipo distinto de liderazgo. En organizaciones en momentos iniciales de maduración suele ser crítica la superación de liderazgos calificados como *carismáticos* que fueron determinantes en el comienzo de la propia organización. En las organizaciones estudiadas por Fernández Guerrero y Martínez Moreno:

> "Se produce el fenómeno de personalización del poder en un grado muy elevado. Generalmente la personalización se centra en el fundador o fundadora de la organización al que se le atribuyen casi todos los tipos de influencia: reconocimiento, castigo, competencia, posición y referencia, pero fundamentalmente este último que constituye la base del liderazgo" (Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997: 73).

6.3. Evaluación

Venimos diciendo, desde el apartado 4.4.4.3. que entendemos que en todo proceso pueden identificarse momentos, actividades o subprocesos que denominamos de planificación, ejecución y evaluación. Hemos utilizado la imagen del bucle para representar la circularidad y reiteración de ese ciclo de tres fases, pero también hemos dicho que los tres tipos de momentos, actividades o subprocesos pueden producirse en forma simultánea e integrada.

En ese macroproceso que es una organización habrá también esos tres subprocesos y, por lo tanto, en su seno habrá un conjunto de momentos, actividades y subprocesos que constituirán lo que llamaríamos el proceso de evaluación *general* de la organización, proceso que, como tal, estará, en principio, en manos de la persona o personas con responsabilidades de gestión, es decir, será un proceso de gestión.

Desde luego que, como decíamos en el caso de la planificación, dentro y a partir de ese gran proceso que incluye todo lo que de evaluación se hace en la organización, se pueden diferenciar y conformar procesos y actividades, muchos de los cuales ya no se producen a nivel de gestión sino a nivel de intervención. Efectivamente, como ya hemos dicho, dentro del proceso o procesos de intervención, encontramos también un proceso o procesos de evaluación, que no serían considerados, en nuestra conceptualización, procesos de gestión.

Intentemos, en todo caso, comprender a qué nos referimos cuando hablamos de evaluación. En el contexto de cualquier proceso llamamos momento, actividad o subproceso de evaluación a aquél momento, actividad o subproceso en el que se incorpora y trata información en orden a generar las condiciones de un nuevo momento, actividad o subproceso de planificación, que a su vez permitirá un nuevo momento, actividad o subproceso de ejecución y así sucesivamente. Desde esa primera delimitación cabe hablar de evaluación cuando un monitor se fija en la cara que ha puesto un usuario en el momento en el que ha propuesto una actividad y hace un rápido análisis y valoración (a partir de los cuales puede decidir cambiar su propuesta) y cabe hablar de evaluación cuando ese monitor y otras personas de la

organización mantienen una reunión al final de un año para hablar acerca de la cuenta de resultados de la organización que ha preparado la persona con responsabilidades de gestión económico-financiera.

Si aceptamos, al menos de momento, esa primera aproximación al concepto de evaluación, podemos intentar aplicarla al caso del tercero y último de los que hemos considerado *procesos básicos de gestión*. Si hemos dicho que el proceso de evaluación es un proceso de gestión, eso quiere decir que en la organización más sencilla en la que quepa hablar de gestión, se dará esto que estamos llamando *proceso de evaluación*. Es decir, según este concepto que estamos formulando, se darán una serie de actividades mediante las cuales la organización recogerá y procesará información sobre sí misma y el entorno produciendo descripciones, análisis y valoraciones en función de las cuales se reiniciará el proceso de planificación y, por lo tanto, un nuevo *bucle*.

Esta es, por lo tanto, nuestra primera aproximación a lo que entendemos por evaluación como proceso de gestión. Y, desde el principio parece oportuno señalar que estamos incluyendo bajo un mismo *paraguas* actividades y procesos que en la literatura y en la práctica reciben consideraciones y denominaciones diversas. Efectivamente debajo de ese *paraguas* que llamamos proceso de evaluación nos ha parecido coherente y útil considerar conjunta e integradamente:

- Las actividades que se realizan para obtener conocimiento acerca del entorno y las que se realizan para obtener conocimiento acerca de la organización (o de la actuación de la organización).
- Las actividades que se realizan con el fin de describir, analizar o valorar la actuación de la organización y las actividades que suponen descripción, análisis o valoración del entorno o la organización con fines que llamaríamos de planificación.

En cuanto al primero de estos dos puntos, diríamos que si hemos señalado que sólo podemos comprender a la organización y el entorno si los comprendemos en interacción recíproca, no parece congruente, al menos en principio, separar

conceptualmente las actividades orientadas a la descripción, análisis o valoración de la una y el otro.

Así, por ejemplo, cabe incluir dentro del proceso de evaluación, el momento en el que el director de una organización recorta del periódico una noticia acerca del barrio en el que está situado o se va a situar uno de sus servicios tanto como el momento en el que el responsable de ese servicio procesa la información obtenida mediante una encuesta en la que los trabajadores o usuarios han mostrado su grado de satisfacción.

En cuanto al segundo punto, habría que afirmar que en una organización en funcionamiento, no parece congruente diferenciar conceptualmente actividades orientadas a describir, analizar o valorar la actuación de la organización (que, desde nuestra óptica requerían de una atención simultánea a la organización y el entorno) de actividades orientadas a describir, analizar o valorar el entorno o la organización realizadas como paso previo o primer paso de un proceso de planificación o programación.

De este modo, por ejemplo, no cabe disociar, en principio, la evaluación de la situación de un colectivo de usuarios tras un año de intervención con ellos de la evaluación de sus necesidades realizada con el fin de señalar objetivos para con ellos en el año siguiente, como se hace en ocasiones cuando se habla, por ejemplo, de una fase de investigación o diagnóstico posterior a la evaluación y anterior a la formulación de objetivos o planificación.

Así pues, planteamos, de partida, un *concepto amplio* de evaluación, entendida como un proceso, que, al igual que el de planificación, se desarrolla de manera permanente en las organizaciones aunque en algunos momentos de manera más intensa. En ese proceso, en principio, creemos que es coherente y útil poder incluir todo lo que en la organización se haga para obtener y procesar información de la organización (o de su actuación) y del entorno (incluidos los cambios en el entorno por la actuación de la organización) con el fin de obtener descripciones, análisis y valoraciones que permitan encarar un nuevo ciclo de actuación.

Somos conscientes de que éste es uno de los puntos en los que nos alejamos más de los esquemas habituales en la literatura y en la praxis del ámbito de la intervención social. Después de varias sesiones de debate, el grupo de trabajo asumió esta concepción pero hemos de admitir que todavía no ha sido contrastada en más de dos ocasiones. En todo caso, partiendo de esta primera acotación vamos a ir desarrollando nuestra exposición. En ella:

- Comenzaremos tomando en consideración los planteamientos sobre evaluación más conocidos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno, fundamentalmente alrededor de lo que se suele conocer como *evaluación de programas*.
- A continuación exploraremos los referentes principales que encontramos en la teoría de la gestión para la realización de lo que nosotros llamamos proceso de evaluación. Lo haremos a partir del concepto de *control*.
- En tercer lugar nos referiremos a otras actividades que, recibiendo muy diferentes denominaciones (tanto en el ámbito de los servicios sociales como en las ciencias de la gestión) representarían diferentes formas de utilización de la investigación científica en las organizaciones y que podemos incluir, junto a las mencionadas en los anteriores apartados, en lo que estamos llamando proceso de evaluación.
- A partir de los tres desarrollos anteriores y tomando en consideración las características de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales intentaremos plantear algunas consideraciones en torno a los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos más idóneos para el desarrollo de la evaluación como proceso de gestión.
- Terminaremos, como en los apartados anteriores, con una síntesis propositiva.

6.3.1. La evaluación en los programas de intervención social

Si partimos de la aproximación al concepto de evaluación que hemos propuesto y nos preguntamos cuáles son los referentes para abordar los procesos de evaluación que tienen las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno, no parece arriesgado afirmar que,

fundamentalmente, tienen que ver con lo que en el contexto de la acción social suele denominarse *evaluación de programas* (Alvira, 1991; Fernández-Ballesteros, 1995a; Trinidad, 1996: 503).

Evaluación de programas es el nombre más habitual para una disciplina, para un conjunto de conceptos y técnicas de uso en diversos campos de la acción social, compartido y utilizado por una comunidad científica, por un conjunto definido de autores. Como decimos, esa disciplina ha representado y representa, al menos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno, el marco de referencia más común a la hora de pensar y realizar procesos de evaluación. Ello no quiere decir que en todas las organizaciones o en muchas de ellas se realicen procesos de evaluación rigurosos según las pautas establecidas en esa literatura de referencia. De hecho, tanto nuestro trabajo de campo como las observaciones de diferentes autores (Ararteko, 1997: 29; Fernández del Valle, 1993: 437-446; Trinidad, 1996: 503) permiten pensar que las prácticas de evaluación sistemática son incipientes en nuestro entorno. Sin embargo, las experiencias o sistemas que se han ido poniendo en marcha, han tenido, en la inmensa mayoría de los casos, el referente de lo que estamos llamando evaluación de programas.

Así pues, vamos a presentar, en primer lugar y brevemente, los perfiles y el desarrollo de la disciplina como tal y la definición de evaluación que en su seno se realiza; para pasar después a seleccionar, elaborar, sistematizar y discutir las aportaciones principales que desde ese marco de referencia han podido recibirse y desarrollarse en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.3.1.1. La evaluación de programas

El conjunto de conceptos y técnicas que venimos denominando evaluación de programas recibe en ocasiones otras denominaciones como *evaluación de proyectos* (García Herrero y Ramírez Navarro, 1996), *evaluación de políticas públicas* (Ballart, 1992: 37), *evaluación de servicios* (Aguilar y Ander-Egg, 1992), *investigación evaluativa* (Weiss, 1987), *investigación valorativa* (Fernández-Ballesteros, 1989: 83) o, simplemente, *evaluación* (Rossi y Freeman, 1993). En todo caso, estamos

hablando de unos conceptos y técnicas similares manejados por una comunidad científica suficientemente reconocible y reconocida (Alvira, 1991: 5).

Por otra parte, en la literatura escrita en inglés, que es la referencia principal en este campo, se utiliza en ocasiones el término *assessment* como sinónimo de *evaluation* aunque en muchas ocasiones *assessment* se refiere, específicamente, a procesos de evaluación de personas, normalmente con instrumentos estandarizados que arrojan resultados expresados en términos cuantitativos (Fernández-Ballesteros, 1995a: 22; Trinidad, 1996: 513).

En la literatura sobre evaluación de programas y tras comparar algunas definiciones de evaluación (Ander-Egg, 1984: 19; Cembranos y otros, 1988: 178; Fernández-Ballesteros, 1989: 83; Fernández Ballesteros, 1995a: 23; Rossi y Freeman, 1993: 2; Weiss, 1987: 13) escogeríamos como representativa la que proponen Aguilar y Ander-Egg tras hacer su propia revisión de definiciones en el campo de la salud (Donabedian); de la educación (UNESCO); las de clásicos de la disciplina como Stufflebeam, Cronbach o Scriven; expertos españoles como Alvira o latinoamericanos como Espinoza, Briones o Cohen y Franco:

> "La evaluación es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de sus resultados" (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 18).

Las definiciones suelen coincidir al menos en considerar la evaluación como una forma de investigación social realizada acerca de algún tipo de actuación social formalizada u organizada (en alguna o algunas de sus fases) que debe permitir realizar descripciones, análisis y, en todo caso, valoraciones acerca de algún o algunos aspectos de la misma, con el fin de tomar decisiones en relación con ella. Así pues, en tanto que se considera a la evaluación como una forma de investigación social (concepto sobre el que volveremos más tarde) se espera de ella un rigor

científico en lo relativo a la fundamentación del planteamiento y el control del proceso. Por otra parte, en principio, se atribuyen a la evaluación las tres dimensiones apuntadas:

- Descriptiva. En la medida en que permite conocer la realidad e identificar (y, por ejemplo, clasificar) acontecimientos o situaciones.
- Analítica. En la medida en que se producen explicaciones, se establecen relaciones causa-efecto.
- Valorativa. En la medida en que se otorga valor mediante la comparación con estándares o parámetros establecidos en función de determinados criterios.

Como veremos, de todas formas, estas dimensiones se presentan con diferente forma y peso en los distintos tipos de evaluación. Por otra parte, el hecho de que se hable de evaluación (o investigación evaluativa) de proyectos, programas o políticas (por recoger algunas de las denominaciones antes citadas) depende del objeto (del *evaluando* según el término propuesto por Scriven) escogido para la evaluación. Fernández-Ballesteros, por ejemplo, propone, entre otras, la dimensión "molaridad-molecularidad" (Fernández-Ballesteros, 1995a: 24-25) para clasificar los objetos a evaluar, en la cual, por ejemplo, las políticas tendrían mayor molaridad que los programas, considerados, relativamente, más moleculares. En todo caso se evalúen políticas o programas (u otros objetos), la conceptualización y la mecánica son, en general, las mismas.

La emergencia de la evaluación de programas como disciplina diferenciada está relacionada con el incremento del número de programas de acción social en Estados Unidos, Canadá y algunos países europeos en los años sesenta (Ballart, 1992: 53). Se considera, en todo caso, a Estados Unidos la cuna de la evaluación. A partir de ese momento encontramos experiencias y desarrollos de la evaluación de programas ligados fundamentalmente al despliegue de programas educativos, sanitarios y sociales en general (Fernández-Ballesteros, 1995a: 16), tanto en el contexto de las políticas sociales de los llamados Estados de bienestar como en el de la cooperación al desarrollo, en muchos casos, bajo los auspicios de organismos internacionales como las Naciones Unidas o la Unión Europea (Ballart, 1992: 57-58).

Stufflebeam y Shinkfield señalan que Tyler y su *evaluación centrada en los objetivos* desarrollada en los años treinta y cuarenta constituyen el antecedente principal del florecimiento de la evaluación a partir de los años sesenta. Se reconoce que Tyler "marca el origen de la evaluación sistemática, sobre todo en el campo educativo" (Trinidad, 1996: 535). En el modelo de Tyler la evaluación ha de determinar si los objetivos planteados han sido alcanzados.

Ballart considera a Campbell y Stanley como autores de referencia para comprender el desarrollo de la denominada *evaluación por objetivos*. A ellos se debe, en los años sesenta, la sistematización en relación con los diseños de investigación para la evaluación de programas educativos. Estos autores hablan de diseños experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales (Ballart, 1992: 112-126) sobre los que volveremos más tarde. Campbell y Stanley son considerados representativos de la "perspectiva experimentalista/cuantitativista" (Trinidad, 1996: 519), que, según Cook y Reichardt se preocupa especialmente del control de las variables y la medida de resultados expresados numéricamente" (Cook y Reichardt, 1986: 10).

Según Ballart, este enfoque de la evaluación centrado en el establecimiento de relaciones causa-efecto entre la ejecución del programa y la consecución de sus objetivos presenta algunas limitaciones que favorecieron el desarrollo de otras perspectivas:

> "La evaluación por objetivos ha constituido el paradigma predominante en la evaluación de programas desde mediados de los sesenta hasta nuestros días (...). Este tipo de evaluación que llamamos clásica, racional o científica, presenta, sin embargo, algunas limitaciones importantes tanto en relación con su aplicación, como en relación con la utilización de sus resultados y su conexión con el proceso de toma de decisiones políticas, lo que ha dado lugar al rechazo de sus presupuestos, a menudo calificados de positivistas, en favor de enfoques más políticos, centrados en la utilización de resultados del mismo proceso evaluador, y generalmente cualitativos, por lo que respecta al método de investigación" (Ballart, 1992: 147).

Podría considerarse a Cronbach y Stufflebeam como autores representativos de una primera *superación* del enfoque de Tyler y precursores de los autores que Ballart incluirá en el enfoque de la *evaluación pluralista*. A partir de Cronbach, según Trinidad, "se comienza a dejar de lado, en gran parte, la orientación positivista de la

evaluación" (Trinidad, 1996: 529-530). Cronbach pone de relieve el contexto político de la evaluación y subraya la necesidad de planificar el proceso de evaluación. Stufflebeam profundiza en el concepto de Cronbach de la evaluación como proceso que aporta información útil para la toma de decisiones e identifica las variables a evaluar con las siglas CIPP, que dan nombre a su modelo: contexto, *input*, proceso, producto (Nevo, 1997: 24).

Ballart engloba como representantes de la *evaluación pluralista* a una serie de autores que reconociendo la naturaleza política de la evaluación, rechazan la posibilidad de una evaluación imparcial y objetiva y considerando legítima la diversidad de intereses y perspectivas, promueven la participación activa de las diferentes personas y grupos implicados, democratizando, de alguna manera, la evaluación (Ballart, 1992: 153-154). El evaluador se convertiría en un mediador. Ballart resume así las características de este enfoque pluralista:

> 1. "La importancia de considerar una pluralidad de valores en la evaluación de cualquier programa (...).
> 2. Una preocupación por la utilización efectiva de los resultados de las evaluaciones por los responsables directos de los programas.
> 3. La utilización de metodologías cualitativas con el objeto de alcanzar un conocimiento profundo del programa y su contexto.
> 4. La sustitución de métodos científicos que precisan un entorno estable y sin cambios, por otros que se adapten a la naturaleza dinámica y evolutiva de los programas" (Ballart, 1992: 156).

Dentro de esta corriente podríamos incluir a modelos y autores como los siguientes:

- El modelo de Scriven, quien en los años setenta propone la *goal-free evaluation* o evaluación libre de objetivos, por oposición a la *goal-based evaluation*. La referencia para la evaluación no serían los objetivos sino las necesidades de los usuarios o consumidores. Su enfoque ha sido denominado también *evaluación orientada al consumidor* (Trinidad, 1996: 532).
- El enfoque de Stake (que también formaliza sus propuestas en los años setenta) denominada *responsive evaluation* (Ballart, 1992: 156) (evaluación respondiente) o *evaluación centrada en el cliente* (Trinidad, 1996: 533). Stake plantea la figura del evaluador como un consultor interactivo y la evaluación como un proceso de aprendizaje.

- La propuesta de Patton, quien, fundamentalmente en los años ochenta plantea su *utilization-focused evaluation* (evaluación orientada a su utilización). Su texto *Qualitative evaiuation* de comienzos de dicha década es considerado texto de referencia (Fernández-Ballesteros, 1995a: 43).
- Las propuestas, también de tipo cualitativo de autores como Guba, representante, según Ballart de la evaluación naturalista *(naturalistic evaluation)* (Ballart, 1992: 156).
- El modelo de Weiss, que podría considerarse representativo de los que ponen el acento en la toma en consideración y la participación de ios *stakeholders* (Fernández-Ballesteros, 1995a: 36).

Estas aportaciones parten de la crítica a procesos de evaluación en los que determinadas exigencias metodológicas del proceso de investigación eran incompatibles con la dinámica de la intervención e iban en detrimento de una participación de las personas involucradas en los programas. Ello podría incluso llevar a la situación paradójica de pretender poner la intervención al servicio de la evaluación y, en todo caso, dificultaría la utilización de los resultados de la evaluación. Por otra parte, subrayando la necesaria naturaleza valorativa de la evaluación (y, con ella, sus dimensiones cualitativas e intersubjetivas), estas aportaciones, señalan que la consecución de los objetivos es, como veremos después con más detenimiento, tan sólo una de las cuestiones de las que puede ocuparse una evaluación.

Algunas de estas controversias, han llevado en ocasiones a la percepción de la existencia de dos *bandos* en el campo de la evaluación (o en el de la investigación social en general), percepción que no tiene por qué corresponderse con la realidad. La mayoría de los evaluadores, hoy en día, asumen la importancia de los aspectos cuantitativos y del control de las variables y, por otra parte, reconocen la importancia de los aspectos valorativos y de la participación de los agentes en el proceso de evaluación. Ballart, por ejemplo, se expresa así:

> "No creemos necesario ni conveniente alinearnos con una metodología racional-científica-cuantitativa-sumativa, ni tampoco con su alternativa pluralista-naturalista-cualitativa-formativa" (Ballart, 1992: 259).

En ese contexto, por otra parte, adquiere fuerza el trabajo de elaboración y contrastación de estándares en la evaluación. Cabría hacer un paralelismo con la evolución del control de calidad al aseguramiento de la calidad de la que hablábamos en el apartado 4.7.1. Así, en la medida en que la evaluación deja de estar preocupada únicamente por el cumplimiento de objetivos y entiende que las necesidades de los usuarios o el consenso de los profesionales, por ejemplo, pueden aportar criterios de valoración, se aborda el desarrollo de estándares (cuestión sobre la que volveremos más adelante) que permiten valorar los programas en relación con determinados criterios.

La batería de estándares más conocida en el ámbito de los servicios sociales es el PASS (Programa de Análisis de Sistemas de Servicios) desarrollado por Wolfensberger y Glenn para evaluar la aplicación del principio de normalización en los denominados servicios humanos. Con todo, algunos autores, como Cronbach, han considerado prematuros determinados intentos de elaboración de estándares de evaluación de programas educativos y sociales realizados en los últimos años, a tenor del estado de la investigación en materia de evaluación (Nevo, 1997: 34)

Se han desarrollado también estándares relacionados con los propios procesos de evaluación. Fernández Ballesteros propone una adaptación de los treinta estándares que organizaciones de los Estados Unidos proponen acerca de los procesos de evaluación, ordenados en cuatro áreas: utilidad (con estándares que contemplan cuestiones relacionadas con la identificación de los implicados, la explicitación de valores y resultados de los evaluadores y la toma en consideración de un conjunto amplio de informaciones y puntos de vista); factibilidad (proponiendo una evaluación práctica, viable políticamente y eficiente); probidad (con consideraciones acerca de la orientación al servicio, el establecimiento y cumplimiento de contratos formalizados o el respeto de derechos); y adecuación (cuyos estándares se refieren a la objetividad, sistematicidad, fiabilidad o validez en la obtención de información cuantitativa y cualitativa) (Fernández-Ballesteros, 1995a: 108-111).

Para terminar esta breve panorámica sobre la evaluación de programas, habría que decir que esta joven disciplina ha tenido evoluciones distintas en ámbitos geográficos diversos, con predominio en unas u otras zonas de evaluadores procedentes, por

ejemplo, de la economía, del derecho, de la sociología o de la psicología. En España, por ejemplo, Fernández-Ballesteros sería representativa de una corriente que parte de la evaluación psicológica y llega a la evaluación de programas pasando por enfoques de evaluación de ambientes, contextos o climas sociales inspirados en Moos (Fernández del Valle, 1993: 437-446), que citamos en el apartado 4.4.4.5.1. Otros referentes importantes como Alvira, en cambio, provienen del campo sociológico.

6.3.1.2. Aspectos a considerar en un proceso de evaluación

Los diversos autores (Ander-Egg, 1984: 51 y ss.; Cembranos y otros, 1988: 192; Fernández-Ballesteros, 1995a: 76) se ocupan de los pasos a dar en la planificación de un proceso de evaluación o, dicho de otra manera, de las cuestiones a tomar en cuenta en el diseño de un proceso de evaluación. Partiendo de las diferentes aproximaciones revisadas propondríamos un itinerario en el que podrían aparecer los siguientes pasos:

- Toma en consideración de los antecedentes, es decir, de todas aquellas cuestiones a tener en cuenta antes de señalar los objetivos de la evaluación.
- Planteamiento de los objetivos (señalando para qué se realiza la evaluación) y formulación de las preguntas a las que se desea dar respuesta.
- Elección o construcción de hipótesis, variables, indicadores y estándares que orienten la búsqueda y procesamiento de la información.
- Selección o elaboración de la metodología, técnicas e instrumentos a utilizar en la obtención y el tratamiento de la información.
- Diseño o indicación de las estructuras, procesos y recursos necesarios para el proceso.

Como en cualquier proceso de planificación, el orden en el que proponemos estos pasos puede variar y, así ocurre si comparamos diferentes autores. En todo caso, hemos intentado tomar en cuenta de una forma congruente todos los aspectos señalados como importantes por la mayoría de ellos.

6.3.1.2.1. Antecedentes de la evaluación

En primer lugar, tal como hacíamos en el apartado 6.1.3.2.1., proponemos agrupar como antecedentes, toda una serie de cuestiones a tomar en consideración antes de plantearse los objetivos del proceso de evaluación. Una de ellas hace referencia al hecho de que los responsables del proceso de evaluación sean o no los propios responsables de la intervención. En relación con esta cuestión se distingue entre la evaluación realizada por personas que no pertenecen a la organización que desarrolla un programa (evaluación externa) y la realizada por la propia organización (evaluación interna). Algunos autores hablan de una evaluación mixta (con personas de dentro y de fuera) y también de la autoevaluación, considerando que en la evaluación interna los evaluadores no son las personas implicadas en la ejecución y en la autoevaluación sí (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 31-32).

Otro antecedente muy relacionado con el anterior es el del encargo que da origen al proceso de evaluación. El concepto de encargo se aplicaría con claridad en el caso de una organización que solicita a una persona u organización la realización de una evaluación externa. En el caso, por ejemplo, de una autoevaluación regular no habría una demanda formalizada que diera origen a la evaluación. En todo caso, el concepto de *análisis del encargo* (Rueda, 1993: 19) remite a la necesidad de comprender la existencia de diferentes intereses en las personas afectadas por la evaluación, empezando por quien la solicita. Determinados encargos de evaluación, contienen elementos explícitos o implícitos que, desde un punto de vista ético y técnico pueden llegar a distorsionar el proceso de evaluación.

En definitiva estamos hablando de cuestiones que van a condicionar la participación de las diferentes personas en el proceso de evaluación. El tema de la participación en los procesos de investigación ha sido abordado de forma especial por los representantes de la *investigación acción* o la *investigación acción participativa* (Kemmis y McTaggart, 1988: 30; López de Ceballos, 1987: 28) y, como hemos dicho, es considerado como clave para la utilidad de la evaluación por diversos autores, que afirman que en la medida en que las personas participan en la realización de una evaluación es más probable que consideren significativos sus resultados y, por lo tanto, que la evaluación sea útil.

Algunos autores se refieren a estos y otros aspectos englobándolos en un apartado en el que toman en cuenta los *condicionantes* que van a afectar al proceso de evaluación.

6.3.1.2.2. Objetivos, preguntas y tipos de evaluación

Cuando hablamos de objetivos de la evaluación, nos estamos preguntando para qué se hace la evaluación. En términos generales, diríamos que por definición, toda evaluación tendría como objetivo la obtención de información significativa que posibilite una toma de decisiones que representarán, en principio, cambios o mejoras en el programa evaluado. En todo caso, se habla también de otros objetivos, como por ejemplo la rendición de cuentas *(accountability)* (Martin y Kettner, 1996: xi) ante terceros como puedan ser las administraciones públicas financiadoras; o la obtención de conocimiento científico en relación con el proceso de intervención, por ejemplo, mediante la comparación de programas. Stufflebeam y Shinkfield diferencian entre la evaluación retroactiva y proactiva en función del grado en el que se realiza más bien para valorar o sobre todo para planificar o decidir (Fernández-Ballesteros, 1995a: 33).

En cualquier caso, en cada proceso de evaluación, la formulación de los objetivos establecerá lo que se pretende conseguir. En ocasiones, por ejemplo, los objetivos delimitarán algunos aspectos que se quieren tomar en consideración. Así se puede hablar de una evaluación del clima o de la cultura, por citar dos ejemplos.

Algunos autores prefieren centrarse, más que en la formulación de objetivos en el planteamiento de preguntas (Fink, 1995: 7). Desde este punto de vista, las preguntas a las que queremos responder son las que orientan y definen la evaluación al señalar qué es lo que queremos averiguar mediante la evaluación. En función de las preguntas que se plantean, se puede hablar de evaluación de:

- Viabilidad.
- Evaluabilidad.
- Idoneidad (o adecuación o suficiencia).

- Pertinencia.
- Eficacia.
- Impacto.
- Efectividad.
- Utilidad.
- Eficiencia.

La evaluación de la viabilidad (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 27) intenta responder a la pregunta acerca de en qué medida un programa puede ejecutarse. Se puede pensar en evaluar la viabilidad de un proceso de evaluación y entonces estaríamos entrando en el terreno de la evaluación de evaluabilidad, que intenta averiguar en qué medida un programa es evaluable. Fernández-Ballesteros ha elaborado un instrumento (el LCREP o Listado de Cuestiones Relevantes en Evaluación de Programas) para realizar este tipo de evaluación. Según Rossi y Freeman, la evaluación de la evaluabilidad representa "una forma de investigación cualitativa que permite al evaluador desarrollar una comprensión del programa e identificar eventuales apoyos para las actividades de evaluación subsiguientes" (Rossi y Freeman, 1993: 160).

La evaluación de la idoneidad de un programa hace referencia a la coherencia o congruencia interna del diseño del programa. Otros autores se refieren utilizan el término de suficiencia o adecuación en lugar del de idoneidad (Fernández-Ballesteros, 1995a: 63). Tomando referencias de la Organización Mundial de la Salud, Fernández-Ballesteros señala que "por suficiencia se entiende la medida en la cual las acciones establecidas pueden ser suficientes y adecuadas para conseguir los propósitos que se persiguen" (Fernández-Ballesteros, 1995a: 28).

En algunos casos la idoneidad se relaciona no tanto con la coherencia interna del diseño del programa como con la capacidad del mismo para responder a las necesidades que le dieron origen (Espinoza, 1983: 17). Así, por ejemplo, partiendo de la conceptualización de la JCAHO, mencionada en el apartado 4.7.2.4., se entiende la adecuación o idoneidad como "la medida en que el servicio o procedimiento se corresponde con las necesidades del paciente o de la población" (Otero y otros, 1999: 402).

Sin embargo a la dimensión que relaciona el programa con las necesidades se le suele denominar más bien como pertinencia. Así, se afirma que "la pertinencia puede ser definida como la medida en la cual un programa responde a unas necesidades concretas de la población atendida" (Fernández-Ballesteros, 1995a: 28). Según señalan Aguilar y Ander-Egg, la evaluación de la pertinencia se ocupa de la congruencia entre el programa y la realidad a la que quiere afectar. Puede hacerse en referencia al diseño o una vez conocidos los resultados.

La evaluación de la eficacia responde a la pregunta acerca de si los objetivos planteados han sido alcanzados. Para Ballart, la:

> "evaluación de la eficacia o impacto de los programas (...) examina en qué medida se produce un cambio en la dirección deseada (...). La función del evaluador consiste (...) en demostrar que los cambios son debidos a la intervención (...) con el control, mediante métodos experimentales, cuasiexperimentales o estadísticos, de aquellos efectos que no sean efectos reales del programa" (Ballart, 1992: 77).

No todos los autores, sin embargo, equiparan la evaluación de la eficacia con la evaluación del impacto. Partiendo de la diferencia entre los resultados (en o con los usuarios o destinatarios directos de la intervención) y el impacto (en el entorno de los usuarios o con los beneficiarios indirectos), se entiende que no necesariamente coinciden la evaluación de la eficacia (que se hace en función de los objetivos planteados habitualmente en relación con los usuarios) y la evaluación del impacto (Alvira, 1991: 21 y ss.; Ander-Egg y Aguilar, 1994: 17 y ss.; Apraiz y otros, 1998: 157).

Por otra parte, se diferencia en algunos casos entre eficacia y efectividad. Fernández-Ballesteros señala que la eficacia se evalúa comprobando si los objetivos se alcanzan. La efectividad, sin ombargo, hace referencia a los efectos del programa, con independencia de que fueran planteados como objetivos o no. Según la JCAHO, sin embargo:

> "Eficacia es el resultado o beneficio que se obtiene de una prestación en condiciones ideales de utilización. La efectividad se refiere a los resultados o beneficios obtenidos bajo condiciones habituales" (Otero y otros, 1999: 402).

En la evaluación de eficacia, efectividad o impacto, en todo caso, se plantea el problema de establecer relaciones causa-efecto entre el programa (o algunos elementos o aspectos del mismo) y los efectos que se le atribuyen (o algunos de ellos). Rossi y Freeman engloban dentro del concepto de evaluación de utilidad a la evaluación de la efectividad y a la de la eficiencia (Rossi y Freeman, 1993: 2).

Por último, la evaluación de la eficiencia (Espinoza, 1983: 17) establece la relación entre los recursos utilizados (normalmente en términos de coste o costo, es decir, monetarios) y los productos o efectos. En otras ocasiones se habla de evaluación de la rentabilidad o el rendimiento (Benabides, 1992: 82) o evaluación económica (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 42). Este tipo de evaluación puede realizarse antes o después de la ejecución del programa.

El coste puede ponerse en relación, por ejemplo, con los procesos realizados o servicios prestados (hablaríamos de productividad) o con los efectos o resultados obtenidos (y hablaríamos, por ejemplo, de un análisis coste-beneficio, en el caso de que los resultados o efectos puedan expresarse en unidades monetarias o de un análisis coste-eficacia si los resultados no están expresados en unidades monetarias). También se utiliza a veces el concepto coste-utilidad si se toma en cuenta la percepción de los destinatarios (también sin traducción monetaria).

Rossi y Freeman recuerdan que los beneficios son una traducción en términos monetarios que puede realizarse con los efectos directos y los indirectos, así como la importancia del descuento o tratamiento del factor tiempo en la valoración de costes y beneficios. Se señala a menudo, también, la importancia de tomar en consideración el coste de oportunidad, entendido como el valor de las oportunidades perdidas a causa de un proyecto de intervención (Rossi y Freeman, 1993: 362). En todo caso, según Ballart:

> "La identificación, cuantificación y transformación a una unidad común de medida de los costes y beneficios puede resultar problemática cuando se trata de programas sociales, ya que no todos los *outputs* e *inputs* pueden ser valorados en términos monetarios" (Ballart, 1992: 78).

En ocasiones esta clasificación de las evaluaciones en función de las preguntas puede combinarse con otra clasificación habitual que hace referencia a aquellos

procesos, productos o efectos del ciclo de intervención que se someten a evaluación. Desde ese punto de vista se habla, por ejemplo de:

- Evaluación del diseño. Se trata de evaluar la concepción (o conceptualización) del programa *sobre el papel*. Puede incluir una evaluación sobre el estudio de la realidad a partir del cual se ha desarrollado el diseño y acerca del proceso que ha conducido a la formulación del programa
- Evaluación del proceso (o de progreso, implementación o implantación). Puede incluir la consideración acerca de la cobertura del programa y en general el desarrollo de los procesos previstos en el diseño.
- Evaluación de los resultados (en inglés se utilizaría en ocasiones el término *performance)*.
- Evaluación de impacto. En el caso en el que se acepte la diferencia entre resultados e impacto.

Por último habría que mencionar la metaevaluación, que "consiste en el análisis de los resultados de varias evaluaciones" (Ballart, 1992: 81).

En cualquier caso, al plantearse los objetivos y formular las preguntas, la persona que evalúa está definiendo, en gran medida el tipo de evaluación que va a abordar. Como podremos comprobar, los procesos de evaluación pueden presentar características bien diferentes en función de las preguntas a las que se quiera dar respuesta.

6.3.1.2.3. Elección o construcción de hipótesis, variables, indicadores y estándares

En los modelos usuales de evaluación de programas, una vez planteadas las preguntas, la elección o construcción de hipótesis, variables e indicadores delimita los aspectos o cuestiones acerca de las cuales se habrán de obtener evidencias en cada caso. Posteriormente, los estándares permitirían realizar valoraciones acerca de la información obtenida en relación con los indicadores establecidos.

Efectivamente, como proceso de investigación social que es, el proceso de evaluación necesita de hipótesis (descriptivas o explicativas) para aproximarse a la realidad (Giddens, 1997: 693). En el tipo de evaluación que plantea Meunier, por ejemplo:

> "La determinación de objetivos y posibles criterios de decisión y la construcción, sobre esta base, de indicadores de resultados, no bastan para empezar una evaluación. Conviene además formular hipótesis sobre las relaciones que existen entre las variables de decisión y esos indicadores, teniendo en cuenta, por una parte, las interrelaciones entre los propios indicadores, y por otra, el impacto sobre estos últimos de la evolución del entorno" (Meunier, 1993: 144).

No todos los autores, sin embargo ponen el mismo énfasis que Meunier en la necesidad de formular hipótesis explicativas. Estas serán necesarias en la medida en que la evaluación pretenda establecer relaciones causa-efecto, cosa que no ocurre siempre. Como hemos dicho se suele hacer referencia a la complejidad del establecimiento de relaciones causa-efecto (Alvira, 1991: 55 y ss.). De este modo, en ocasiones, se formularán hipótesis puramente descriptivas, es decir, que señalan la ocurrencia de un fenómeno.

En las hipótesis están contenidas y, eventualmente, relacionadas, las variables (Corral y otros, 1988: 69) acerca de las cuales se desea obtener información. Diversos autores (Fernández-Ballesteros, 1995a: 90; Martin y Kettner, 1996: 60-61) hacen referencia a criterios a tener en cuenta para la selección de las variables y de las técnicas para obtener información sobre ellas (de las que hablaremos después). Como planteamiento representativo escogemos el de Ballart, referido a la evaluación de políticas públicas, que señala los siguientes:

> - "Validez aparente: en qué medida la variable seleccionada tiene relación con el objetivo de la política.
> - Fiabilidad: en qué medida los datos obtenidos no dependen del instrumento utilizado para su recolección.
> - Globalidad: en qué medida el conjunto de las variables seleccionadas abarca la totalidad de los objetivos relevantes.
> - Control: en qué medida la variable seleccionada depende realmente de la intervención de la administración o depende del cambio de factores que ésta no controla o que sólo controla parcialmente.
> - Coste: en qué medida los costes necesarios para recoger la información son razonables" (Ballart, 1992: 103).

Una vez definidas las variables, a partir de ellas han de construirse indicadores, es decir, unidades de información que puedan obtenerse directamente mediante las técnicas de investigación social y que ofrezcan evidencias en relación con el comportamiento de la variable en cuestión. En la definición de Casas:

> "Los datos relevantes sobre fenómenos complejos o abstractos, que se refieren a factores (variables) que participan de dimensiones del concepto con el que nos referimos a cada fenómeno, los denominamos indicadores" (Casas, 1993: 395).

Evidentemente, el trabajo de desarrollo de hipótesis, variables e indicadores variará sustancialmente en función de cuál sea la pregunta o preguntas a las que quiera dar respuesta el proceso de evaluación. Por ejemplo, si la pregunta es acerca del cumplimiento de objetivos y los objetivos están operativizados en la planificación del programa en cuestión, esos mismos objetivos operativos incorporan, en principio, indicadores que van a ser de utilidad. En otro ejemplo, si se desea establecer una relación causa-efecto entre determinadas actitudes de unos educadores familiares y determinados cambios relacionales en las familias atendidas por ellos en un programa que no tomaba en consideración explícitamente tales cuestiones, los evaluadores habrán de formular las hipótesis, variables e indicadores a partir de un marco teórico, que probablemente deberá ser explicitado y fundamentado.

En todo caso, como decíamos, la dimensión valorativa de la evaluación conlleva, de una u otra manera, el establecimiento de estándares. Como señala López Camps:

> "Un indicador es una magnitud asociada a una actividad, a un proceso, a un sistema, (...) que permite, por comparación con los estándares, evaluar periódicamente las unidades de programación" (Medina Tornero, 1993: 165).

Los estándares expresan las cualidades o cantidades que han de aparecer en las evidencias obtenidas acerca de un indicador en relación con determinado criterio que nos permite realizar una valoración. En la literatura (Fernández-Ballesteros, 1995a: 107; Fink, 1995: 7-25; Nevo, 1997: 26-27; Noriega y Muñoz, 1996: 9-10) se señala que los estándares pueden tener su origen, por ejemplo, en:

- El propio diseño o planificación del programa (por ejemplo, sus objetivos o las actividades previstas).

- La legislación vigente y el marco normativo en general.
- Las necesidades de los usuarios.
- Las demandas de los usuarios.
- Los consensos de las comunidades científicas o profesionales.
- La investigación científica.
- Planteamientos filosóficos, científicos o metodológicos acerca de la intervención.
- Los requerimientos de terceros (por ejemplo las administraciones públicas).
- Declaraciones de derechos.
- Valores sociales.
- Otros programas.

Como señalábamos anteriormente, el establecimiento de estándares relacionados con diferentes aspectos (por ejemplo, recursos, procesos, productos o resultados) puede considerarse un fenómeno natural en el campo de la evaluación de programas sociales, similar al comentado en relación con el control y aseguramiento de la calidad en la industria. Por otro lado, el desarrollo de estándares, aparte de producirse en el contexto de procesos de evaluación de programas puede tener su origen en otras circunstancias y actividades, tales como, por ejemplo, procesos de elaboración de:

- Normas o manuales para la acreditación, certificación u homologación de servicios y organizaciones. Ejemplos interesantes de estándares elaborados en este contexto son los de agencias norteamericanas de acreditación tales como CARF *(The Rehabilitation Accreditation Commision)*, CWLA *(Child Welfare League of America)*, *The Council on Quality and Leadership in Supports for People With Disabilities* (habitualmente conocido bajo las siglas ACDD).
- Manuales de organización, calidad, funciones o procedimientos en las organizaciones.
- Guías o manuales de buena práctica o buenas prácticas. Entre las que cabe citar la elaborada para residencias de personas mayores en la Diputación Foral de Álava o las que está preparando a la hora de redactar esta tesis la FEAPS (Confederación Española de Organizaciones en Favor de las Personas con Retraso Mental).

- Cartas de servicio, que son documentos en los que las organizaciones expresan a sus clientes o destinatarios los servicios y prestaciones a los que tienen derecho.
- Declaraciones de principios o valores o códigos éticos de las organizaciones.

En todo caso, todo conjunto de estándares suele operar, en alguna medida, como herramienta para la evaluación puesto que el punto de partida en su utilización debe ser el comparar la realidad con el estándar. Por otra parte, se ha de insistir en que el establecimiento de hipótesis, variables, indicadores y estándares adquiere fisonomías muy diferentes en los distintos tipos de evaluación. Puede haber, por ejemplo, evaluaciones de la eficacia de base experimental en las que el énfasis se ponga en la elaboración de hipótesis y la obtención de indicadores y, por poner otro ejemplo, evaluaciones de carácter *normativo* (Artells, 1986: 9) del proceso en las que lo central sea la comparación de la ejecución con estándares preestablecidos.

6.3.1.2.4. Metodología para la evaluación

De cualquier manera, además de identificar las operaciones o los elementos acerca de los que se va a intentar obtener información, se ha de seleccionar o elaborar la metodología y las técnicas e instrumentos que van a permitir realizar la evaluación en relación con el objeto en cuestión. Estas decisiones abren, a su vez, nuevas alternativas en cuanto al tipo de evaluación.

Por ejemplo, es habitual la clasificación en función del momento en el que se realiza la evaluación y así se habla de:

- Evaluación *ex-ante*: se realizaría antes del comienzo de la ejecución del programa.
- Evaluación *on going* (durante la ejecución), que según Aguilar y Ander-Egg puede ser denominada también "evaluación de gestión, evaluación continua, evaluación concurrente, monitorización o evaluación concomitante" (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 28). Se suele hablar también de seguimiento, que es definido como "un proceso analítico que, mediante un conjunto de actividades, permite registrar, recopilar, medir, procesar y analizar una serie de informaciones que revelan la marcha o desarrollo de una actividad programada" (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 6).

- Evaluación *ex-post:* sería la evaluación realizada tras la ejecución del programa.

Otra distinción clásica, propuesta por Scriven, es la que se establece entre:

- Evaluación sumativa (o conclusiva), que se ocupa de los resultados de un programa.
- Evaluación formativa, que sería el "seguimiento que se realiza durante el proceso de ejecución del programa" (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 31).

Incluimos en este apartado estas dos clasificaciones en la medida que entendemos que se refieren al momento en el que se realiza la evaluación y no al momento acerca del que se realiza la evaluación. Una evaluación del proceso puede, en teoría, realizarse *ex-post*, es decir, puede evaluarse el proceso una vez éste ha concluido. Por ello nos parece clarificador distinguir la clasificación acerca de la fase de la intervención que es objeto de la evaluación de las que se refieren al momento en el que ésta se realiza. Hay que señalar, sin embargo, que ambos aspectos están relacionados.

En todo caso, más allá del momento o periodo de realización, la cuestión fundamental que se menciona en la literatura en relación con la metodología de realización de la evaluación es abordada en algunos casos con el término de *diseño* de la evaluación. Nosotros hemos utilizado ese concepto para todo el conjunto de la planificación de la evaluación. Autores como Weiss o Ballart realizan una síntesis acerca de los posibles diseños para la evaluación, a partir de las aportaciones de Campbell y Stanley antes mencionadas, refiriéndose a diseños experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales.

En el diseño experimental se utilizarían grupos experimentales y grupos de control. Las dificultades técnicas y cuestionamientos éticos de este tipo de investigación en el caso de la acción social, llevaron a la utilización de los denominados cuasiexperimentos, que se basan sobre todo en las series temporales (mediciones periódicas antes, durante y después del programa) y los grupos de comparación (que sean semejantes al de destinatarios del programa). Por último estarían los diseños no

experimentales, que utilizarían procedimientos estadísticos para controlar los factores externos (Weiss, 1987: 79-98). En resumen, según Ballart:

> "Ante las dificultades que presenta la realización de verdaderos experimentos en la práctica, muchas evaluaciones recurren a la utilización de diseños cuasiexperimentales y no experimentales que se caracterizan por no requerir la distribución aleatoria previa de las unidades de análisis y en cambio, permiten el control de si no todas, algunas de las amenazas a la validez" (Ballart, 1992: 126).

Meunier llega a un punto similar no partiendo de la comparación con la investigación experimental, sino de la situación en la que el mercado es el árbitro del valor:

> "A falta de un criterio *decisivo* como el beneficio, toda evaluación se hace por comparación (...) o bien por medio del análisis cronológico o longitudinal, es decir, recogiendo los datos relativos a varios días, meses o años de un mismo servicio, o bien por medio del análisis transversal, es decir, observando varios servicios diferentes durante un mismo período, o bien incluso por medio de la combinación de esos dos tipos de análisis" (Meunier, 1993: 152).

A partir de las opciones metodológicas, se plantea la elección o construcción de las técnicas e instrumentos para la evaluación. En cuanto a las técnicas, éstas y los criterios para elegirlas no varían respecto de las propuestas del campo más amplio de la investigación social y en la literatura suelen aparece referencias, por ejemplo, a la observación, el uso de cuestionarios, la entrevista, las sesiones grupales o el análisis documental. La consideración de criterios como los mencionados anteriormente en relación con las variables se repite en este momento. Por ejemplo, según Nevo:

> "Los dos grandes referentes por los que se han valorado tradicionalmente los instrumentos de evaluación (...) son la fiabilidad y la validez. La fiabilidad se refiere a la consistencia de las mediciones y, generalmente, se ha definido como el grado de consistencia que tiene un instrumento para medir lo que tiene que medir (...). La validez se refiere a la sustancia (...), grado de exactitud con que el instrumento mide lo que tiene que medir. La fiabilidad, definida como consistencia, se considera una condición necesaria, pero no suficiente, de validez" (Nevo, 1997: 102).

Se encuentran en la literatura, también, instrumentos de evaluación, entendidos éstos como sistemas o partes de sistemas de evaluación más o menos estructurados y contrastados, como el PASS que antes hemos mencionado. En general, los instrumentos aportan un desarrollo de determinados estándares vinculados a determinadas necesidades, poblaciones, áreas o aspectos relacionados con los

programas. Otro ejemplo que podría mencionarse es el SERA (Sistema de Evaluación de Residencias de Ancianos) (Fernández-Ballesteros, 1995b).

6.3.1.2.5. Diseño o indicación de las estructuras, procesos y recursos necesarios.

Como en cualquier proceso, en la evaluación se menciona la necesidad de establecer en la planificación:

- Las estructuras para la evaluación y, en particular, las funciones de los diferentes evaluadores.
- Los procesos, señalando las actividades y los plazos en los que se obtendrá y procesará la información, en principio, hasta la emisión del informe final de evaluación.
- Los recursos necesarios.

6.3.1.3. Consideraciones finales

Queremos terminar este apartado acerca de los procesos de evaluación en los programas de intervención social haciendo una reflexión crítica en relación con la evaluación de programas y de su aplicación en un contexto como el de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno.

Una de las consideraciones más repetidas por las personas involucradas en la intervención social en relación con las propuestas de la evaluación de programas es la de que se encuentran más a menudo planteamientos pensados para investigaciones evaluativas externas que diseños aptos para procesos regulares de evaluación llevados a cabo por los propios miembros de las organizaciones inmersos en la acción social. Entendemos que la persona con responsabilidades de gestión en el campo de la intervención social que desea mejorar o formalizar sus procesos de evaluación encuentra dificultades en la asimilación y aplicación de aquellas propuestas de evaluación de programas que están pensadas como un proceso independiente del proceso de intervención a evaluar y que, por lo tanto no se

plantean los condicionantes y las sinergias propias de los procesos de autoevaluación o evaluación interna, integrados en el proceso de intervención.

Además, en ocasiones, algunos planteamientos de evaluación parecen más orientados a la producción de conocimiento científico que a la utilización de la evaluación y a la mejora de la intervención, llegando a plantearse implícitamente una intervención al servicio de la investigación. De este tipo de críticas parece hacerse eco el *Joint Comittee on Standards for Educational Evaluation* en Estados Unidos cuando al señalar que la evaluación ha de ser, por este orden: útil, viable, ética y precisa (Cembranos y otros, 1988: 185).

Por otra parte, a nuestro juicio, en una parte considerable de la literatura de evaluación de programas se produce una suerte de desaparición del agente de intervención y, en particular, de la organización que interviene. Se habla con profusión de políticas, programas, proyectos, intervenciones, tratamientos, actividades pero no se toman en cuenta, a nuestro juicio, con la relevancia que merecen, las organizaciones involucradas en los procesos intervención y lo que a esas organizaciones les ocurre en esos procesos, y, en particular, sus procesos de gestión.

Otro tipo de críticas se refieren a los efectos perversos de determinados procesos de evaluación, en la medida, por ejemplo, en que indicadores o estándares pueden conducir a una ejecución tendente al cumplimiento de mínimos o a concentrarse en los aspectos operativizados, descuidando otros menos tangibles. Se ha hablado, por ejemplo, del *efecto túnel* que ocurriría cuando la atención se centra en un determinado indicador descontextualizado o de la *cuantofrenia*, refiriéndose a la preferencia marcada por indicadores cuantitativos. Este tipo de efectos, aparte de deteriorar la intervención se convierten en una amenaza a la propia evaluación, como se refleja en el caso recogido por Dickens:

> "Bible y Sneed (...) quienes observaron el comportamiento en una institución para personas con deficiencia mental durante una visita de un equipo de acreditación e inmediatamente después (...) encontraron un incremento de un 256% en la duración de las interacciones positivas entre el personal y los residentes durante la visita, con un inmediato regreso al nivel anterior cuando la visita hubo terminado" (Dickens, 1995: 116-117).

Nevo, refiriéndose a la cuestión de los estándares y a la evaluación externa e interna en el campo educativo señala:

> "En los últimos años, los sistemas educativos de muchos países han experimentado un proceso de burocratización (...) Este proceso se ha relacionado con presiones sociopolíticas, la disponibilidad de recursos y la lucha por el poder dentro de los centros docentes y de todo el sistema educativo. Y la evaluación ha tenido muchos que ver con todo esto, especialmente en los Estado Unidos, que es la cuna de la evaluación moderna y el país con la mayor industria de tests y pruebas de rendimiento del mundo. Allí la evaluación ha proporcionado luz y energía al movimiento de la rendición de cuentas *(accountability)*, ha apoyado la idea de plantear requisitos de evaluación como medio de control de los centros, y ha ayudado a crear la ilusión de que la enseñanza puede ser guiada por los tests y las pruebas de rendimiento. Los evaluadores han mostrado más interés en trabajar con los administradores y en atender a las necesidades de información de *las personas que toman decisiones* que en ayudar a los profesores a mejorar los métodos de evaluación que han estado utilizando durante siglos, o en proporcionar a los alumnos el tipo de información que ellos necesitan como clientes de la evaluación (...). Sin embargo, algo ha empezado a cambiar en la última década. Varios países han estado reformando sus sistemas educativos dando más poder a cada centro, sin eliminar necesariamente los estándares y requisitos nacionales" (Nevo, 1997: 13-14).

También se ha criticado a la evaluación de programas por una escasa incorporación del punto de vista de los clientes, usuarios o destinatarios de la intervención. Ello sería causado por primar planteamientos de evaluación orientados a la explicación causa-efecto (con requerimientos metodológicos estrictos) o enfoques de tipo normativo basados en estándares preestablecidos, por ejemplo, sobre necesidades o procesos.

Por último, hay que reflejar las críticas que hacen referencia a la utilización ideológica de determinados conceptos, singularmente el de eficiencia. Pretender, por ejemplo, valorar un programa para la inserción laboral de determinadas personas, en función del lucro cesante que se derivaría de su exclusión del mercado de trabajo presupone unas decisiones previas en relación con el valor de resultados de la acción social que habría de ser explicitada y discutida.

Sea como fuere, y pese a estos apuntes críticos, la evaluación de programas constituye, a nuestro juicio, la proveedora de herramientas, la fuente de aportaciones más significativa con la que cuentan las personas con responsabilidades de gestión

en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales para la realización de procesos de evaluación.

6.3.2. La aportación de las ciencias de la gestión

Si recordamos los esquemas acerca de las funciones de gestión que revisamos en el apartado 4.5.4., vemos que suelen empezar por la función de planificación y suelen terminar por la de control. Dicho de otra manera, parece que en el pensamiento habitual en materia de gestión la tríada que venimos repitiendo (planificación, ejecución, evaluación) se reconocería mejor si, como mínimo, la cambiáramos por otra que dijera: planificación, ejecución, control.

Así pues, diríamos que la aproximación clásica y usual al proceso de gestión que nosotros estamos llamando proceso de evaluación se hace en las ciencias de la gestión en torno al término control. Vamos, entonces, a iniciar nuestra exploración a partir de ese concepto, para después describir el conjunto de aportaciones principales que cabe encontrar en las ciencias de la gestión al respecto de lo que estamos llamando proceso de evaluación, y terminar, como en el caso de la evaluación de programas con unas breves reflexiones críticas.

6.3.2.1. Concepto de control

En las definiciones de la función o el proceso de control que presentamos en el apartado 4.5.4., se coincide en que se trata de obtener información acerca de determinados aspectos del funcionamiento de la organización (se habla, por ejemplo, de desempeño o rendimiento) y compararla (medir, se dice en ocasiones) con estándares establecidos (principalmente a partir de la planificación), en busca de eventuales desviaciones. Esta información representaría una retroalimentación o *feed-back* que permitiría, en su caso, tomar decisiones y realizar ajustes o correcciones, actividades que la mayor parte de los autores consideran parte del proceso de control. Por ejemplo, Cuervo define así el control:

> "Proceso mediante el que los directivos regulan -miden y rectifican- las actividades de la empresa para asegurar que se cumplan los objetivos formulados y se desarrollen correctamente los planes creados para su consecución" (Cuervo, 1996: 516).

En la definición que proponíamos en el apartado 6.1.1. incluíamos en el proceso de planificación esas decisiones acerca de ajustes que los autores del campo de las ciencias de la gestión tienden a considerar parte del proceso de control. Cabría recoger como un cierto punto de apoyo para nuestra postura la siguiente aseveración de Koontz y Weihrich:

> "La planeación y el control están estrechamente relacionados. De hecho, algunos autores piensan que estas funciones no se pueden separar. Sin embargo es aconsejable separarlas desde el punto de vista conceptual" (Koontz y Weihrich, 1994: 578).

Si admitimos, todavía sin salir del lenguaje usual en las ciencias de la gestión, una separación conceptual entre la planificación y el control, nos parece congruente considerar dentro del proceso de planificación todas las actividades que supongan toma de decisiones, tengan el alcance que tengan, y considerar que la esencia del control estaría en la obtención y procesamiento de información acerca de la ejecución de la organización. Entendiéndolo así, el control encajaría dentro del concepto amplio de evaluación que estamos proponiendo.

En todo caso, no cabe duda acerca de la íntima relación entre los procesos de planificación y los procesos de control, sea cual sea la definición que finalmente se haga de ellos. De hecho; en ocasiones; técnicas e instrumentos de planificación que presentamos en el apartado 6.1. y que diversos autores proponen al hablar de planificación, son también considerados herramientas de control. Así ocurre, por poner un ejemplo, con los presupuestos (Koontz y Weihrich, 1994: 600-608).

El control puede ejercitarse en relación con cualquier aspecto del funcionamiento de la organización. Para la función o proceso general de gestión suele utilizarse el término de *control administrativo* (Koontz y Weihrich, 1994: 584) o *control de gestión* (Vázquez-Dodero y Weber, 1997: 21). El control administrativo o control de gestión se entendería como la función o proceso de control general del funcionamiento o de la gestión de la organización. Por otra parte se habla del control en relación con distintos aspectos o áreas en la actuación de las organizaciones. Se menciona sobre

todo el *control presupuestario* (SPRI, 1995a: 38), sobre la base de la comparación de los presupuestos con los datos reales. También cabría referirse al *control operacional, operativo, de operaciones, de tareas* o *del funcionamiento* que se entendería como un control del desarrollo de los procesos operativos de la organización. Obviamente, el *control de calidad*, al que nos referimos en el apartado 4.7.1.1. sería un tipo específico de control. En general, aparecen referencias al control en los desarrollos acerca de diferentes áreas en el funcionamiento de la organización, como, por ejemplo, la gestión de los recursos humanos o el marketing.

Los planteamientos acerca del control en el ámbito de las ciencias de la gestión han ido evolucionando. Como señalan Claver y otros:

> "Tradicionalmente se ha unido el control de gestión a los formalismos contables (control presupuestario). Sus dimensiones fundamentales eran: (...) *a posteriori*, periódico, cuantitativo, orientado a los resultados financieros y a corto plazo" (Claver y otros, 1996: 178).

Cabría decir que esta concepción del control, todavía muy presente en la literatura y en el uso de la expresión, es congruente con el que en el apartado 4.3.16. denominábamos punto de vista clásico de la teoría de la firma, que concibe a la empresa en un entorno estable y orientada principalmente al beneficio económico. De ahí la importancia (o exclusividad) de los indicadores económicos y la periodicidad de unas acciones de control que se realizan *ex-post*.

Sin embargo, de forma congruente también con la evolución de la teoría de la gestión en general y la aparición de enfoques como el de la gestión por objetivos o la gestión de calidad, entre otros, también ha ido evolucionando el concepto de control. En síntesis, esta evolución conduciría a un concepto de control con los siguientes perfiles:

- Consideración de diferentes tipos de indicadores y estándares aparte de los económicos, incorporando, por ejemplo, información sobre desempeño del personal (como señalaría la gestión por objetivos, partiendo de la identificación de centros de responsabilidad), la satisfacción de los clientes (como subraya la gestión de calidad) u otras cuestiones consideradas críticas desde el punto de vista estratégico.

- Estructuración e integración de la información acerca de los diferentes aspectos y, con la ayuda de sucesivas herramientas informáticas, establecimiento de sistemas para el tratamiento de la información progresivamente más complejos tales como los denominados *sistema de información gerencial* (SIG) o *management information system (MIS)* y *sistema de apoyo a la decisión* (SAD) o *decision support system* (DSS) (Peris y otros, 1995: 132-134) sobre los que volveremos en el apartado 6.6.
- Evolución desde un *control reactivo*, que se produce una vez ocurridos los acontecimientos, hacia un *control proactivo*, "que anticipa los problemas y desarrolla por anticipado las acciones correctoras correspondientes" (Cuervo, 1996: 516). Otros autores hablan de *control preventivo* por oposición a *control directo* (Koontz y Weihrich, 1994: 687). Los sistemas de calidad representarían un ejemplo de lo que aquí se está llamando control proactivo o preventivo.
- Superación de los controles ocasionales o periódicos y avance hacia un *control interactivo* (Cuervo, 1996: 516), que, tal como propone la *gestión visual* (de la que hablábamos en el apartado 4.7.1.2.4.), opere *en tiempo real*.

Sin olvidar, como telón de fondo, esta evolución y la coexistencia, en la actualidad, de diferentes conceptualizaciones y modelos, vamos a estudiar algunos conceptos y técnicas relacionados con el proceso de control tal como se presentan en el contexto actual de las ciencias de la gestión.

6.3.2.2. Procesos y sistemas de control

Según Koontz y Weihrich, el proceso básico de control comprende tres pasos: establecer estándares, medir el desempeño con esos estándares y corregir las desviaciones. Definen los estándares como "criterios de desempeño" (Koontz y Weihrich, 1994: 579) y señalan que se deben seleccionar para el control aquellos aspectos que sean críticos. En la práctica, según estos autores, la tendencia es que los estándares sean, por ejemplo, de los tipos siguientes (Koontz y Weihrich, 1994: 578-583):

- Estándares referidos a cantidad y calidad de recursos y productos.

- Estándares referidos a costes o ingresos.
- Estándares referidos a rendimiento.
- Estándares referidos a características de los procesos.
- Estándares referidos a aspectos intangibles (como, por ejemplo, la competencia del personal).
- Estándares derivados de los planes estratégicos u operativos.

Más allá de esta u otras posibles clasificaciones parece evidente que la elección o construcción de unos u otros estándares o indicadores será reveladora, como señalábamos antes, de la concepción de control y de gestión que tengan las personas con responsabilidades de gestión. En todo caso, hay que decir que, en todo caso y en general, se asume mayoritariamente que la planificación será la fuente principal de indicadores y estándares para el control. Los modelos de gestión da calidad, así como otros enfoques de gestión, propenderán, en todo caso, al establecimiento de indicadores y estándares permanentes y, en general, como decíamos en el apartado 4.7.2.2.4., a una *estandarización* de una amplia variedad de aspectos en la organización.

En cuanto a las *herramientas* utilizadas en el control de gestión, según Cuervo, son el *cuadro de mando*, el *balance de puntos fuertes y débiles en la gestión* y el *análisis comparativo interempresas* (Cuervo, 1996: 193-194).

El cuadro de mando o cuadro de mandos es definido como "una batería de indicadores que proporciona la información básica para detectar y analizar las desviaciones según el estándar que se haya fijado" (Montserrat, 1996a: 96) o, también como "el conjunto estructurado de información representativa de una organización, orientada a un uso sistemático para la gestión empresarial" (SPRI, 1995a: 4).

El balance de puntos fuertes y débiles de la gestión, según Cuervo implica:

> "Evaluación de productos y procesos tecnológicos: márgenes, rentabilidad, ciclo de vida, calidad, I+D, etc. (...). Evaluación del sector: tendencias, competencia, *ratios* medios, estándares utilizados, etc. (...). Evaluación de resultados: rentabilidad, fortalecimiento empresarial, etc. Evaluación de rendimientos:

> unidades de organización, funcionales (...), de cada uno de los grupos, de la estrategia, etc." (Cuervo, 1996: 193-194).

En relación con la comparación entre empresas hemos de hacer referencia al concepto de *benchmarking* (que mencionamos en varios momentos en el capítulo 4), que puede ser traducido de maneras diversas, como, por ejemplo, *evaluación comparativa* (Merli, 1997: 52). Ha sido definido como:

> "Un proceso continuo y sistemático en el que se comparan y evalúan compañías, para determinar aquellos procesos de negocio y de trabajo que representan las *mejores prácticas* y establecer objetivos de rendimiento para la propia empresa" (SPRI, 1995a: 33).

En la medida en que el proceso de control se va estructurando y estabilizando se habla de *sistemas de control* (Crainer, 1995: 1086). Según Montserrat, los elementos que configuran un sistema de control de gestión son:

> 1. "Definición de los objetivos a corto plazo.
> 2. Disponer de una estructura organizativa que facilite el control de la responsabilidad de los distintos responsables (...) La estructura organizativa por *centros de responsabilidad* ayudará a delimitar y valorar las actuaciones de los diversos responsables.
> 3. Diseñar un sistema de indicadores de control o *cuadro de mando*.
> 4. Disponer de un sistema de información que posibilite la evaluación" (Montserrat, 1996a: 15).

Cabe decir que se observa un importante desarrollo en el campo de los sistemas de información que reciben nombres diversos que aportan diferentes matices *(sistemas de información para el control* (SIC) (Vázquez-Dodero y Weber, 1997: 90), *sistemas de información a la dirección* (Cuervo, 1996: 192-193) o los mencionados SIG o SAD) en el que se observan, según algunos autores, tendencias interdependientes como las siguientes:

- Una cada vez mayor integración de las funciones de planificación y control (Cuervo, 1996: 194) impulsada por el énfasis en la flexibilidad estratégica propugnada por los nuevos modelos de gestión.
- Una cada vez mayor versatilidad e interactividad, apoyada por los avances de las tecnologías de la información, que permiten, a la vez el funcionamiento integrado del sistema global y la autonomía de diferentes subsistemas o módulos.

Estas tendencias configuran los sistemas de información para el control, como sistemas cada vez más complejos que en el apartado 6.6. tomaremos en consideración en relación con lo que denominaremos *gestión de la información*.

6.3.2.3. Otros conceptos de interés

En el contexto de lo que estamos denominando proceso de evaluación, en el campo de las ciencias de la gestión, aparte de hacer referencia al concepto de control hay que tomar en consideración algunos otros, como pueden ser los de auditoria, balance social y autoevaluación.

En cuanto al concepto de auditoría, como veremos, tiene, en general una connotación de evaluación con mayor alcance que el control o que se realiza, además o después de realizado el control o por otras personas diferentes de las que ejercen el control. Según Crainer, el concepto de auditoria tendría dos acepciones:

> "1. Inspección externa de los libros de una compañía por parte de una firma o de contables independientes (los auditores) para ver si dan una imagen verdadera y clara del negocio. 2. Por extensión, cualquier inspección sistemática de un aspecto particular de las operaciones de una empresa, aunque sea realizada por personal interno" (Crainer, 1995: 1086).

Efectivamente, en el uso más habitual, el término auditoría se asocia a una evaluación financiera externa. Por otra parte, como señala Crainer, puede haber auditorías externas e internas y pueden referirse a diferentes aspectos, hablándose, por poner dos ejemplos, de auditorías de imagen (Villafañe. 1993: 44) o auditorías de los recursos humanos (Chiavenato, 1993: 31). Por otra parte, el concepto de auditoría se usa profusamente también en el ámbito de la gestión de calidad para referirse a las revisiones del funcionamiento de los sistemas de calidad, basados, como vimos en el apartado 4.7. en el concepto de proceso en estado de control. Las auditorías de calidad se consideran un mecanismo de detección de fallos en el sistema y de áreas de mejora.

Sin embargo, cabe hablar también de la denominada *auditoría de gestión*, (o *auditoría administrativa)* que puede ser entendida como una evaluación global de la

organización. De hecho, el que se de al concepto de auditoría de gestión un alcance más o menos restringido, dependerá, justamente, del concepto de gestión que se tenga. Pineda, para referirse a esta auditoría global propone el término de *auditoría integrada*. Según su clasificación hay tres tipos de auditoría: la auditoría financiera, la auditoría operacional (acerca de las diferentes funciones u operaciones de la empresa) y la auditoría integrada, que "integra el conjunto de aspectos de gestión" (Pineda, 1995: 63).

Dentro de este esquema, se considera que un tipo de auditoría operacional es la *auditoría social*, definida como "un conjunto de procedimientos por lo cuales se examina el funcionamiento de las relaciones sociales en el seno de la empresa" (Pineda, 1995: 65). La auditoría social permitiría la elaboración del *balance social*. Según López Pintor, el término auditoría social se utiliza más en el mundo anglosajón, mientras que el de balance social ha tenido éxito sobre todo en Francia (y también en Portugal), países en los que se establece por ley su obligatoriedad para las empresas (López Pintor, 1995: 408) de un determinado tamaño.

La idea de balance social va tomando forma en los años setenta, en un contexto de expansión del Estado de bienestar en el que se afirma que, junto al balance económico (del que hablaremos en el apartado 6.5.) hay que elaborar otro balance que tenga en cuenta algunos denominados *indicadores sociales* y que refleje la *rentabilidad social* de la empresa.

Cabe encontrar en la literatura diversos enfoques en relación con el balance social. Diríamos que los más clásicos tienen una comprensión del balance social como reflejo de lo que la empresa aporta a sus trabajadores, desde una cierta comprensión dicotómica de la empresa en la que habría una *parte económica* y una *parte social*. Desde este punto de vista, por ejemplo, se señala que el balance social:

> "Es un documento que recoge los principales datos sobre la actividad social de la empresa; contiene información sobre las retribuciones de los trabajadores, las prestaciones sociales complementarias, las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, los sistemas de formación y promoción dentro de la empresa, las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias en la medida en que dependan de las ayudas y prestaciones de la empresa, etc." (Pineda, 1995: 66).

Otros enfoques amplían el alcance del balance social tomando en cuenta los intereses de otros grupos aparte de los trabajadores. Así por ejemplo Mateos-Aparicio señala:

> "Balance social es el sistema de información empresarial que refleja las relaciones que mantiene la empresa con la sociedad, con su entorno y con sus grupos internos y externos al objeto de proporcionar una información transparente de todas las aportaciones que preste a la sociedad" (Mateos-Aparicio, 1998: 195).

En una línea similar, para García Marzá el balance social:

> "Se considera como un instrumento empresarial de gestión al servicio de la responsabilidad social y ecológica. Su objetivo básico es, en primer lugar, integrar las consideraciones sociales en los procesos de decisión y, en segundo lugar, valorar las aportaciones que la empresa ha realizado a la sociedad. Constituye un complemento del código ético en su tarea de presentar públicamente los resultados de la empresa para cada uno de los grupos que la componen" (García Marzá, 1996: 9).

Otros autores subrayan también el carácter integral del balance social:

> "El instrumento del balance social vaya a ser enfocado (...) como una técnica de control de gestión integrada, poniendo el énfasis precisamente en las variables sociales, axiológicas y organizacionales en tanto que dimensiones potenciadas por el moderno concepto de excelencia empresarial" (Parra, 1989: 7).

En función de los diferentes enfoques se proponen en la literatura muy diversos aspectos a los que tendría que referirse un balance social. Por poner un ejemplo, según Chevalier, los grandes temas de un balance social serían:

> 1. "Ordenación del tiempo de trabajo (la jornada y el horario).
> 2. Ordenación del espacio *(urbanismo de la empresa)*.
> 3. Las condiciones de trabajo.
> 4. Política de remuneración.
> 5. Actitud de la empresa ante los grupos y las organizaciones.
> 6. Política de personal (actitud hacia la persona).
> 7. El poder de la empresa.
> 8. La actividad de las empresas y sus consecuencias sobre la sociedad.
> 9. Las orientaciones de la empresas y su papel en la sociedad" (Parra, 1989. 69-70).

Sobre la vigencia y utilización del balance social cabe encontrar posturas diferentes. Si bien algunos autores, consideran que es un instrumento interesante y con futuro, otros, como López Pintor señalan que:

> "Se puede decir que la idea de balance social y su desarrollo tuvieron cierta fuerza en la segunda mitad de los años setenta y empezaron a perderla en los años ochenta; precisamente en el momento en que empiezan a manejar otras ideas marcos teórico-estratégicos de interés para los directivos tales como las de *cultura corporativa*" (López Pintor, 1995: 412).

Igualmente Toña señala:

> "Hasta el presente no parece que este instrumento jurídico normalizador -balance social- del cumplimiento del deber del empresario atendiendo a su responsabilidad social haya tenido un gran éxito. En la Comunidad Europea no se ha avanzado en el camino solicitado por su parlamento y la experiencia francesa no acaba de consolidarse (...). Factores como el frontal rechazo de las organizaciones empresariales a cualquier intento de desarrollo legislativo sobre sus obligaciones de información, la influencia de las empresas multinacionales y la propia prioridad que los sindicatos conceden a otras cuestiones -más primarias- pueden explicar este aparente fracaso de desarrollo jurídico" (Toña, 1995: 43).

La idea de balance social y el referido desarrollo en el que se va ampliando su alcance están, sin duda, relacionadas con la evolución de la teoría de la gestión hacia una comprensión más compleja de las organizaciones y de los diferentes *stakeholders* involucrados en ellas. Una consideración similar tienen, por ejemplo, las propuestas de *autoevaluación* del modelo EFQM de excelencia, que, como señalamos en el apartado 4.7.4. toman en consideración, junto a los llamados resultados clave, los resultados en los clientes, en las personas de la organización y en la sociedad.

Cabría considerar los procesos de autoevaluación de este estilo como una de las aportaciones significativas de la gestión de calidad en lo que estamos denominando proceso de evaluación. Se trataría en este caso de evaluaciones globales, tomando en cuenta una serie de estándares propuestos por una organización (en este caso la EFQM) como reflejo de las mejores prácticas en gestión. Estas evaluaciones globales, sin embargo, tendrían en las organizaciones el efecto de mejorar su sistema regular de evaluación al proponer una amplio abanico de indicadores y estándares de evaluación y unos procesos para realizar la misma, como señalábamos en el apartado 4.7.2.2.2.

6.3.2.4. Consideraciones finales

En el campo de la intervención social el concepto de control ha sido considerado en muchos casos como inadecuado o insuficiente en comparación con el concepto de evaluación aportado por la evaluación de programas. Refiriéndose al control ejercido desde las administraciones públicas hacia las organizaciones, García Roca, por ejemplo, señala:

> "El controlador está preocupado por la adecuación de la realidad a la normativa, el evaluador antepone la realización de los objetivos propuestos conjuntamente; si el control se reduce a la perspectiva del controlador, la evaluación incorpora la visión de todos los agentes que intervienen en la producción del servicio; mientras el control se efectúa desde fuera, la evaluación es un ejercicio primariamente interno (...). La evaluación es necesariamente globalizadora; es un acto que incorpora todas las dimensiones de la acción y de sus agentes de manera integrada. El control, por el contrario, es fragmentado: controles sanitarios, controles financieros, controles de calidad, controles de seguridad (...). Cada uno de ellos tiene su propia lógica y responde a necesidades específicas" (García Roca, 1992: 119-120).

En cuanto al concepto de control de las ciencias de la gestión, son habituales las expresiones acerca de que la evaluación iría *más allá* del mismo. En nuestra opinión, el concepto de control pone, efectivamente el énfasis en la adecuación del desarrollo o el desempeño a lo previsto y, explícita o implícitamente, cuenta con el mercado como árbitro final acerca del valor de lo que la organización hace y es. Desde ese punto de vista presenta limitaciones para organizaciones que no funcionan en un régimen de mercado y que necesitan otros mecanismos de evaluación más sofisticados. Las propias ciencias de la gestión, como hemos visto, han ido elaborando nuevas propuestas, incluyendo indicadores no económicos y enriqueciendo los procesos de evaluación.

Sin embargo, en una primera comparación de las aportaciones de las ciencias de la gestión con las de la evaluación de programas cabría también señalar aspectos interesantes de las primeras como, por ejemplo:

- La atención prestada a otras variables relacionadas con la organización aparte de las vinculadas a su actividad o resultados (como por ejemplo su situación económico-financiera o la de sus recursos humanos)

- La idea un sistema en funcionamiento permanente, potenciada por el enfoque preventivo o proactivo.
- La integración de la información significativa en un cuadro de mando que facilita la visión global de la organización y de las interrelaciones entre los diferentes indicadores.
- La incorporación de la informática al sistema.

Por otra parte cabria decir que los planteamientos como, por ejemplo, los de la auditoría de gestión, el balance social o las experiencias de autoevaluación (con el modelo EFQM) facilitan, a nuestro juicio el diálogo entre la tradición de la evaluación de programas y la de las ciencias de la gestión, al tratarse de enfoques más complejos que los tradicionales acerca del control.

6.3.3. ¿Investigación desde las organizaciones?

Partiendo de nuestra definición amplia del proceso de evaluación, decíamos que queremos considerar dentro del mismo, además de las estudiadas hasta ahora, otras actividades que se plantean, tanto en el ámbito de la intervención social como en las ciencias de la gestión, para que las organizaciones puedan obtener y procesar información del entorno o la propia organización, con diversos propósitos y denominaciones.

De una u otra manera, las actividades de las que hemos hablado en los apartados anteriores (actividades que proponemos incluir como parte de los que estamos llamando procesos de evaluación) pueden comprenderse como actividades mediante las cuales las organizaciones pretenden conocer de la manera más rigurosa posible algún *territorio* de la realidad social, bien interno o de su entorno. Creemos que cabe decir que cuando una organización, por ejemplo, desea saber en qué medida ha obtenido los resultados deseados o quiere obtener información acerca del grado de satisfacción de sus trabajadores, está, de una u otra manera, abordando tareas que cabría enmarcar, en principio, en el ámbito de lo que en las ciencias sociales se denomina investigación social.

La misma consideración recibirían actividades tendentes, por poner otros dos ejemplos, a conocer mejor las necesidades y recursos presentes en entorno de la organización o a que ésta realice un análisis de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en el contexto de un proceso de planificación estratégica. Diríamos que en estos y otros casos, las organizaciones pueden aproximarse a realizar lo que, en última instancia sería algún tipo de investigación social o, al menos, un uso de técnicas de investigación social.

No queremos decir con esto que todas las organizaciones que producen bienes o servicios realizan rigurosas actividades formalizadas de investigación científica, sino que, determinadas actividades que realizan las organizaciones para conocer el entorno, la propia organización y la interacción entre ambos, son, por sus propósitos y procedimientos, al menos en principio, actividades de investigación social.

Por supuesto, también hay actividades de investigación científica en las organizaciones que producen bienes o servicios que no son de investigación social, y que pertenecerán a diversos campos en función de cuál sea la actividad y la tecnología de la organización.

Se tratará, en todo caso, de actividades y procesos en los que lo que podemos llamar investigación, como veremos, tendrá que estar al servicio de la actuación de la organización orientada al cumplimiento de su misión. Se subrayará, por lo tanto, el carácter instrumental de las actividades de investigación en las organizaciones y, de ahí, que, en principio, nos parezca coherente incluir esas actividades como parte de lo que estamos llamando proceso de evaluación, que a su vez es parte del proceso de gestión.

De modo que en este apartado vamos a intentar recoger, elaborar y discutir referencias que, aparte de las de la evaluación del programas y las que hacen las ciencias de la gestión a partir del concepto de control, nos permitan completar el contenido de lo que entendemos por este proceso de gestión que denominamos proceso de evaluación.

6.3.3.1. Investigación social e intervención social

En la literatura acerca de la intervención social no es inusual que se consideren las actividades de investigación sobre el entorno como un momento diferenciado en el ciclo de la intervención social, distinto de la evaluación y de la planificación. Así, por ejemplo, Ander-Egg y Aguilar hablan de un componente o fase, en principio previa a las de programación, ejecución y evaluación que denominan de estudio o investigación y diagnóstico. Desde la perspectiva de estos autores, con anterioridad a la planificación, se realiza un estudio o investigación acerca de la realidad social o del entorno social que culmina con un diagnóstico, al que se refieren de la siguiente manera:

> "Dentro del lenguaje de las ciencias sociales el término diagnóstico tiene un sentido similar al que de ordinario se le da en medicina: averiguación del estado de salud de una persona y, en caso de enfermedad, determinación de los factores de ésta y de las necesidades más urgentes de curación" (Ander-Egg, 1989: 92).

Así pues, se trata de hacer investigación social acerca de los problemas sociales y la realidad social en general, para pasar después a emitir un diagnóstico que abriría la puerta a la planificación o programación. Según Rossi y Freeman en el diagnóstico se trata de:

> "Definir el problema con precisión, valorar su alcance, describir los elementos de la intervención, y, delimitar la población objetivo a ser atendida" (Rossi y Freeman, 1993: 57).

El término *diagnóstico*, sin embargo, ha recibido algunas críticas en cuanto a su utilidad para referirse a las actividades de estudio, análisis o investigación acerca de la realidad que se habrían de realizar antes de definir los objetivos o actividades de la intervención. Se ha considerado que transmite la impresión de una realidad social necesariamente patológica y de un tipo de aproximación a la misma en la que primaría el punto de vista del experto ajeno a dicha realidad.

Como concepto alternativo se podría proponer el de *análisis de necesidades* (Medina Tornero, 1995: 95) o *evaluación de necesidades* (Chacón, 1988: 109-139), aunque según algunos autores "la *evaluación de necesidades* es sólo un aspecto, entre varios, de los que comprende un diagnóstico" (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 7). Según

Sánchez Vidal, desde el ámbito de la psicología comunitaria, dentro de lo que él denomina *evaluación comunitaria* cabría hablar, básicamente, de la evaluación de programas y de la evaluación de necesidades, que define así:

> "El rótulo formal *evaluación de necesidades* lo usamos (...) para designar una serie de operaciones (detectar, analizar, describir y, si es factible, evaluar o valorar) realizadas sobre las carencias o necesidades, problemática o conflictos manifiestos o latentes" (Sánchez Vidal, 1991: 216).

Efectivamente, la evaluación de necesidades y la evaluación de programas hacen pareja en algunos enfoques (Alvira, 1991: 36). La preferencia por el término *evaluación* en relación con las necesidades, tiene relación, probablemente con que las necesidades sociales, como ya señalamos en el apartado 5.2.1.4. se construyen socialmente y, en el caso de la *evaluación de necesidades* se construyen, de una determinada manera, por parte de la organización que realiza tal proceso, en el cual, sin duda realiza una *valoración*.

En todo caso, los procesos, sistemas, procedimientos o técnicas que se proponen para el estudio o análisis acerca de la realidad, la evaluación de necesidades o el diagnóstico son formas de investigación social o, al menos, procesos en los que se utilizan las técnicas de la investigación social. Así, por ejemplo, según Medina Tornero:

> "Tres son principalmente los enfoques para realizar los estudios de necesidades. El primer enfoque estimaría la necesidad mediante la utilización de indicadores (...). El segundo método estimaría la necesidad pulsando directamente la opinión de las personas acerca de sus necesidades mediante un procedimiento de encuesta. El tercer método hace referencia a los procedimientos que permiten llegar a estimar las necesidades basándonos en que un grupo de personas han llegado a un consenso de cuáles son las necesidades de un grupo específico, de un colectivo de personas o de una comunidad (...) (informadores clave (...), *brainstorming* (...), Delphi (...)" (Medina Tornero, 1995: 105).

Con todo, la evolución de los planteamientos en intervención social, en la línea de lo presentado en el apartado 5.3. permite señalar algunas tendencias como las siguientes:

- Emparejar el concepto de diagnóstico (en los casos en que se usa) con el de pronóstico, en la medida en que sea posible identificar oportunidades de mejora en las tendencias o escenarios futuros que quepa anticipar.

- Ampliar el concepto de evaluación de necesidades con el de *evaluación de necesidades y recursos*, fomentando una mirada sobre la realidad social que identifique en ella capacidades o potencialidades además de problemas o riesgos.
- Asumir que organización y entorno están en interacción y que ambos han de ser estudiados.
- Entender que cuando la organización pretende cambiar la realidad obtiene, simultáneamente conocimiento sobre ella y que cuando intenta obtener conocimiento sobre ella, inevitablemente la afecta, en lo que en el campo de la investigación social se ha denominado *efecto Hawthorne* (Francescato y Ghirelli, 1986: 168).
- Promover, en particular desde propuestas como la *investigación acción* o *investigación acción participativa*, la participación en los procesos de investigación de los destinatarios de la intervención, y en general de todas las personas o grupos interesados, partiendo de la expresión de sus demandas, deseos o expectativas.

Este tipo de planteamientos, a nuestro juicio, permiten reivindicar la virtualidad investigadora de organizaciones cuya misión social no es, en primera instancia la investigación, y rescatar las sinergias que puede haber entre la actuación general de la organización y las actividades de investigación.

6.3.3.2. Algunas actividades de investigación en las organizaciones desde la óptica de las ciencias de la gestión

Como decíamos antes, son muy diversas las actividades de investigación que cabe realizar y gestionar en las distintas organizaciones. Nosotros vamos a referirnos aquí a algunas que son estudiadas por las ciencias de la gestión y que, a nuestro juicio, pueden encajar, en principio, en el marco de este proceso de gestión que estamos llamando proceso de evaluación.

No parece arriesgado establecer un paralelismo entre las actividades de investigación social sobre el entorno encontradas en el campo de la intervención social y lo que en

el campo del marketing se denomina *análisis comercial o investigación comercial* (Santesmases, 1996: 121), que se define de la siguiente manera:

> "Proceso de búsqueda sistemática y objetiva de datos para convertirlos, después de ser analizados, en información relevante para identificar y resolver problemas de marketing" (Santesmases, 1996. 988).

Según Martín Dávila y otros la investigación comercial permite emplear el método científico para poder analizar problemas comerciales y específicamente del "comportamientos, necesidades, actitudes, motivaciones, etc. de individuos y organizaciones" (Martín Dávila, 1997: 8).

La investigación comercial tiene, por ejemplo, un papel importante a la hora de estudiar la viabilidad de una intervención u organización, junto a otros estudios como pueden ser los de *valoración de inversiones* (SPRI, 1995a: 9). Se trata, en todo caso, de obtener y procesar informaciones útiles para las organizaciones, en estos casos, con anterioridad a abordar algún tipo de actuación. Sobre la investigación comercial volveremos en el apartado 6.8.

Si al hablar, por ejemplo, de la investigación comercial nos estamos refiriendo a actividades que la organización realiza para conocer algún aspecto de su entorno, en las que se obtiene y se procesa información, cabe decir que de lo mismo estamos hablando cuando, por ejemplo, en el contexto de la planificación estratégica, hablamos del *análisis del entorno*, concepto que suele ir emparejado con el de *análisis interno*, en muchas ocasiones en la matriz de análisis conocida con las siglas DAFO o FODA, que se ocupa de las amenazas y oportunidades (usualmente externas) y las fortalezas y debilidades (habitualmente internas). Por ejemplo, señalan Palom y Tort:

> "Entendemos por análisis interno el conocimiento y evaluación de la realidad que está presente dentro de una organización (...), qué recursos y características representan una auténtica ventaja diferencial (...) (fortalezas), qué recursos y características representan una actual o potencial desventaja competitiva (debilidades) y, por último, qué recursos debería poseer la organización (...) y no posee todavía (carencias) (...). Entendemos por análisis del entorno o externo, el proceso de estudiar las áreas del entorno, próximas o remotas que pueden afectar a una organización (...), factores que pueden hacer que la situación de la organización mejore significativamente (oportunidades), qué factores pueden tener un impacto negativo (problemas) y qué factores latentes en el entorno

> pueden tener impacto en la organización de forma directa e indirecta (riesgos o amenazas)" (Palom y Tort, 1991: 123-125).

El mismo concepto de diagnóstico que antes mencionábamos se usa también a menudo en la teoría de la gestión, tanto en el marco de la llamada dirección estratégica (hablándose de *diagnóstico estratégico)* (Claver y otros, 1996: 133) como, por ejemplo, desde los enfoques de desarrollo organizacional, tal como veíamos en el apartado 4.3.14. Dicho término hace puede hacer referencia al entorno, a la organización y a ambos en interacción.

Un último concepto relacionado con la investigación de creciente importancia en el campo de las ciencias de la gestión es el de *investigación y desarrollo,* al que se suele hacer referencia como *I+D* (Foden, 1998: 60). Si bien suele aparecer asociado al mundo industrial, como tal concepto, supone reafirmar las virtualidades de las organizaciones en las que se desarrollan los procesos operativos para llevar a cabo investigaciones y desarrollar alternativas de producción o servicio. En la medida en que las organizaciones se orientan al cliente las actividades de investigación comercial y las de investigación y desarrollo tienden a interrelacionarse e integrarse en mayor medida.

Si aplicamos el concepto de investigación y desarrollo a campos como la intervención social o a la gestión de las organizaciones, cuya tecnología, como hemos dicho, tiene mucho que ver con la relación social, se abre, a nuestro juicio, un terreno interesante para el diálogo entre el concepto de investigación social y el de investigación y desarrollo.

6.3.3.3. Consideraciones finales

Entendemos que tanto en la intervención social como en la gestión de las organizaciones, en la medida en que se quiera obtener conocimiento útil en relación con la realidad o la propia actuación, se habrá de introducir rigor científico y proceder como se procede en la investigación social es decir, partiendo del estado de la cuestión en la comunidad científica y profesional de referencia, tomando como punto de partida sus conocimientos y preguntas y procediendo en forma sistemática en el trabajo con la información obtenida por procedimientos controlados y contrastados.

Ello no supone olvidar que la aproximación que hacen a la realidad las personas y organizaciones dedicadas a la intervención social o a cualquier otra actividad es instrumental en relación con el cumplimiento de su misión y está condicionada por este hecho. Este hecho habrá de ser tenido en cuenta tanto desde un punto de vista ético como técnico.

Desde el punto de vista ético, aparte de observar todas las normas éticas de la investigación científica (por ejemplo en cuanto al uso de la información), añadiríamos que quien socialmente tiene, por ejemplo, una misión de mejora de la calidad de vida de la población no puede subordinarla a la obtención de conocimiento científico.

Desde un punto de vista técnico, a nuestro juicio, pese a que se suelen subrayar las limitaciones existentes para la investigación por parte de las organizaciones productivas y de servicios, entendemos que la inmersión de la organización en su entorno y su interacción con el mismo puede y debe ser aprovechada en términos de obtención de conocimiento con un rigor suficiente desde el punto de vista científico y con un esfuerzo asumible para la organización y compatible con el resto de los procesos de intervención y gestión.

6.3.4. El proceso de evaluación como proceso de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

El camino recorrido hasta el momento nos ha permitido identificar, seleccionar, elaborar y discutir algunas de las contribuciones fundamentales que, a nuestro juicio, cabe tener en cuenta para abordar procesos de evaluación en las organizaciones y nos coloca en la posición adecuada para intentar construir algunas propuestas en torno a los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos que las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales pueden utilizar para encarar procesos de evaluación.

Así pues, partiendo de las características y la situación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno vamos a intentar articular las

consideraciones fundamentales que cabría, a nuestro juicio, tener en cuenta en este tipo de organizaciones para la realización de ese proceso de gestión que denominamos proceso de evaluación.

6.3.4.1. Concepto de evaluación

Vamos a comenzar recuperando, revisando y aplicando la definición del proceso de evaluación como proceso de gestión, con la que comenzábamos nuestra reflexión. Lo definíamos como el proceso en el que se incluyen las actividades que permiten a la organización obtener y procesar información acerca de la organización y el entorno en interacción para producir descripciones, análisis y valoraciones que permitan a la organización tomar decisiones y, en general, planificar su actuación.

Desde nuestra concepción cíclica de la gestión hemos considerado coherente incluir en el proceso de evaluación un amplio abanico de actividades que encajan en la mencionada definición, con independencia de que la información que se procese haga referencia al entorno o a la organización o de que la pretensión de la actividad sea más o menos retroactiva o proactiva.

El repaso realizado a una serie de herramientas encontradas tanto en el ámbito de la intervención social como en el de la gestión de las organizaciones nos ha permitido llenar de contenido ese concepto amplio de evaluación que habíamos propuesto y, en todo caso, vincular e interrelacionar conceptos y técnicas que, en muchas ocasiones son presentadas de tal manera que no resulta fácil comprender los parentescos o afinidades que tienen entre sí.

Diversos autores han hecho intentos similares de interrelación e integración de conceptos e instrumentos. Palom y Tort, en su libro sobre las que llaman *organizaciones al servicio del progreso humano*, decantándose por el concepto de control, hacen las siguientes observaciones:

> "En las organizaciones al servicio del progreso humano, se debe: ¿Controlar o evaluar?, se preguntan algunos. ¿Control o autocontrol? se cuestionan otros. Y hay quienes se interrogan si: ¿Control o evaluación ha de ser sumativa, formativa o iluminativa? Pero también hay quienes prefieren complicarlo todo mucho más

> hablando de supervisión, auditoría, etc. (...). Nosotros por su aspecto más objetivo y preciso preferimos la palabra control, empleada con su acepción más amplia de comprobar y verificar, con la positiva finalidad dinámica de mejorar y avanzar. No hablamos, por tanto, aquí, de evaluación, supervisión, auditoría, etc. puesto que en la práctica se podrían considerar como diferentes formas de control" (Palom y Tort, 1991: 270).

Fernández Guerrero y Martínez Moreno, refiriéndose a las organizaciones que gestionan *servicios de apoyo a personas* vinculan algunos de los conceptos tratados de la siguiente manera:

> "Evaluación (...) supera en amplitud semántica al concepto de control. Así, mientras que éste se plantea identificar desviaciones para corregirlas y mantener el sistema organizativo acorde a las previsiones, la idea de evaluación remite a los resultados, sean éstos previstos o no. Es decir, desde el punto de vista de la evaluación, los objetivos son sólo una parte de los referentes, pero la preocupación va más allá, ocupándose de la identificación de los resultados que se producen (...). Los sistemas de evaluación, tanto cuantitativos como cualitativos son más complejos que el simple control y requieren de estructuras organizativas que la posibiliten al mismo tiempo que una determinada actitud que sitúa la evaluación en la órbita de la investigación-acción, relacionándose así con las actividades de investigación y desarrollo" (Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997: 82-83).

Nos atrevemos a afirmar, además, que este concepto amplio de evaluación que estamos manejando se revela especialmente útil en unas organizaciones como las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, en las que hemos observado una continuidad sustancial entre los procesos de gestión y los procesos de intervención, observando en ambos tipos de procesos la centralidad de la relación interpersonal. La situación observada en algunas organizaciones en las que, por ejemplo, la *evaluación de la intervención* y el *control de la gestión* se muestran como compartimientos estancos, parece especialmente disfuncional.

Hay que decir, en todo caso, que nuestro interés por integrar ahora todas las actividades mencionadas como parte del proceso básico de gestión que llamamos evaluación se complementará en otros apartados de este capítulo 6, con la desagregación de algunas de estas actividades o algunas partes del proceso de evaluación para formar nuevos procesos de gestión.

6.3.4.2. Procesos de evaluación y sistema de evaluación

Desde nuestro concepto de evaluación podemos hablar de momentos, actividades o procesos de evaluación en todos los procesos que se dan en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Decimos que, al menos el proceso general de evaluación de la organización, estará, como tal, en manos de la persona con responsabilidades de gestión y que en el contexto de ese proceso de evaluación general y en interacción con él se irán diferenciando y produciendo otros procesos de evaluación, algunos de los cuales podrán ser considerados procesos de gestión y otros procesos de intervención.

Todos estos procesos de evaluación, al igual que cualquier proceso que tenga lugar en una organización, son susceptibles de ser planificados. Y también son susceptibles de ser estructurados o estabilizados como tales procesos. Diríamos que en la medida en que los procesos de evaluación se van estructurando o estabilizando se constituye un *sistema* de evaluación en la organización.

La clave del funcionamiento de los procesos y del sistema de evaluación en la organización está, en buena medida, en los vínculos y sinergias existentes entre los diferentes procesos de evaluación que se dan en la misma, tanto a nivel de intervención como de gestión. Algo parecido señalábamos cuando hablábamos de los procesos de planificación. Se ha de entender que si, como señalábamos en los procesos de planificación, diferentes personas son responsables de diferentes procesos, parece lógico pensar que, a su vez, sean responsables del subproceso de evaluación en el proceso del que son responsables.

Pongamos un ejemplo de una hipotética organización no lucrativa de servicios sociales en la cual hay un objetivo de la planificación anual general que propone reducir en un 50% la deserción de los usuarios en determinado tipo de actividades, un objetivo en la planificación anual realizada por un monitor de incrementar en un 10% el grado de satisfacción de sus usuarios y un objetivo de la planificación de un servicio de incorporación o mejora de determinadas destrezas por parte de los monitores del mismo, objetivo que se consideraría instrumental en relación con los

otros. En cada uno de estos casos habría diferentes responsables de procesos y también de procesos de evaluación en su seno.

Sea como fuere, desde nuestro punto de vista el reto de los procesos y sistemas de evaluación en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales empieza, por conseguir simultáneamente que todas las personas estén involucradas en los diferentes procesos de evaluación y que existan vínculos y sinergias que permitan que los procesos de evaluación se *alimenten* mutuamente. Un planteamiento de estas características es, necesariamente, como decíamos en el caso de la planificación, un planteamiento participativo, pues la participación es la que posibilita esa alimentación recíproca entre todos los procesos de evaluación y es, en última instancia la que posibilita que el enorme caudal de información que tienen todas las personas vinculadas con la organización se utilice en los procesos de evaluación y que los resultados de la evaluación sean considerados significativos por las personas que van a estar después inmersas en la planificación y ejecución subsiguientes.

Determinadas implantaciones de modelos de gestión por objetivos, por ejemplo, han sido criticadas por tener un efecto perverso al conducir a una preocupación disfuncional de cada persona o grupo sólo por *sus* objetivos, perdiendo de vista el conjunto de la organización. De hecho, algunos planteamientos de gestión de calidad, como veíamos en el apartado 4.7.1.2.4. en los catorce puntos de Deming, apuntan en esa dirección crítica.

Por otra parte, hemos dicho que existen momentos, actividades o procesos de evaluación en los bucles pequeños, medianos y grandes que se dan en la actuación de las organizaciones. Ello hace que tenga que cuidarse también la vinculación y las sinergias entre los procesos de evaluación y los de ejecución y planificación. La clave está, a nuestro juicio, en mantener un equilibrio entre dos tendencias:

- La tendencia a realizar bucles pequeños de evaluación, planificación y ejecución que permitan realizar ajustes sobre la marcha en lo que Rossi y Freeman denominan *fine-tuning evaluations* (Rossi y Freeman, 1993: 160) o antes denominábamos *control preventivo* o *control proactivo*.

- La tendencia a respetar, por decirlo así, los bucles grandes de actuación y ejecutar los procesos tal como se diseñaron en la planificación, y esperar a los resultados de las evaluaciones más rigurosas o amplias para tomar decisiones.

Efectivamente, tan importante es realizar ajustes en determinadas situaciones como ceñirse lo suficiente a lo planificado para que los procesos más amplios o rigurosos de evaluación arrojen resultados mínimamente concluyentes. Un número excesivo de pequeños bucles de ajuste dificulta seriamente la obtención de información sobre las variables de interés para la evaluación. Sin embargo, no realizar un bucle de ajuste cuando es necesario es técnica e incluso éticamente insostenible.

En todo caso, estamos hablando de procesos de evaluación que tienen lugar continuamente y en los que participan todas las personas relacionadas con la organización. Dicho en la terminología de la evaluación de programas hablaríamos de una evaluación:

- Formativa y sumativa.
- *Ex-ante, on going* y *ex-post*.
- Interna o autoevaluación, aunque no se descartaría la participación de personas de fuera de la organización (evaluación mixta) o la solicitud de evaluaciones externas en algunos momentos.

6.3.4.3. Objetivos de los procesos de evaluación

A la hora de planteamos los objetivos de los procesos de evaluación nos será de utilidad, fundamentalmente la conceptualización propuesta en el campo de la evaluación de programas en relación con las diferentes preguntas a las que puede pretender responder un proceso de evaluación.

En un funcionamiento regular de una organización no lucrativa de servicios sociales, parece evidente que es fundamental, en todo caso, la realización de procesos de evaluación que permitan conocer en que medida y por qué se alcanzan los resultados deseados, es decir, lo que podría denominarse evaluación de la eficacia. Si hemos dicho que entendemos que en todo proceso hay subprocesos o momentos de

planificación, ejecución y evaluación y que en la planificación se señalan los objetivos que se pretende conseguir, la evaluación deberá, en todo caso, aportar información acerca del cumplimiento de los objetivos planteados.

Usualmente, en un proceso en el que se intenta evaluar la eficacia en una organización no lucrativa de servicios sociales , se toma en consideración:

- El diseño de la organización, el programa o la actuación en cuestión.
- Los procesos y productos, es decir, la manera en que se tienen lugar las actividades.
- Los resultados, entendidos, por ejemplo, para el conjunto de la organización, como los efectos en el entorno de la organización y, específicamente, con los destinatarios de la intervención.

De este modo, la evaluación, al menos, intentaría establecer en qué medida se cumplen los objetivos previstos e identificaría en el diseño y ejecución de los procesos evaluados las variables que estarían relacionadas con la consecución o no consecución de los objetivos. Se produciría, por lo tanto, necesariamente junto a la evaluación de la eficacia, lo que llamaríamos una evaluación de la idoneidad (o coherencia interna del diseño). Enmarcándonos en otra clasificación, podríamos decir que se haría una evaluación del diseño, de la ejecución y de los resultados.

En una dinámica cíclica normal, las mencionadas evaluaciones nos aportarían la información necesaria sobre la organización y su entorno, previa a iniciar un nuevo proceso de planificación. Es decir, no habría, o al menos no necesariamente dos procesos diferentes, uno de obtención de información de la organización y el entorno para evaluar, por ejemplo, la eficacia y otro de obtención de información de la organización y el entorno para abordar un nuevo proceso de planificación.

Así quedaría conformado, por decirlo, así el *paquete básico* en cualquier proceso de evaluación que se entendería como un proceso que:

- Permite averiguar en qué medida los resultados obtenidos se corresponden con los objetivos deseados.

- Identifica en el diseño y en la ejecución del proceso los aspectos o las variables relacionadas con la consecución o no de los objetivos.
- Aporta información significativa sobre las características y situación de la organización o la parte de la organización en cuestión y su entorno, cara a iniciar un nuevo proceso de planificación

A partir de estos objetivos mínimos de la evaluación, cabría plantear varias posibilidades de procesos de evaluación con mayor alcance:

- En la medida en que se tomaran en cuenta los recursos y se pusieran en relación con procesos, productos, resultados o impacto, se estaría abordando la cuestión de la eficiencia.
- En la medida en que se avanzase *más allá* de la comparación entre los resultados y los objetivos, para tomar en cuenta efectos no previstos (y evaluar la efectividad), la satisfacción de las necesidades o resolución de los problemas de los destinatarios (y evaluar la pertinencia) o efectos en el entorno de los destinatarios (y evaluar el impacto).

Dicho de otra manera, cabría plantearse procesos de evaluación en los que se fuera más allá del mencionado *paquete básico*, bien en la línea de hacer una evaluación económica de la intervención o bien en la línea de abordar otros aspectos más complejos de los efectos del proceso diferentes de la mera consecución de objetivos.

En cuanto a la evaluación de la viabilidad y la evaluabilidad, en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales (y en otras) suele realizarse mediante un bucle pequeño o mediano de actuación: lo que se suele llamar *programa piloto*, es decir una actuación que sin perder sus objetivos propios se realiza en buena medida para obtener información significativa acerca de la viabilidad de una actuación similar de mayor escala. Ello no excluye que, eventualmente, una vez planificada una actuación, pueda evaluarse su viabilidad de otra manera más sencilla, por ejemplo con el concurso de evaluadores externos.

6.3.4.4. La cuestión de los indicadores y estándares

En función de las pretensiones de los procesos de evaluación, que en cada momento se quieran llevar a cabo, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales habrán de seleccionar o formular las hipótesis, variables, indicadores y estándares que van a utilizar en la evaluación.

Podría decirse que el trabajo que permite formular, utilizar y reformular los indicadores y estándares es dinámico (Kelly y Warr, 1992: 66) y está animado por la tensión dialéctica entre dos tendencias: la tendencia a ampliar el campo al que se refieren y la tendencia a descartar aquellos que aportan información redundante, seleccionando los más útiles. Por otra parte, sin bien es interesante que determinados indicadores y estándares formen parte de manera permanente del cuadro de mando o los cuadros de mando de la organización, también hay otros que se han de añadir o quitar en función de cada planificación.

Los indicadores y estándares pueden ser más simples o más complejos. Por ejemplo, un indicador de eficiencia que relaciona número de usuarios con recursos económicos es más complejo que un indicador de cobertura que haga referencia únicamente al número de personas atendidas. En principio, será interesante trabajar con indicadores y estándares que hagan referencia a todos los elementos de la cadena que podríamos sintetizar con las siguientes palabras: necesidades-recursos-diseño-procesos-productos-resultados-impacto.

Los modelos de gestión de calidad aconsejan contar con lo que suelen denominar *indicadores directos* (entendidos en su caso como expresión de la satisfacción de los *stakeholders)* e *indicadores indirectos* (los demás). En el nuevo modelo de la EFQM, como vimos en el apartado 4.7.4., se llama a los primeros *medidas de percepción* y a los segundos *indicadores de rendimiento*. Este tipo de aportación parece especialmente relevante para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en las que ha primado un enfoque normativo de la evaluación en el que no se ha integrado suficientemente la satisfacción, por ejemplo, de los clientes. Es interesante observar, por ejemplo, la evolución en la formulación de estándares en el campo de

las discapacidades y los *servicios humanos* en general en los Estados Unidos, en la cual se observan dos tendencias simultáneas:

- La construcción de instrumentos que pretenden responder simultáneamente a la necesidad de evaluar las necesidades y recursos de los usuarios y gestionar el conjunto de la organización, como, por ejemplo, el ICAP *(Inventory for Client and Agency Planning)* (Montero, 1993: 78-79).
- La reformulación de los estándares en términos que incorporan, cada vez más, la consideración del punto de vista del cliente (Gardner y otros, 1997: 295).

De hecho, cabría afirmar que se está produciendo, al menos en el ámbito anglosajón una interesante confluencia entre el discurso acerca de la calidad de vida (concepto cuyo surgimiento está relacionado con el movimiento de los indicadores sociales y que se va enriqueciendo con la cada vez mayor importancia atribuida a los aspectos subjetivos) (Arostegi, 1998: 8) y el de la gestión de la calidad.

En todo caso la elaboración de estándares e indicadores en el campo de la intervención social se ve condicionada por la intangibilidad y complejidad de la misma, tal como ha sido descrita en el capítulo 5. Sólo el trabajo de las organizaciones de creación, adaptación, utilización y contrastación de indicadores y estándares irá permitiendo avanzar. Para ello se cuenta con referencias de estándares referidos a aspectos, tanto de los procesos de intervención como de los procesos de gestión. En este contexto los estándares propuestos desde los modelos de gestión de calidad representan una aportación estimable en algunos aspectos.

También resulta interesante, a nuestro juicio, la perspectiva que aportan las propuestas de *benchmarking* en el sentido de considerar las características y el desempeño de otras organizaciones fuentes interesantes de información para la elaboración de estándares con los que comparar la conformación y actuación de la propia organización.

6.3.4.5. Otras cuestiones

El reto, en todo caso, para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno cercano sería el de ir mejorando e integrando los procesos de evaluación que se realizan en su seno, partiendo de la premisa de que la evaluación está al servicio de la actuación de la organización y que debe contribuir a su mejora. Ello no es siempre así y hemos de tomar en cuenta las experiencias en las que determinadas propuestas de evaluación han suscitado rechazo. Un párrafo tomado del campo educativo expresa este tipo de situación:

> "La cultura de la *evaluación de la calidad* que estamos empezando a padecer (...) y que nos está llevando a una cultura de control y evaluación externa del sistema con el estrés y el engaño que ello conlleva, la pensamos contrastar con la calidad de una cultura en la que la reflexión, la participación real y el contraste realizado por los propios miembros de una institución educativa sobre los datos recogidos a través de procesos sistemáticos de autoevaluación (investigación autoevaluativa), provoca la implicación activa, la satisfacción de lo que se siente como propio y la definición compartida de los problemas y su estrategia de solución a través del reparto de responsabilidades con el fin de mejorar e innovar con el compromiso y el consenso de todos" (Domínguez y Díez, 1996: 349).

La pretensión del proceso de evaluación de obtener conocimiento válido y fiable ha de ser compatible con la ejecución de los procesos de la organización y con el protagonismo y la satisfacción de las personas inmersas en los mismos. Se han de reconocer, por otra parte, las limitaciones intrínsecas de la evaluación, en particular, en servicios complejos como son los servicios sociales. Si por perfeccionar un proceso de evaluación se ve afectada la ejecución de la intervención o la interlocución entre las personas de la organización, probablemente los efectos perversos están siendo superiores a los deseados.

Sin embargo, sólo desde una concepción estrecha de la investigación social, cabe olvidar las grandes virtualidades que una organización en interacción con su entorno posee, sin menoscabo del cumplimiento de su misión para obtener y procesar, a la vez, información significativa sobre el entorno, sobre sí misma y sobre la interacción entre ambos.

6.3.5. Síntesis

Para terminar este apartado vamos a sintetizar las consideraciones principales que hemos ido elaborando acerca del proceso de evaluación en la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Proponemos incluir en los procesos de evaluación, en principio, todas aquellas actividades mediante las que se obtiene y procesa información con el fin de producir descripciones, análisis y valoraciones en relación con la organización, el entorno y las interacciones entre ambos, de cara a la toma de decisiones y la planificación.

Para la realización del proceso de gestión que denominamos proceso de evaluación, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales cuentan con conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos diversos, tales como las propuestas de la evaluación de programas, las aportaciones acerca del control de las ciencias de la gestión u otras herramientas de investigación social que cabe utilizar en las organizaciones.

Los procesos de evaluación han de ser planificados y progresivamente estructurados y estabilizados, constituyéndose un sistema dinámico, participativo e integrado de evaluación en el que todas las personas de la organización estén involucradas y unas evaluaciones alimenten a otras, tanto en los pequeños bucles de ajuste como en los grandes ciclos de actuación.

La evaluación habrá de permitir, en todo caso averiguar en qué medida se alcanzan los objetivos planteados y qué características del diseño o ejecución del proceso en cuestión están relacionadas con los resultados obtenidos. La evaluación, sin embargo, tendrá mayor utilidad en la medida en que permita valorar la eficiencia y el conjunto de los efectos a diferentes niveles de la actuación.

La evaluación será posible en la medida en que se garantice obtención de evidencias en relación con una variedad de aspectos relacionados con las necesidades, los recursos, los diseños, los procesos, los productos, los resultados y el impacto de actuaciones. El trabajo en las organizaciones y en la comunidad científica y

profesional en relación con indicadores y estándares para la evaluación es fundamental para ello.

En todo caso, los procesos de evaluación darán su verdadera medida en relación con su capacidad para desencadenar mejoras en la gestión y en la intervención, para lo cual deberán resolver sinérgicamente la tensión entre la pretensión de fiabilidad y validez y la utilidad y significatividad para las personas involucradas en los procesos que se evalúan.

6.4. Gestión de los recursos humanos

Una vez revisados los tres que hemos denominado procesos básicos de gestión (planificación, interlocución y evaluación), vamos a abordar el primero de los que hemos llamado procesos especializados. Como decíamos en el apartado 4.5.5.2., partiendo de un hipotético proceso de gestión sencillo en el que sólo cabe observar los procesos de planificación, interlocución y evaluación, se pueden ir desgajando o configurando nuevos procesos de gestión en relación con los recursos que están involucrados en ese macroproceso que es la organización. El proceso de gestión de los recursos humanos sería uno de esos procesos de gestión que se ocupa de uno de los tipos de recursos comprometidos en el funcionamiento o la actuación de la organización.

Nuestra pretensión en este apartado es discutir y elaborar el concepto de gestión de recursos humanos, identificar los elementos fundamentales a tener en cuenta para la realización de ese proceso, presentar las herramientas que las ciencias de la gestión proponen para la comprensión y la realización de la gestión de los recursos humanos y reflexionar sobre la gestión de los recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, terminando con una síntesis al respecto.

6.4.1. Concepto de gestión de recursos humanos

Cuando presentábamos, en el apartado 4.4., nuestro esquema de comprensión de las organizaciones, señalábamos que no considerábamos a las personas como recursos. Efectivamente, se ha dicho que ese es un "error que se pasea comúnmente por las organizaciones empresariales y que consiste en considerar a las personas como un simple objeto para cubrir necesidades" (Ernst & Young Consultores, 1998, 1: 7). Señalábamos entonces que cabe hablar de recursos humanos para referirse al aporte que las personas realizan al macroproceso organizacional o, dicho de otra manera, a las personas en tanto en cuanto se vinculan a la organización. Se ha hablado también, con ese mismo sentido, de *recurso inteligente* (SPRI, 1995b: 3).

Entendiendo así la expresión recursos humanos, nos parece adecuado el término *gestión de recursos humanos*, que, por otra parte es, hoy por hoy, el más usual en la literatura de referencia, en la que encontramos también otros en los que en lugar de gestión se incluye la palabra administración (Chiavenato, 1993), dirección (Gil y otros, 1997) o integración (Koontz y Weihrich, 1994: 21) o en los que en lugar de recursos humanos se habla de *personal* (Werther y Davis, 1991) o de *personas* (SPRI, 1995b).

Según Chiavenato, la *administración de recursos humanos:*

> "trata del adecuado aprovisionamiento, de la aplicación, del mantenimiento y del desarrollo de las personas en las organizaciones" (Chiavenato, 1993: 1).

Otras definiciones (Ernst & Young Consultores, 1998, 1: 11; SPRI, 1995b, 2: 4-16; Werther y Davis, 1991: 365) son similares y, en definitiva, afirman que la gestión de recursos humanos es el proceso de gestión mediante el cual se pretende contar en todo momento con las personas adecuadas para los diferentes procesos de la organización. La gestión de los recursos humanos pretende influir en las personas y sus entornos organizacionales en busca siempre del ajuste dinámico más satisfactorio y eficiente entre las personas y la organización. Diciendo lo mismo de otra manera, cabría afirmar que en el punto de mira de la gestión de recursos humanos está, en algún modo, la construcción y renovación permanente del *contrato psicológico* (del que hablábamos en el apartado 4.4.4.2.) existente entre la persona y la organización mediante el cual tanto la una como la otra intentarían maximizar los beneficios de toda índole que se derivan del vínculo existente entre ambas.

Como señalábamos, la gestión de los recursos humanos puede comprenderse como un conjunto de actividades que, por decirlo así, se diferencian respecto de los procesos básicos de gestión en la medida en que se va desarrollando la organización. Según Puchol, por ejemplo, entre las causas de la aparición de esta función cabe reseñar factores como el crecimiento del tamaño de las empresas, la creciente normativización laboral, la acción sindical y, en definitiva, una toda una serie de factores que hacen más complejos los procesos de las organizaciones (Puchol, 1997: 18-21).

Desde esta perspectiva el proceso de gestión de los recursos humanos se configura, lógicamente, como un proceso al servicio de los otros procesos de la organización a los que realiza contribuciones que les permiten, en términos generales, la incorporación y desarrollo de las personas que van a realizar las actividades en cada uno de esos procesos.

En general se insiste repetidamente en considerar la gestión de recursos humanos lo que en el apartado 4.4.4.4. denominábamos una función de *staff*. Así, por ejemplo Chiavenato recoge que:

> "Pigors y Myers señalan que la administración de personal es una responsabilidad de línea y una función de staff (...). Los especialistas de personal asesoran a los gerentes de línea (...). El éxito de un órgano de administración de personal depende (...) de ser considerado por los gerentes de línea como una fuente de ayuda (...). El administrador de personal no transmite órdenes a los miembros de línea de la organización o a sus empleados, excepto cuando es dentro de su propio departamento" (Chiavenato, 1993: 129).

Con independencia de las matizaciones que cupiera hacer en relación a los conceptos de línea y *staff*, nos parece adecuada esta insistencia en la medida en que permite diferenciar el proceso de gestión de recursos humanos de lo que hemos llamado proceso de interlocución. En la literatura y en la práctica se producen, en ocasiones, confusiones entre los dos procesos, que resultan disfuncionales por multiplicar, inadecuadamente a nuestro juicio, los canales formales de comunicación. Los conceptos de autoridad jerárquica y funcional tal como los definimos en el apartado 4.4.4.4. ayudan a esclarecer la cuestión. Desde un enfoque de estas características se ha señalado, por ejemplo, que "cuando el tamaño de la empresa haga aconsejable crear como función específica la de la dirección de recursos humanos, a ella le corresponderá:

- La fijación de criterios o políticas comunes a toda la empresa.
- La ejecución de aquellas actividades más alejadas de la esfera de influencia y de la competencia del responsable operativo.
- El apoyo en la actividad directiva de las personas que tienen un equipo humano a su cargo" (SPRI, 1995b: 19).

Desde esta perspectiva, hablaríamos de gestión de los recursos humanos en la medida en que se segregan de los procesos de planificación, interlocución o evaluación algunas actividades o procesos que tienen que ver con la incorporación y

el desarrollo de las personas en la organización. Así por ejemplo, si la persona con responsabilidades de gestión en materia de recursos humanos diseña una política en relación con el proceso de integración de nuevos voluntarios puede entenderse que está ejecutando una tarea que se ha diferenciado de (y que debe estar en coordinación con) el proceso de planificación general de la organización. O, por poner otro ejemplo, si se organiza una actividad de formación, se podría entender que supone sacar del proceso de interlocución o formalizar de otra manera procesos de enseñanza y aprendizaje que se dan en él.

En todo caso cabe señalar que, usualmente, en la literatura acerca de la gestión de recursos humanos se asume la existencia de una persona o departamento responsable de dicho proceso. Esta no es la circunstancia en la mayor parte de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno, lo cual no quiere decir que no se realicen actividades de gestión de los recursos humanos o que no se vayan configurando los procesos o sistemas de gestión de los recursos humanos, tal como aquí la hemos definido.

Con todo, hay que decir que lo que hoy llamamos gestión de recursos humanos ha sido entendido y practicado de diversas maneras a lo largo de la historia. Partiendo de un enfoque clásico centrado en lo que llamaríamos tareas administrativas y cuestiones disciplinarias, se fueron incorporando nuevos contenidos como la negociación colectiva y la protección social en el seno de la empresa para llegar a los enfoques actuales en los que, como veremos, se articulan toda una serie de técnicas aplicables en relación con una variedad de aspectos relativos al desarrollo de las personas en la organización (SPRI, 1995b, 1: 16).

Esta evolución de la gestión de los recursos humanos se inscribe en el contexto de la evolución general de las ciencias de la gestión que describimos en el apartado 4.3., y ha recibido impulsos importantes desde diferentes enfoques, como pudimos señalar en dicho apartado y comprobaremos a continuación. Entre ellos cabría subrayar, por ejemplo, los de la escuela de las relaciones humanas, la gestión por objetivos, el desarrollo organizacional o la gestión de calidad.

En cuanto al futuro de la gestión de recursos humanos, Puchol señala que las tendencias serían (Puchol, 1997: 64-65):

- La configuración de la dirección de recursos humanos como un "órgano *staff* de la dirección general" (Puchol, 1997: 64).
- La dedicación a la implantación de políticas, asesoría, normalización, coordinación o asistencia técnica dejando la ejecución en manos de los departamentos de línea.
- La separación de funciones como las denominadas de *relaciones industriales* (entendidas como acción disciplinaria) o la representación de la organización en los conflictos laborales, aunque se negocie el convenio colectivo se mantengan las relaciones con el comité de empresa.
- El abandono de tareas clásicas de la administración de personal, como, por ejemplo, las relacionadas con las nóminas.

Sea como fuere vamos, a continuación, a elaborar y ajustar lo que asumimos como estado de la cuestión en relación a los planteamientos y herramientas de la gestión de los recursos humanos, basándonos tanto en la bibliografía como en nuestro conocimiento acerca de la gestión de recursos humanos tal como se practica en nuestro entorno.

6.4.2. El proceso de gestión de recursos humanos

Para describir el proceso de gestión de recursos humanos vamos a presentar, en primer lugar tres esquemas escogidos entre los que aparecen en la literatura de referencia (Apraiz y otros, 1998: 125-139; Gil y otros, 1997: 25-27; SPRI, 1995b, 1: 4; Vernis y otros, 1998: 133-152; Werther y Davis, 1991: 17-20) para luego proponer un esquema propio, que consideramos más coherente con nuestro esquema general de comprensión de la gestión de las organizaciones. A partir de nuestra propuesta de esquema abordaremos un breve desarrollo de cada uno de sus aspectos fundamentales.

6.4.2.1. El contenido de la gestión de recursos humanos

Vamos a entrar ahora a revisar el contenido de la gestión de recursos humanos, es decir, a describir de qué se compone el proceso de gestión de recursos humanos. Por ejemplo, Archier y Seriex hablan de seis funciones que subdividen en veinte subsistemas (Archier y Seriex, 1985: 77):

- Inserción: contratación, acogida, nombramiento para un primer cargo.
- *Dinamización:* remuneración, comunicación, apreciación, promoción, movilización.
- Progresión: atención, gestión de previsión del personal, formación, *cross fertilization,* ampliación de las responsabilidades.
- Diálogo: concertación, negociación.
- Calidad de vida: seguridad, mejora de las condiciones de trabajo, ventajas sociales.
- Imagen: información del mercado de trabajo, información de otros objetivos.

Chiavenato entiende que la gestión de recursos humanos está constituida por los siguientes subsistemas interdependientes:

> - "Subsistema de alimentación de recursos humanos, que incluye la investigación del mercado, la mano de obra, el reclutamiento y la selección.
> - Subsistema de aplicación de recursos humanos, que incluye el análisis y descripción de los cargos, integración o inducción, evaluación del mérito o del desempeño, movimiento de personal (tanto en el sentido vertical como en el horizontal o diagonal).
> - Subsistema de mantenimiento de recursos humanos, que incluye la remuneración (administración de salarios), planes de beneficios sociales, higiene y seguridad en el trabajo, registros y controles de personal.
> - Subsistema de desarrollo de recursos humanos, que incluye el entrenamiento y los planes de desarrollo de personal
> - Subsistema de control de recursos humanos, que incluye el banco de datos, sistemas de información de recursos humanos (recolección de datos, tratamiento de los mismos, estadísticas, registros, informes, mapas y demostraciones) y auditoría de recursos humanos" (Chiavenato, 1993: 131).

Puchol diferencia varias funciones dentro de la de personal o recursos humanos:

> - "La función de empleo tiene como objetivo proporcionar a la organización en todo momento el personal necesario (...). La función de empleo comprende dos tipos de procesos: aditivos (añadir gente a la organización) y sustractivos (reducir el número de personas (...). Entre las tareas frecuentes de esta función nos encontramos: la planificación de plantillas, la descripción de

puestos de trabajo, los estudios del mercado laboral, la búsqueda de fuentes de reclutamiento, la realización de procesos de selección, acogida e inserción (...), las relaciones con las empresas de trabajo temporal, los estudios de reducción de plantillas, las acciones tendentes a la *descontratación* de efectivos laborales (...).

- La función de administración de personal se refiere al manejo burocrático, al *papeleo* (...). La firma y registro del contrato, la elaboración de nóminas y recibos de salarios, las retenciones del IRPF y de Seguridad Social, y el consiguiente abono de las mismas (...); el establecimiento de la jornada laboral, de los turnos de trabajo y la gestión de horas extraordinarias; los permisos, vacaciones, etc. (...).
- La función de retribución trata de conseguir el establecimiento de una estructura de salarios (...) internamente equitativa, externamente competitiva y motivadora. Los estudios salariales; el establecimiento de sistemas retributivos; la elaboración de sistemas de incentivos o primas; los sistemas de medición de resultados individuales o grupales, el establecimiento de sistemas de *fringe benefits*, de *bonuses* (...).
- La función de dirección y desarrollo de recursos humanos se refiere a la necesidad de que los individuos crezcan dentro de la organización y con la organización (...). Comprende las subfunciones de comunicación y participación, de formación, promoción y desarrollo, de evaluación del desempeño, de evaluación del potencial, de establecimiento de planes de carrera, de motivación laboral, diagnóstico y tratamiento del clima laboral y establecimiento de los sistemas de liderazgo más adecuados.
- La función de relaciones laborales tiene que ver con el tratamiento del conflicto individual (...) y del conflicto colectivo (...). La atención de quejas y reclamaciones; el tratamiento de contenciosos (...); la representación de la empresa ante la magistratura de trabajo; las relaciones con el comité de empresa y sus diversas comisiones (de seguridad e higiene, de relaciones industriales (...); las negociaciones con el comité, el establecimiento de los convenios colectivos (...).
- La función de servicios sociales (...). El establecimiento y gestión de servicios asistenciales complementarios y voluntarios, las actividades sociales y recreativas; los sistemas de préstamos y anticipos; los comedores de empresa, el asesoramiento legal gratuito al personal, las ayudas en caso de enfermedad, accidente o infortunio familiar; las becas de estudio para el propio personal o para los hijos (...); los sistemas de fondos de pensiones" (Puchol, 1997: 38-41).

Nosotros vamos a intentar construir una conceptualización coherente con nuestro esquema de comprensión de las organizaciones y su gestión, presentado en el capítulo 4. En el decíamos que entendíamos la organización como un proceso en el que se produce una suerte de incorporación y transformación de recursos. En ese proceso, tal como decíamos, se producen cambios en la organización y en el entorno y, por lo tanto, se producen cambios en los recursos, y también, obviamente, en los recursos humanos.

Los momentos, actividades o procesos en los que se hace gestión de los recursos humanos serían, por decirlo así, los momentos, actividades o procesos en los que el estado, la situación, el cambio o el desarrollo de dichos recursos se convierten en el

objeto de atención y actuación. Obviamente, en medida en que los recursos son por definición instrumentales en la organización, la gestión de los recursos humanos, como ya decíamos, se configura también como un proceso instrumental en relación con otros procesos de la organización.

Hablamos, pues, de un proceso de gestión de los recursos humanos, y, como tal proceso, desde nuestra definición, encontramos en él momentos, actividades o subprocesos de planificación, ejecución y evaluación. Partiendo de la conceptualización ya elaborada acerca de lo que entendemos por planificación, ejecución y evaluación, cabría entender esos procesos de la siguiente manera en el caso del proceso de gestión de recursos humanos:

- El proceso de planificación es el que permite señalar objetivos en relación con los recursos humanos (en lo que concierne, por ejemplo, a su incorporación a la organización, a sus capacidades o a su satisfacción) y articular las actividades que permitirán alcanzar dichos objetivos.
- La ejecución consistirá, lógicamente, en llevar a cabo las actividades previstas en la planificación, y específicamente, como en cualquier proceso de gestión, lo que hemos denominado interlocución.
- La evaluación, partiendo del concepto amplio desarrollado en el apartado 6.3., incluiría todas aquellas actividades en las que se obtuviera y procesara información de la organización y del entorno con el fin de producir descripciones, análisis y valoraciones pertinentes para iniciar un nuevo ciclo de planificación en relación con los recursos humanos. Ello incluiría, por ejemplo, evaluación de la situación de los recursos humanos o evaluación de lo que la organización hace con ellos.

Desde nuestro enfoque, interpretamos el proceso de gestión de recursos humanos como un proceso que se diferencia respecto del proceso general de gestión y que interactúa con él. Igualmente, dentro o a partir de lo que estamos llamando proceso de gestión de los recursos humanos pueden diferenciarse nuevos procesos de gestión relacionados, por decirlo así, con diferentes cosas que les pasan a los recursos humanos en las organizaciones, y que nosotros proponemos resumir en seis:

- Captación.
- Integración.
- Remuneración.
- Formación.
- Salud laboral.
- Promoción.

Somos conscientes, por otra parte, de que no estamos mencionando cuestiones que suelen aparecer, tanto en la literatura como en las organizaciones, como responsabilidades propias de la gestión de recursos humanos. En particular subrayaríamos los siguientes:

- Lo referente a la participación, comunicación o información (Toña, 1995) en la organización, aspectos que nosotros consideramos al hablar, por ejemplo, del proceso de interlocución, de la gestión de la información y de la gestión del intercambio.
- Aspectos que suelen ser denominados con términos como relaciones laborales, negociación o concertación, que hemos considerado más lógico incluir en el proceso de interlocución.

Así pues, vamos a ordenar según nuestro esquema lo fundamental que entendemos que cabe decir en relación con la gestión de los recursos humanos, refiriéndonos primero a la planificación, después a la evaluación y finalmente a esos seis nuevos procesos que cabe diferenciar en el contexto de la gestión de los recursos humanos.

6.4.2.2. Procesos de planificación en la gestión de recursos humanos

En la literatura encontramos referencias a la *planificación de recursos humanos* (SPRI, 1995b, 3: 9), a la *planificación de personal* (Puchol, 1997: 73) o a la *planificación de plantillas* (Gil y otros, 1997: 25) con sentidos similares aunque quepa diferenciar matices. Por ejemplo, según Rodríguez Fernández:

> "Podemos definir esta fase como el proceso por el que una organización tiene un número suficiente de personas y con la calificación adecuada, en los puestos concretos y en el momento oportuno" (Rodríguez Fernández, 1996: 251).

Se diría que el proceso de planificación acerca de los recursos humanos, en interrelación con el resto de procesos de planificación de la organización (y singularmente con el proceso de planificación general de la organización), permite, partiendo de un estado o situación (cuantitativa y cualitativa) actual de los recursos humanos, establecer aquel estado o situación que se desea (en el corto, medio o largo plazo) y diseñar las actividades que permitirán alcanzar ese estado o situación deseado.

Desde nuestro punto de vista, en las concepciones al uso en relación con la planificación de recursos humanos se pone un acertado énfasis en el hecho de ella ha de hacerse en función de la planificación general de la organización (en muchas ocasiones se afirma que ha de hacerse, específicamente, en función de la planificación estratégica de la organización). Nosotros quisiéramos subrayar que también ha de afirmarse lo contrario, es decir, que el proceso de planificación general de la organización no solo alimenta al proceso de planificación de los recursos humanos sino que también se alimenta del mismo, pues de nada sirve una planificación general que presuponga unos cambios en relación con los recursos humanos que la planificación de recursos humanos revele, por ejemplo, inviables.

Por otra parte, también cabe señalar que suele hacerse más hincapié en la planificación como herramienta para dar respuesta a las necesidades de nuevas personas o de nuevas competencias en las personas y no tanto en relación con otra serie de aspectos de los recursos humanos que pueden ser contemplados en la planificación, como su grado de satisfacción, por poner un ejemplo. Como vimos en el apartado 4.7., los modelos de gestión de calidad, por ejemplo, subrayan la necesidad de buscar la motivación y satisfacción de las personas que trabajan en la organización.

La planificación en el ámbito de los recursos humanos permitirá comprobar en muchas ocasiones que la consecución de sus objetivos descansa en actividades o procesos de intervención o gestión que no están en la mano de las personas con

responsabilidades de gestión de recursos humanos. En este tipo de situaciones se suele hablar de *políticas* emanadas de la planificación de recursos humanos que regulan, en determinado aspecto, algunas actividades de la organización. Así, por ejemplo, se puede hablar de políticas en relación con la concesión de permisos o con la asistencia a eventos externos de formación, políticas formuladas en el contexto de la gestión de recursos humanos pero que afectan, por ejemplo, a los procesos de intervención o de interlocución. Según Chiavenato:

> "Las políticas de recursos humanos buscan condicionar el alcance de los objetivos y el desempeño de las funciones de personal. Políticas son reglas establecidas para gobernar funciones y tener la seguridad de que sean desempeñadas de acuerdo con los objetivos deseados. Constituyen orientación administrativa (...), son guías para la acción" (Chiavenato, 1993: 132).

Cabe decir que el ámbito de los recursos humanos, como en otros, se subraya la importancia de planificar situándose en el marco normativo que regula muchos aspectos relativos a la situación y relaciones de las personas en las organizaciones. Por otra parte no cabe olvidar que el contexto político, económico y cultural condiciona las relaciones entre las personas y las organizaciones en una sociedad en la que la relación entre capital y trabajo ha sido considerada en muchas ocasiones como la principal contradicción social.

6.4.2.2.1. Descripción, análisis y valoración de puestos de trabajo

Resulta pertinente, dentro de apartado dedicado a la planificación hacer referencia a una actividad cuya tecnología ha sido desarrollada fundamentalmente desde la gestión de recursos humanos. Nos referimos a la *descripción, análisis y valoración de puestos de trabajo* (Ernst & Young Consultores, 1998, 1: 19). En ocasiones se mencionan por separado la descripción, el análisis y la valoración; se utilizan términos como *cargo* o *empleo* (entendido, por ejemplo, como conjunto homogéneo de puestos); o se incluye, por ejemplo, tras el sustantivo análisis, el adjetivo *previsional* (Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997: 89).

En todo caso, diríamos que las técnicas que la gestión de recursos humanos ha desarrollado para la descripción, análisis y valoración de puestos podrían considerarse complementarias de técnicas de planificación que hemos repasado en

el apartado 6.1. o de otras que estudiaremos en el apartado 6.9. cuando hablemos de procesos relacionados con el diseño de la organización. Efectivamente, tanto en los procesos de planificación como, más específicamente, cuando se diseña o rediseña la organización, se reparten las responsabilidades, funciones, actividades o atribuciones conformando lo que se denomina usualmente puestos de trabajo, que han sido definidos como:

> "El conjunto de actividades predefinidas que una persona se compromete a desempeñar en orden a lograr los objetivos para los que dichas actividades fueron elegidas" (SPRI, 1995b, 5: 15).

Como señalábamos en el apartado 4.4.4.4. la descripción de la distribución de los papeles que se desempeñan en la organización puede recogerse en lo que se suele denominar manual de funciones, que considerábamos parte del manual de organización, justamente en la medida en que diseñar la organización, es, en cierta manera, necesariamente, diseñar puestos, es decir, diseñar conjuntos de actividades, funciones, responsabilidades o atribuciones adjudicables a individuos.

Se diría entonces que la gestión de recursos humanos aporta unas herramientas para describir, analizar y valorar esos puestos, empleos, cargos o papeles diseñados o realmente existentes, precisamente porque son o tendrán que ser desempeñados por personas, o, dicho de otra manera, tendrá que haber un ajuste entre los puestos y los recursos humanos y para ello se han de construir puestos asequibles y estimulantes.

En cuanto a la descripción y análisis de puestos, Gil y otros señalan que:

> "El análisis y descripción de puestos es un procedimiento que consiste en determinar mediante estudios rigurosos los elementos o características inherentes a cada puesto de trabajo (...). También deben aparecer en la descripción del puesto los requisitos y cualificaciones necesarias para desempeñarlo (nivel de formación y experiencia requeridos, conocimientos, aptitudes, cualidades, etc.), las responsabilidades y obligaciones inherentes al puesto y las condiciones físicas y ambientales en que se va a desarrollar el trabajo" (Gil y otros, 1997: 39).

La descripción y el análisis del puesto y, en él, de aspectos como, por ejemplo, la misión del puesto, las decisiones que le competen, las condiciones en las que se ejecuta o las relaciones que supone, permite establecer las especificaciones del puesto o requisitos de quienes pudieran desempeñarlo y, en particular, lo que se ha

dado en llamar *profesiograma* (Rodríguez Fernández, 1996: 260), que sería el elenco de aptitudes, destrezas, habilidades o competencias que se requieren en el puesto tal como existe (en lo que se denomina *empleo tipo)* o como se desea que se configure *(empleo meta).*

Por su parte, la valoración de puestos de trabajo busca determinar el valor de cada puesto, fundamentalmente de cara a la retribución. Se utilizan técnicas basadas en la jerarquización o clasificación de los puestos o en la utilización de factores ponderados, partiendo, por ejemplo de determinados puestos clave de referencia (Puchol, 1997: 281-287).

No cabe duda de que los planteamientos en torno a la descripción, análisis y valoración de puestos, han variado sustancialmente desde sus orígenes, en el contexto de las propuestas tayloristas de gestión, tendentes a analizar pormenorizadamente las tareas, hasta el momento actual en el que los modelos de gestión ponen el énfasis en la flexibilidad y polivalencia, hablándose por ejemplo de la *gestión por competencias* (Ernst & Young, 1998, 1: 20) en la cual, por decirlo así, el foco se desplaza de los puestos de trabajo y sus requerimientos a las personas y sus habilidades.

6.4.2.3. Procesos de evaluación en la gestión de recursos humanos

Proponemos hablar de evaluación en el ámbito de la gestión de recursos humanos para referirnos a todas aquellas actividades y procesos mediante los cuales se obtiene y procesa información acerca de los recursos humanos involucrados o que podrían involucrarse en la organización y sus entornos con el fin de estar en condiciones de iniciar un nuevo proceso de planificación de recursos humanos. Si asumimos este concepto amplio de evaluación en relación con los recursos humanos estamos admitiendo considerar como parte de un mismo proceso:

- Tanto las actividades que se realizan para obtener y procesar información acerca de los recursos humanos de la organización (y de las necesidades en relación con

recursos humanos) como las que se realizan en relación a recursos humanos que no están trabajando en la organización.

- Tanto la evaluación del estado, situación, desempeño o satisfacción de las personas como la de los procesos mediante los cuales se afecta a ese estado, situación, desempeño o satisfacción.

Así pues lo que llamaríamos procesos o, eventualmente, sistema de evaluación en el ámbito de la gestión de recursos humanos nos permitiría contar con descripciones, análisis y valoraciones en relación con los recursos humanos actuales o potenciales de la organización y con las variables del entorno que les afectan, y especialmente, las que tienen que ver con la propia organización.

En la literatura acerca de la gestión de recursos humanos no suele agruparse en la manera en que nosotros lo hacemos los elementos que estamos considerando parte del proceso de evaluación. Para configurar el proceso de evaluación tal como lo estamos proponiendo hemos de explorar diversos conceptos y técnicas con diferentes encajes en las propuestas de la gestión de recursos humanos. Sin duda la herramienta de evaluación más mencionada en el ámbito de la gestión de recursos humanos es lo que se conoce como *evaluación del desempeño,* pero un panorama completo de la evaluación en relación con los recursos humanos nos obligará a revisar, al menos, otros conceptos y técnicas.

6.4.2.3.1. Evaluación del desempeño

Según Puchol, la evaluación del desempeño:

> "Es un procedimiento continuo, sistemático, orgánico y en cascada, de expresión de juicios acerca del personal de una empresa en relación con su trabajo habitual (...). La evaluación tiene un óptica histórica (hacia atrás) y prospectiva (hacia adelante), y pretende integrar en mayor grado los objetivos organizacionales con los individuales" (Puchol, 1997: 308).

En general los diferentes autores entienden que la responsabilidad de quien se ocupa de la gestión de los recursos humanos es la de diseñar el sistema mediante el cual se puede apreciar, la actuación, el rendimiento y el potencial de las personas, aunque luego la evaluación se realice por parte del jefe directo. La evaluación pasa

por el establecimiento de *estándares de desempeño* (Werther y Davis, 1991: 187), por la utilización de una amplia variedad de técnicas para medirlo y por la retroalimentación a la persona cuyo desempeño se evalúa.

El uso de las técnicas de evaluación del desempeño ha estado muy ligado a la implantación de enfoques de gestión por objetivos y también a sistemas de remuneración en función del mérito. En relación a la forma en que la evaluación del desempeño ha sido llevada a la práctica las criticas más habituales se han referido a cuestiones como las siguientes:

- El que la situación de evaluación unidireccional con estándares prescritos desde fuera resulte aversiva para las personas.
- El que la terminología y la tecnología de evaluación del desempeño transmitan una pretensión de objetividad de la que el proceso carece.
- El que la evaluación del desempeño de las personas se desvincule del resto de procesos de evaluación de la organización.

Este tipo de críticas han llevado a reformulaciones y replanteamientos de la evaluación del desempeño. Sea como fuere, se opte o no por formalizar un proceso de evaluación del desempeño o se realice la evaluación de la actuación de las personas en el contexto de procesos de evaluación más globales, nos parece evidente que la evaluación del rendimiento de las personas no es sino una parte del proceso de evaluación en relación con los recursos humanos.

6.4.2.3.2. Más allá de la evaluación del desempeño

Desde nuestro punto de vista, como hemos dicho la evaluación del desempeño no resulta suficiente para *completar el bucle* en el proceso de gestión de los recursos humanos y hemos de buscar más referencias que nos permitan completar el panorama de la evaluación en relación con lo que estamos llamando evaluación en relación con los recursos humanos. De entre esas referencias las que nos parecen más relevantes son las que tienen que ver con:

- El análisis de necesidades de recursos humanos.
- Los sistemas de información de recursos humanos.
- Los diagnósticos del clima laboral.
- Las auditorías de recursos humanos.
- La investigación en el mercado de trabajo.

El análisis de necesidades de recursos humanos suele ser abordado en la literatura como una parte del proceso de planificación de recursos humanos, aunque nosotros lo incluyamos en el proceso de evaluación, desde el momento que la afirmación acerca de las necesidades en relación con los recursos humanos sólo puede ser, a nuestro juicio, el resultado de una evaluación en relación con los mismos. Se proponen para el mismo diferentes técnicas (Werther y Davis, 1991: 50) en las que se procesa información de la organización y su entorno para establecer con la mayor anticipación posible necesidades de recursos humanos.

En cuanto a los sistemas de información de recursos humanos, hay que entenderlos como subsistemas de los sistemas de información para el control a los que nos referíamos en el apartado 6.3.2.2. Efectivamente, en las referencias acerca de los *sistemas de información de personal* (Rodríguez Fernández, 1996: 253) se observan los mismos rasgos que apreciábamos en los sistemas de información generales: progresiva incorporación de indicadores sobre un abanico de aspectos más amplio, integración de control y planificación, proactividad mediante el establecimiento de escenarios futuros y uso de herramientas informáticas. Uno de sus elementos fundamentales es el inventario de recursos humanos que agrupa el conjunto de las fichas de información personal (Werther y Davis, 1991: 54).

El *diagnóstico del clima laboral* (Puchol, 1997: 350-352) se orienta más bien a intentar evaluar la satisfacción o la moral de las personas. Según Puchol, los indicadores más utilizados en el diagnóstico del clima laboral son los relativos al absentismo, la rotación (o fluctuación de las personas entre la organización y su entorno), las quejas de clientes, los accidentes laborales, la productividad o la participación.

En cuanto a la auditoría de recursos humanos, es definida por Chiavenato como:

> "El análisis de las políticas y prácticas de personal de una organización y evaluación de su funcionamiento actual, seguida de sugerencias para el mejoramiento" (Chiavenato, 1993: 546).

Según algunos autores, la auditoría de recursos humanos aporta información valiosa para la realización del balance social sobre el que nos detuvimos en el apartado 6.3.2.3.

Por último, como decíamos, queremos considerar, al menos en principio, como parte de ese mismo proceso o sistema de evaluación lo que la organización hace para obtener y procesar información en relación con recursos humanos potenciales y sus entornos. Creemos que proponer un tratamiento unificado e integrado de la información sobre los propios recursos humanos y sobre los que pudieran incorporarse a la organización resulta lógico y útil. Las referencias para este tipo de actividades las encontramos en la literatura, por ejemplo, bajo la denominación de investigación en el mercado de trabajo (Chiavenato, 1993: 149).

Así pues, tal como veíamos en el apartado 6.3. al hablar del proceso de evaluación en general, las propuestas de evaluación en materia de recursos humanos nos permiten apuntar hacia la configuración de un sistema de evaluación de los recursos humanos que funcione permanentemente (aunque más intensamente en algunos momentos) y que tome en consideración una amplia variedad de indicadores y estándares (aunque pueda focalizarse también sobre determinadas cuestiones). Sería, por otra parte, un sistema integrado en el sistema de evaluación general de la organización.

6.4.2.4. Nuevos procesos dentro de la gestión de recursos humanos

Como decíamos, en el proceso de gestión de los recursos humanos hay un momento o subproceso de evaluación, que permite conocer el estado de los recursos humanos y un momento o subproceso de planificación en el que formulamos objetivos en relación con los mismos. Como decíamos también, muchas de las actividades y procesos que permiten alcanzar dichos objetivos no están bajo la responsabilidad de

quienes se encargan de la gestión de recursos humanos y lo que hacen éstos es utilizar su interlocución con otras personas de la organización para avanzar en el sentido deseado.

Por otra parte, dentro de ese proceso general de gestión de los recursos humanos pueden diferenciarse algunos subprocesos que tienen relación con momentos o aspectos específicos de la incorporación y el desarrollo de los recursos humanos en las organizaciones. Nosotros vamos a referirnos, brevemente, a los que nos parecen más relevantes, que hemos decidido denominar de la siguiente manera:

- Captación.
- Integración.
- Remuneración.
- Formación.
- Salud laboral.
- Promoción.

6.4.2.4.1. Captación

Proponemos denominar captación (Gil y otros, 1997: 25) al proceso mediante el cual una persona que no estaba vinculada a la organización llega a incorporarse a ella. Entendida así, la captación incluiría lo que se suele denominar *reclutamiento* y el proceso de selección. Muchos autores, sin embargo, equiparan la captación al reclutamiento y consideran la selección como un proceso diferente, aunque se asume, como señala Chiavenato que:

> "El reclutamiento y la selección de recursos humanos deben considerarse como dos fases de un mismo proceso: la introducción de recursos humanos en la organización" (Chiavenato, 1993: 201).

Según Werther y Davis:

> "Se llama reclutamiento al proceso de identificar e interesar a candidatos capacitados para llenar las vacantes" (Werther y Davis, 1991: 90).

El reclutamiento puede ser entendido como una actividad o proceso que se realiza en un momento determinado o como un proceso permanente mediante el cual la organización interactúa con personas de su entorno que pudieran eventualmente incorporarse a sus labores. Entendido asi, se trata de un proceso especialmente vinculado a la evaluación o investigación en relación con los recursos humanos del entorno de la que antes hablábamos y, eventualmente a otros procesos de interacción con el entorno. Sea como fuere, parece evidente que, aunque haya un proceso permanente, determinadas actividades de captación, como por ejemplo la divulgación de una oferta de trabajo, se realizarán o intensificarán en determinados momentos. En todo caso, como señala Chiavenato:

> "El problema básico de la organización es diagnosticar las fuentes que proporcionan recursos humanos localizadas en el mercado que le interesan específicamente" (Chiavenato, 1993: 174).

En cuanto a la selección, se trata, sin duda, de una de las actividades con más solera en el ámbito de la gestión de recursos humanos. Usualmente se entiende que el trabajo realizado en relación con la descripción, análisis y valoración de los puestos de trabajo permite contar con un *perfil del puesto* a cubrir. La utilización de diferentes técnicas para conocer a los candidatos y valorar su adecuación al puesto harían posible la toma de decisiones con la que concluye el proceso.

Se ha subrayado la necesidad de calibrar la importancia del proceso de selección como proceso de interacción de la organización con el entorno y, específicamente, con personas que, se incorporen o no a la organización, comienzan, en el propio proceso de selección, a percibir a la organización de una determinada manera y, en definitiva, a estructurar su relación con ella.

Por último hay que decir que en el contexto de los nuevos modelos de gestión, la selección de personal se ha visto, sin duda, afectada por el hecho de que se requieran, cada vez más, características de flexibilidad y polivalencia en los recursos humanos en un contexto que se describe como cambiante e incierto. Estas circunstancias provocan cambios, tanto en el tipo de competencias a valorar como en la manera de hacerlo.

6.4.2.4.2. Integración

Al hablar de integración o, según algunos autores, *inducción* (Koontz y Weihrich, 1994: 385) nos referimos al proceso por el cual la persona que se vincula a una organización, y firma un contrato, llega a incorporarse satisfactoriamente en su dinámica. En relación con este proceso de integración se suele hablar de la acogida y de la orientación como actividades que pueden ser diseñadas o realizadas en el marco de la gestión de recursos humanos y que facilitan dicha integración.

La acogida (SPRI, 1995b, 3: 26) pretende facilitar la adaptación de la persona a la situación mediante la aportación progresiva de información significativa, un adecuado soporte emocional, una labor de mediación o presentación y la retroalimentación acerca de su actuación. En este contexto se habla de la orientación en los siguientes términos:

> "Los programas de orientación facilitan la incorporación del nuevo personal de la empresa con una serie de actividades que tienen lugar durante las semanas inmediatamente posteriores al ingreso efectivo. Su estructura es muy variable tanto en términos de tiempo como de contenidos" (SPRI, 1995b, 4: 53).

Cabe decir que este tipo de apoyo o soporte puede ser necesario en otros momentos de cambio diferentes del momento de incorporación a la empresa, lo cual llevaría entender que las actividades de orientación pueden realizarse en diversos momentos del desarrollo de las personas en la organización, sobre la base de un seguimiento de las mismas.

Cabe subrayar la importancia de los procesos de acogida pues los momentos de cambio son momentos de estructuración de relaciones que, posteriormente, van a pautar en gran medida los intercambios entre las personas. Cabe hablar, incluso de una *cultura de la acogida* por oposición a la que podríamos denominar *cultura de la iniciación* en la que se entiende la socialización de las personas en las organizaciones como una especie de carrera de obstáculos.

6.4.2.4.3. Remuneración

Una parte de la actividad de las personas con responsabilidades de gestión de recursos humanos en las organizaciones está relacionada con el sistema de remuneración o de retribución de la organización, entendido como el conjunto de criterios, normas y procedimientos aplicables para definir las percepciones que reciben las personas a cambio de su trabajo y, en general, las formas de compensación o reconocimiento a las personas en las organizaciones.

Se entiende que, en materia de política retributiva se ha de buscar el equilibrio entre la satisfacción del personal existente, el atractivo para personas que pudieran incorporarse a la organización, la adecuación al mercado de trabajo y los costes. Por otra parte resultará fundamental la coherencia del sistema de remuneración con el resto de procesos o sistemas de la organización y el que presente las menores dificultades posibles para su gestión.

En el campo de la remuneración o retribución se incluyen decisiones sobre una variedad de aspectos tales como (Puchol, 1997: 246):

- El nivel salarial, entendido como la posición relativa de los salarios de la organización en comparación con organizaciones, por ejemplo, de su entorno o de su sector.
- La estructura salarial, entendida como "el valor relativo de los distintos puestos de trabajo expresados en pesetas" (Puchol, 1997: 289), obtenida mediante la valoración de puestos de trabajo. Esa estructura muestra aspectos como el abanico salarial y la escala de retribuciones.
- Los criterios de remuneración (como por ejemplo antigüedad o rendimiento).
- La composición del paquete retributivo individual (a base de, por ejemplo, dinero, beneficios o prestaciones).

Suelen subrayarse también las consideraciones en relación a la participación de las personas en las decisiones y acerca de la información en relación con la retribución.

6.4.2.4.4. Formación

Según Le Boterf y otros:

> "El objetivo final de un sistema de formación profesional es producir *competencias*. Con ese término designaremos una combinación de conocimientos, capacidades y comportamientos que se pueden utilizar e implementar directamente en un contexto profesional" (Le Boterf y otros, 1993: 33).

Desde nuestro punto de vista, el proceso de formación puede comprenderse como cualquier proceso con los momentos o subprocesos de planificación, ejecución y evaluación. Dentro de lo que nosotros llamamos evaluación, en la literatura suele diferenciarse entre el denominado *diagnóstico de necesidades de formación* (SPRI, 1995b: 37) y la evaluación de la formación o, por ejemplo, según Pineda, basándose en Le Boterf, la *auditoría de la formación*, entendida como una aplicación de la auditoría social y, en todo caso, como un abordaje más global que la evaluación de la formación (Pineda, 1995: 56).

En cuanto a la planificación, suele hablarse del *plan de formación* (SPRI, 1995b, 3: 38). Dentro del mismo, Le Boterf insiste en la importancia de la elaboración de pliegos de condiciones en relación con las diferentes acciones formativas. Un pliego de condiciones es el:

> "Documento de orientación destinado al prestatario de formación y que describe la contribución esperada (objetivos de impacto, objetivos de resultados) y las características deseadas de la acción de formación" (Le Boterf y otros, 1993: 21).

Los planteamientos más vigentes en la materia insisten en la comprensión de la formación como un proceso continuo, activo, interactivo, participativo y ligado a la acción, así como en la incorporación de las nuevas tecnologías de la información en el currículo de capacitación.

6.4.2.4.5. Salud laboral

Se acostumbra a considerar en muchas ocasiones como una responsabilidad de la gestión de recursos humanos el velar por el correcto estado de salud de las personas

y, en particular, el prevenir los potenciales efectos nocivos que el trabajo en la organización puede tener para quienes lo desempeñan. En este contexto, aparecen conceptos como los de prevención de accidentes e incidentes, seguridad e higiene en el trabajo, así como referencias a la ergonomía o el diseño sobre las que haremos alguna referencia en el apartado 6.7., al hablar de la gestión de los recursos materiales.

6.4.2.4.6. Promoción

Aunque en muchas ocasiones se ha entendido que la movilidad entre diferentes puestos es la manera de promoción de las personas en las organizaciones, se tiende a proponer un concepto más amplio de promoción (SPRI, 1995b, 3: 49), que, incluya otras medidas que tiendan a potenciar el desarrollo y rendimiento de los recursos humanos en la organización, como por ejemplo el enriquecimiento del puesto, del que ya hablábamos en el apartado 4.3.4.

En relación con la movilidad interna se han elaborado herramientas como los denominados *mapas de empleos* en los que se representan las *rutas promocionales* o eventuales sucesiones lógicas de puestos que permiten elaborar planes de carrera y sucesión, entendidos como estimaciones de posibles rutas promocionales a realizar por parte de las personas (Puchol, 1997: 236). Este tipo de herramientas intentan contribuir a un desarrollo dinámico de las personas en la organización evitando momentos de estancamiento o decadencia (Rodríguez Fernández, 1996: 275).

Por otra parte hay que referirse también a la *gestión de salidas* (Vernis y otros, 1998: 138) o *gestión de las separaciones* (SPRI, 1995b, 1: 22), proceso delicado por la medida en la que afecta a las personas que se marchan de la organización y las que se quedan, existiendo una gran variedad de situaciones y fórmulas a contemplar en relación con estos *procesos sustractivos* (Puchol, 1997: 149-157).

6.4.3. La gestión de los recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Como hicimos en anteriores apartados en referencia a otros procesos de gestión, intentaremos ahora reflexionar sobre las herramientas de gestión de los recursos humanos más apropiadas para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Para ello habremos de volver sobre los conceptos, esquemas, técnicas o instrumentos que hasta ahora hemos presentado o elaborado y nos preguntaremos acerca de las peculiaridades de su concepción o utilización en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales tal como las hemos definido y construido en el capítulo 5.

Así como en el caso de los procesos de gestión básicos hemos tenido la necesidad de tomar en consideración herramientas de la intervención social y herramientas de gestión, en este caso, como en el resto de procesos de gestión que revisaremos de ahora en adelante, tomaremos simplemente las herramientas que se proponen desde las ciencias de la gestión y comprobaremos en qué medida, como decíamos en el apartado 3.3., *ajustan* y *funcionan*. Para ello vamos a partir de una doble exploración que nos permita:

- Sacar consecuencias de las características diferenciales de los recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de cara a su gestión.
- Identificar las repercusiones de determinadas características de la intervención social en la gestión de recursos humanos involucrados en ella.

A partir de esa doble reflexión, nos referiremos, brevemente a la situación y perspectivas específicas de la gestión de recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno antes de pasar a la síntesis final.

6.4.3.1. Los recursos humanos en las organizaciones no lucrativas y su gestión

Desde nuestro punto de vista hay dos características especialmente relevantes en el ámbito de los recursos humanos de las organizaciones no lucrativas:

- La coexistencia de profesionales y voluntarios.
- La existencia de recursos humanos, en mayor o menor grado, provenientes en de las redes sociales de referencia de la organización y, en principio, comprometidos con la misión de la organización.

Desde nuestro punto de vista, cabe afirmar que la posibilidad de incorporar personal voluntario y personal proveniente de las redes sociales de referencia y, en principio, comprometido con la misión de la organización, puede constituir una de las principales *características diferenciales* y fuentes de *ventaja competitiva* (Mateos-Aparicio y otros, 1998: 263) de las organizaciones no lucrativas frente a otras entidades prestadoras de servicios.

En el caso del voluntariado, la ventaja proviene de que aporta en determinadas actividades un valor añadido específico vinculado, como decíamos en el apartado 5.4.1.4., con la gratuidad de la prestación, entendida ésta como valor añadido perceptible y apreciable, por ejemplo, por los usuarios. No consideramos, sin embargo, que los voluntarios representen una ventaja en cuanto a los costes, porque, desde nuestro punto de vista, no compiten, en principio, con los profesionales por los mismos puestos, siempre y cuando estén diseñados adecuadamente. El voluntariado, en todo caso, es un tipo de personal difícilmente encuadrable en otro tipo de organizaciones y constituye, por ello, una característica diferencial de las organizaciones no lucrativas.

En cuanto a las personas (voluntarios o profesionales) que se vinculan a las organizaciones no lucrativas desde una trayectoria de compromiso con determinadas causas o de vinculación a redes sociales de referencia para la organización, diríamos que su familiaridad y compromiso con los valores, prácticas, recursos y entornos de la organización puede ser fuente de capacidades y recursos para la intervención. Por

otra parte, cabe esperar que en su contrato psicológico con la organización los aspectos económicos tengan menor importancia relativa que en otros casos, lo cual facilitaría, en principio, su retención por parte de las organizaciones no lucrativas frente, por ejemplo, a entidades con ánimo de lucro.

Ahora bien, el hecho de que las cuestiones mencionadas lleguen, efectivamente, a constituir ventajas competitivas dependerá, en buena medida, de la gestión de recursos humanos que se realice en la organización. Desde nuestro punto de vista, una gestión de recursos humanos que tome en consideración estas cuestiones presentaría algunos rasgos que vamos a desarrollar a continuación.

En primer lugar, el aporte a la organización de recursos humanos valiosos por parte de las redes sociales de referencia requiere de unas relaciones fluidas con esas redes que faciliten el acceso y conocimiento entre la organización y esos entornos en los que se encuentra ese recurso humano, aspecto sobre el que volveremos en el apartado 6.8. cuando hablemos de la gestión del intercambio. En el contexto de esas relaciones fluidas resultará capital la manera en que la organización obtiene y procesa información acerca de recursos humanos accesibles y valiosos.

Se trata también, por otra parte, de diferenciar las necesidades que diferentes personas y colectivos presentan a la hora de establecer y, posteriormente, reformular su contrato psicológico con la organización. Hay que entender que la organización tiene un cierto poder para dar respuesta a esas necesidades y también para irlas moldeando. Desde esa perspectiva, por ejemplo, las organizaciones no lucrativas tendrán que hacer un esfuerzo por descubrir y desarrollar fuentes de compensación y remuneración no económica, evidentemente para su personal voluntario, pero también para el profesional y, en definitiva, construir un sistema retributivo coherente, tomando en cuenta todas las formas de compensación. Se ha acuñado, en referencia a formas no económicas de reconocimiento el concepto de *salario mental.*

En definitiva entendemos que la gestión de los recursos humanos debe contribuir al desarrollo de una cultura y de unas subculturas en la organización que permitan convivir armónica y sinérgicamente valores como la profesionalidad, la gratuidad o el compromiso. Una adecuada gestión de recursos humanos es fundamental para

conservar dentro de un mismo *ecosistema* diferentes *microclimas* en los que puedan sobrevivir y desarrollarse diferentes tipos de recursos humanos (voluntarios y profesionales, personas con más y con menos *compromiso).* Lo contrario es una situación de desajuste entre necesidades de las personas y expectativas de la organización y una incapacidad de la misma para adaptarse a la evolución de las personas y beneficiarse de ella.

En definitiva la gestión de recursos humanos en las organizaciones no lucrativas se revela clave para prevenir que las organizaciones pierdan sus señas de identidad y, como señalábamos en el apartado 5.4.3., se burocraticen, se mercantilicen o se disuelvan. Una organización en la que sólo encuentran su hueco voluntarios o profesionales con especial compromiso difícilmente puede consolidarse. Si embargo aquella en la que estos colectivos no encuentren acomodo perderá probablemente sus señas de identidad.

Se plantea, por otra parte, una cautela en cuanto a la contratación de personal procedente de las redes sociales de referencia y, también la contratación como profesionales de personal voluntario, en la medida en que tales medidas pueden contribuir, en algunos casos, a que se instrumentalice el vínculo a determinados espacios sociales o la participación como voluntario en una organización como medio para obtener trabajo remunerado. Este efecto se evita, por ejemplo, mediante una adecuada diversificación de los entornos y las vías de captación de personal.

En cualquier caso hay que decir para concluir que, sobre todo en lo que se refiere al voluntariado, la aplicación de la mayor parte de los conceptos y técnicas de gestión de recursos humanos representa, en buena medida una asignatura pendiente.

6.4.3.2. Intervención social y gestión de recursos humanos

En el ámbito de los servicios sociales, como en el de los servicios en general, hay que comenzar por afirmar la especial importancia relativa de los recursos humanos frente a otros tipos de recursos, en comparación por ejemplo, con organizaciones industriales en las que los recursos materiales tienen un peso específico mayor. La intervención social, específicamente, presenta algunas notas características que han

de ser tenidas en cuenta a la hora de pensar en la gestión de los recursos humanos en las organizaciones prestadoras de servicios sociales. Entre ellas, al menos subrayaríamos:

- La condición paradójica que hemos atribuido a la intervención social, frecuentemente agravada por un considerable desajuste entre las necesidades de los usuarios y los recursos disponibles, aspectos que configuran una situación, en principio, estresante.
- La intangibilidad de la prestación y, consiguientemente la dificultad de evaluar los procesos y los resultados.
- La importancia de competencias relacionales vinculadas a características actitudinales y culturales de los prestadores de servicio.
- La prestación de servicios en espacios (por ejemplo, la calle) y tiempos (por ejemplo, la noche) propios de la vida íntima, familiar o comunitaria de los clientes y no asociados socialmente a actividades laborales.
- La coexistencia de diferentes disciplinas profesionales en ocasiones poco reguladas y en algunos casos de escaso reconocimiento social.

Se trata, en todos los casos, de características que condicionan la gestión de los recursos humanos, representando un reto para los diferentes sistemas y procesos de los que hemos hablado antes. Subrayemos algunas de las repercusiones de estos aspectos en la gestión de los recursos humanos.

Así, por ejemplo, la selección y la formación se ven afectadas por la importancia de habilidades o destrezas muy vinculadas a características de personalidad o a valores o principios de las personas. Este tipo de competencias críticas en los servicios sociales no son fácilmente detectables en los procesos de selección ni fácilmente adquiribles en procesos de formación. En organizaciones cuya misión tiene que ver con la inclusión de personas y grupos sociales, toda la gestión de los recursos humanos y toda la gestión, en la medida en que afecta a la inclusión de los recursos humanos en la organización van a tener un efecto en dichas competencias críticas. Sin embargo las políticas relativas, por ejemplo, a captación o capacitación han de realizar una especial contribución.

Se revelan importantes, por otra parte, procesos de retroalimentación, orientación o promoción que contribuyan a dar soporte a las personas y a prevenir el fenómeno del *burn-out* (al que hicimos referencia en el apartado 5.5.3.2.) Aspectos como la condición paradójica de los servicios sociales, el desajuste entre recursos y necesidades, la dificultad de evaluar procesos y resultados o el escaso reconocimiento social pueden contribuir a una desmotivación de los trabajadores que vaya en detrimento de la calidad de su intervención. La gestión de los recursos humanos ha de contribuir a conferir dignidad y significado al trabajo de las personas mediante adecuadas políticas en materia, por ejemplo, de remuneración, promoción o salud laboral.

Se ha de subrayar, por último, la complejidad de unos servicios en los que concurren una amplia variedad de figuras profesionales, en muchos casos todavía no del todo definidas. Se revela la importancia del análisis de puestos y de los procesos de acogida u orientación que pueden contribuir a moldear las expectativas y los roles de los diferentes agentes.

6.4.3.3. Situación y retos de la gestión de recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno

Hay que afirmar que según la información obtenida en nuestro trabajo de campo puede afirmarse que una gestión de recursos humanos mínimamente estructurada constituye un territorio apenas explorado para la mayoría de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno. Ello puede ser debido a algunos factores:

- Prioridad concedida a la consecución de recursos humanos frente a una gestión integral de los mismos.
- Pequeño tamaño y, en general, corto recorrido de muchas organizaciones.
- Escasa conflictividad laboral por la procedencia y los vínculos de muchos recursos humanos.
- Cultura en la que se toma en consideración la utilidad de los recursos humanos pero no en la misma medida, la necesidad de cuidarlos, operando en ocasiones la

justificación o legitimación de la pretendida bondad intrínseca de la actuación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Entre las actividades o procesos de gestión de recursos humanos que han tenido más desarrollo se podrían señalar:

- Mecanismos que facilitan la incorporación de nuevos recursos humanos adecuados cuando es necesario y, en el caso de las organizaciones más grandes, articulación de procesos de selección.
- Establecimiento de algunos sistemas de retribución que, en general, se articulan sobre el concepto de puesto de trabajo y no de persona (Fernández Guerrero y Martínez Moreno, 1997: 88).
- Diseño y ejecución de planes de formación, fundamentalmente en relación con los procesos de intervención.

Entre los retos principales para la gestión de recursos humanos que se observan en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno vamos a subrayar los siguientes:

- Las dificultades que la pequeña escala de muchas organizaciones representa para articular determinadas políticas de promoción o formación.
- La complejidad del cambio cultural en organizaciones con expectativas excesivas o inadecuadas en relación con el compromiso de las personas.
- La necesidad de definir y redefinir los perfiles profesionales en función de cambios en la misión, en los procesos o en los clientes de las organizaciones.
- El condicionamiento que puede suponer la práctica de la subrogación, mediante la cual personal de atención directa deba ser asumido por otra en momentos de cambio de la organización que gestiona determinados servicios públicos.
- Las ventajas e inconvenientes de contratar como trabajadores a personas que previamente fueron usuarias: Ventajas por la proximidad a la organización de estos recursos o por ayudas que se puedan recibir por su contratación. Inconvenientes por la relativa endogamia que puede suponer o provocar ese tipo de prácticas.

- La ausencia de reconocimiento social de la profesionalidad de determinados agentes de la intervención social, y en particular de quienes se encargan de la atención directa a los usuarios, habiéndose llegado a hablar de un riesgo de *proletarización* en determinados ámbitos de intervención social.

6.4.4. Síntesis

Para finalizar este apartado intentaremos sintetizar las consideraciones fundamentales que deseamos realizar acerca de la gestión de recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

La importancia relativa de los recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales hace que las actividades y procesos de gestión de recursos humanos adquieran especial relevancia en este tipo de organizaciones, las que, en la medida en que vayan creciendo y madurando habrán de desarrollar procesos y sistemas de gestión de recursos humanos, diferenciados e integrados en el conjunto de procesos y sistemas de gestión de la organización.

La incorporación de personas voluntarias y de profesionales o voluntarios vinculados a las redes sociales de referencia y comprometidos con la misión de la organización puede constituirse en una de las ventajas competitivas de la misma. La gestión de recursos humanos ha de contribuir a la construcción y mantenimiento de ese tipo de ventajas competitivas en la medida que le está encomendada la función de contribuir a que la organización cuente en todo momento con los recursos humanos adecuados y el desarrollo de los mismos, en el contexto de la construcción y reformulación de contratos psicológicos satisfactorios.

La gestión de recursos humanos parece especialmente llamada a realizar una contribución significativa al cambio cultural de organizaciones en las que paradójicamente, en más de una ocasión, la legitimidad social y ante los propios trabajadores de la misión de la organización ha operado como *coartada* para no preocuparse de su activo más importante, esto es, de los recursos humanos.

Sin embargo, la gestión de recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales tiene que ser capaz de identificar las peculiaridades del contrato psicológico de diferentes colectivos dentro de su personal. De lo contrario, asumirá inadvertida o acríticamente, algunos presupuestos acerca de las necesidades de las personas asumidos comúnmente en la literatura y en la práctica de la gestión de recursos humanos. Ello es especialmente evidente en el caso del voluntariado.

En cuanto a la planificación de los recursos humanos, parece necesario desarrollar herramientas y prácticas de descripción, análisis y valoración de puestos de trabajo en un tipo de organizaciones en las que la presencia de voluntarios y profesionales, la diversidad de disciplinas y funciones y el carácter emergente de muchos tipos de intervención van aparejados a una corta trayectoria en materia de planificación en relación con los recursos humanos.

En relación a lo que hemos denominado proceso de evaluación, se plantearía la necesidad de una evaluación participativa acerca de los recursos humanos enmarcada en el proceso general de evaluación de la organización en la que se tomaran en cuenta indicadores acerca del desempeño y de la satisfacción de las personas.

En cuanto a los procesos que hemos propuesto diferenciar dentro de la gestión de recursos humanos cabría proponer:

- Procesos de captación que, entre otras cosas, supongan un contacto permanente con redes sociales y entornos de referencia en los que encontrar voluntarios y profesionales valiosos.
- Acciones de acogida y orientación que contribuyan a la adaptación y el desarrollo de personas que han de asumir roles no siempre fáciles de definir en entornos, en ocasiones, inusuales para la actividad laboral.
- Sistemas de remuneración en los que se explore la virtualidad de las compensaciones *no lucrativas* pero que simultáneamente contribuyan a la dignificación social de la intervención social.

- Enfoques de formación ligados a las prácticas, a la estructura y a la cultura de la organización, que ayuden a desarrollar las competencias y las actitudes idóneas para la relación participativa e inclusiva característica de la intervención social.
- Prácticas en favor de la salud en el trabajo que tomen en cuenta las particulares fuentes de estrés de los diferentes tipos de servicios sociales y el riesgo de *burn-out* presente en los mismos.
- Propuestas que permitan una promoción de los recursos humanos acompasada a la maduración de las personas en organizaciones muchas veces pequeñas.

6.5. Gestión económico-financiera

Como se recordará, en nuestro esquema de comprensión de las organizaciones, elaborado en el apartado 4.4., hacíamos referencia a cuatro grandes tipos de recursos que son incorporados y transformados en el macroproceso organizacional: los recursos humanos, la información, los recursos materiales y aquellos recursos de los que se ocupa el proceso de gestión que vamos a abordar ahora, es decir, los que llamamos *recursos económicos* o *recursos financieros*.

En este apartado vamos a intentar realizar una elaboración y discusión acerca de los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos de gestión económico-financiera vigentes en el ámbito de las ciencias de la gestión, así como del enfoque y aplicación de estas herramientas en el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.5.1. Concepto de gestión económico-financiera

Nos vamos a referir a un proceso que recibe en ocasiones la denominación de *gestión económica* (Montserrat, 1996), *gestión financiera* (Pérez-Carballo y otros, 1997) o *gestión económico-financiera* (SPRI, 1995a), aunque también cabe utilizar cada uno de esos términos para expresar matices diferentes. En cualquier caso, entendemos este proceso de gestión, dentro de la lógica desde la que hemos definido los procesos de gestión especializados, como aquel proceso que se ocupa del dinero como recurso necesario para el funcionamiento de las organizaciones.

Las organizaciones obtienen y utilizan dinero y existen una serie de conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos para habérselas con ese recurso, para intentar que la organización cuente en todo momento con los recursos financieros necesarios. A ese conjunto de herramientas de gestión es a lo que llamaremos gestión económico-financiera. Según Peris y otros, por ejemplo, la *función financiera* dentro de las empresas se ha concebido tradicionalmente vinculada únicamente a la obtención de fondos, sin embargo, en la actualidad:

> "Se amplía a cómo deben ser asignados esos recursos (...), tiene que ver con la evaluación y selección de proyectos de inversión (...), investigaciones sobre el coste del capital (...), plantearse cuál es la estructura financiera óptima (...), la composición de las diferentes partidas de capital del pasivo, (...), estudio de la solvencia (...) [o] política de dividendos" (Peris, y otros, 1995: 360-361).

Efectivamente, con esos y otros contenidos, en las siguientes páginas podremos comprobar la mencionada ampliación del alcance del proceso de gestión económico-financiera.

6.5.1.1. Carácter instrumental de la gestión económico-financiera

Si hablamos de gestión económico-financiera para referirnos a los momentos, actividades o procesos que tienen en su punto de mira los recursos financieros que se necesitan y aplican en los procesos de la organización, hemos de asumir, al igual que decíamos en el caso de la gestión de los recursos humanos, que lo que llamamos proceso de gestión económico-financiera es un proceso instrumental al servicio de los otros procesos de la organización a los que realiza su contribución aportando un recurso necesario.

Somos conscientes de que no es éste, necesariamente, el enfoque usual en el ámbito de la teoría de la gestión, en el que, en muchos casos, los procesos que se ocupan del dinero están, explícita o implícitamente, lejos de ser comprendidos como instrumentales y, más bien, se tiende a entender que, por ejemplo, son los procesos operativos de la organización los que están al servicio, en última instancia, de la obtención de dinero.

De hecho, la empresa, como paradigma de la organización de la que más se han ocupado las ciencias de la gestión es comprendida en más de una ocasión como un mecanismo de generación de beneficio económico para quien aporta recursos financieros, llegando a considerarse la producción de bienes y servicios que efectúa la empresa como un medio para la obtención de ese beneficio cuya maximización se busca en todo caso. Efectivamente, en opinión de Cuervo:

> "La teoría económica tradicional (...) define como objetivo de la empresa el del empresario, quien trata de hacer máxima su participación residual, es decir, su beneficio" (Cuervo, 1996: 101).

Esta perspectiva, seguramente dominante en las concepciones y en las prácticas de la gestión económico-financiera y de la gestión en general, viene siendo matizada, al menos en cierta medida, por nuevas propuestas que, como vimos en el apartado 4.3.16., ponen el énfasis en la complejidad de la empresa y en la existencia de un conjunto de personas y grupos implicados o afectados *(stakeholders)* que realizan diferentes contribuciones a la organización y cuyos intereses están operando en la vida de la misma y, en todo caso, han de tomarse en cuenta, como veíamos que hace, por ejemplo, el modelo de la EFQM, en el apartado 4.7.4. Así lo subraya, por ejemplo, la Fundación Empresa y Sociedad:

> "La empresa es una realidad compleja, como cualquier realidad humana, y está sometida a un proceso de legitimación continua por parte de los grupos de personas de su entorno" (FES, 1997: 10).

Desde esas concepciones tiende a reconsiderarse la cuestión del beneficio y se habla más bien de crear, añadir o maximizar *valor*. Se afirma que en un entorno que se describe como cambiante y turbulento la concepción de empresa orientada, únicamente, por la búsqueda del beneficio ha de ser sustituida por la de una organización capaz de maximizar su valor y crear valor en el corto, medio y largo plazo (Mateos-Aparicio y otros, 1998: 104).

Sin embargo, no debemos olvidar que en el marco de la teoría de la gestión, usualmente, cuando se trata de operativizar ese concepto de valor se acude al *valor monetario* (Cuervo, 1996: 29). Pérez-Carballo y otros tercian en el debate acerca del beneficio y del valor afirmando:

> "A pesar de las críticas contra la hipótesis de la maximización del beneficio, lo que prácticamente ninguno de los supuestos alternativos de comportamiento niega es la importancia del elemento beneficio, ya sea como restricción a satisfacer, entre otras, o como objetivo central de la gestión" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 25).

Desde nuestro punto de vista, parece coherente asumir que si la gestión económico-financiera se ocupa de lo relacionado con el dinero, tenga como meta poner a disposición de la organización y de sus procesos la mayor cantidad del mismo que

sea posible. Cosa distinta nos parece presuponer que la maximización del valor monetario sea el objetivo principal de la organización. Una cosa es comprender que las organizaciones funcionan para añadir valor y otra es aceptar que el valor que se añade pueda medirse en términos monetarios. Como ya hemos dicho, Machado llegó a llamar necio a quien confunde valor y precio.

Desde este punto de vista, si se parte de que las organizaciones buscan unos resultados que no necesariamente son beneficios económicos y ni siquiera resultados expresables en términos monetarios, parece inevitable asumir el carácter instrumental de aquellos procesos que se ocupan de los recursos financieros, por más que se admita que sin ese tipo de recursos ninguna organización de una mínima envergadura puede funcionar.

Creemos que esta concepción instrumental acerca de la gestión económico-financiera encuentra, por otra parte, puntos de apoyo en aquellas propuestas actuales en las ciencias de la gestión que apuntan a una reubicación de los procesos de gestión económico-financiera en el contexto de los procesos de gestión. Lo vimos, por ejemplo, en el apartado 6.3.2.1. al referirnos a desarrollos del control de gestión que van más allá del control presupuestario o cabe observarlo, también, en el propio modelo de la EFQM si atendemos a la variedad de aspectos que propone tomar en cuenta, tanto en cuanto a los *agentes facilitadores* como a los *resultados*.

6.5.1.2. Perspectivas en gestión económico-financiera

Sea como fuere, y se conceda la importancia que se conceda a ganar dinero, nos parece fuera de duda que cualquier organización se ve ante la tesitura de gestionar los recursos financieros y que, para ello tiene a su disposición, en el ámbito de las ciencias de la gestión, una serie de conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos, algunos de los cuales pretendemos revisar.

Somos conscientes, sin embargo, de que la tarea de construcción de una gestión económico-financiera que no otorgue necesariamente a los procesos y resultados económico-financieros una determinada posición relativa en el conjunto de procesos y resultados de gestión nos obliga a hacer un esfuerzo de reelaboración de algunos

de los conceptos e instrumentos que nos aportan las ciencias de la gestión, trufados, en muchos casos, de supuestos explícitos o implícitos que no necesariamente han de ser compartidos.

Vale decir, en todo caso, que los referidos nuevos enfoques de gestión que desplazan el foco de atención desde la maximización del beneficio a la maximización del valor han corrido parejos, como veremos más adelante, con el desarrollo de nuevas herramientas de gestión económico-financiera, subrayándose las limitaciones de las aproximaciones tradicionales para hacerse cargo de la realidad de organizaciones en las que adquieren cada vez mayor importancia los denominados activos intangibles cuyo valor no resulta fácil de estimar, particularmente en entornos descritos como cambiantes y turbulentos. Estas propuestas amplían, a nuestro juicio, las potencialidades de las herramientas de gestión económico-financiera y hacen a ésta más versátil para una mayor variedad de organizaciones y situaciones.

6.5.2. El proceso de gestión económico-financiera

Como hemos hecho en el caso de otros procesos, vamos a intentar construir el proceso de gestión económico-financiera diferenciando dentro de él momentos, actividades o subprocesos de planificación, ejecución y evaluación. Reproduciendo casi exactamente la definición realizada en el caso de la gestión de los recursos humanos diríamos que:

- El proceso de planificación es el que permite señalar objetivos en relación con los recursos financieros y articular las actividades que permitirán alcanzar dichos objetivos.
- La ejecución consistirá, lógicamente, en llevar a cabo las actividades previstas en la planificación, y específicamente, como en cualquier proceso de gestión, lo que hemos denominado interlocución.
- La evaluación, partiendo del concepto amplio desarrollado en el apartado 6.3., incluiría todas aquellas actividades en las que se obtuviera y procesara información de la organización y del entorno con el fin de producir descripciones, análisis y valoraciones pertinentes para iniciar un nuevo ciclo de planificación en relación con los recursos financieros. Ello incluiría, por ejemplo, evaluación de la

situación de los recursos financieros o evaluación de lo que la organización hace con ellos.

Revisando los esquemas propuestos en la literatura de referencia encontramos que se habla, efectivamente, de *planificación financiera* (Pérez-Carballo y otros, 1997: 255; Rodrigo y Rufín, 1997: 251; SPRI; 1995a, 3: 3), proceso en el que se incluye la elaboración de presupuestos. En cuanto a lo que nosotros denominamos proceso de evaluación, diríamos que incluiría, como veremos, diversos aspectos como, entre otros, la contabilidad (general o analítica) (Montserrat, 1996a: 20), el *análisis económico-financiero* (Castán, 1997: 13-14) o lo que se denomina *control económico-financiero* (Pérez-Carballo y otros, 1997: 543), cuestiones sobre las que volveremos con cierto detenimiento.

Por otra parte, siguiendo la lógica que venimos aplicando, diríamos que, dentro o a partir del proceso de gestión económico-financiera se podrían desgajar o diferenciar al menos tres nuevos procesos:

- El proceso que se ocupa de la obtención de dinero cuando hace falta, esto es, de la *financiación* de la organización.
- El proceso que se ocupa de los recursos financieros en los diversos momentos de su *circulación* a través de la organización en lo que se denomina *gestión del capital circulante* (Pérez-Carballo y otros, 1997: 471).
- El proceso que se ocupa, por ejemplo, de la aplicación y optimización de los recursos financieros, más allá del gasto corriente, es decir, de la *inversión* (Rodrigo y Rufín, 1997: 273-274).

Vamos, entonces, a elaborar según nuestro esquema lo fundamental que entendemos que incluye la gestión de los recursos financieros, refiriéndonos primero a la planificación, después a la evaluación y finalmente a estos tres procesos mencionados en último lugar.

6.5.2.1. Planificación

En general se subraya la relación existente entre la planificación relativa a los recursos financieros y el resto de procesos de planificación de la organización, y, en particular el proceso de planificación general de la organización. Así, según Pérez-Carballo y otros, "la planificación financiera constituye la expresión económica (...) y financiera (...) de la planificación general de la empresa" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 281). Entendemos, en todo caso, que cuando hablamos de planificación económico-financiera nos referimos a la cuantificación de los recursos económicos que va a necesitar la organización y la articulación de las actividades que se van a realizar para cubrir esas necesidades.

Como en el resto de planificaciones que se realizan en la organización se habla de planes a corto, medio y largo plazo. A este respecto, por ejemplo, se hace notar la diferencia entre el ciclo a largo plazo y ciclo a corto plazo de la empresa, que se definen de la siguiente manera:

> - "Ciclo a largo plazo o ciclo de capital de la empresa: Este ciclo expresa el proceso de captación de recursos financieros de las posibles fuentes de financiación de la empresa y su correspondiente aplicación en activos concretos, o sea, la materialización en inversiones, las cuales permitirán desarrollar la actividad productiva de la empresa y como consecuencia de ella generar nuevos recursos financieros para remunerar a los titulares de dichos recursos (pagos de intereses y dividendos) y devolver el capital o ser reinvertidos en la empresa (autofinanciación) (...). El ciclo a largo plazo delimita el proceso de renovación de la estructura productiva de la empresa (...).
> - Ciclo a corto plazo o ciclo de explotación (...): También se le denomina ciclo dinero-mercancía-dinero (...), ciclo comercial o ciclo del ejercicio (...). En el mismo se expresa la serie de actividades mediante las cuales la organización (la empresa) consigue recuperar recursos financieros invertidos en su activo circulante, o en el tiempo que por término medio tarda en volver a caja el dinero que ha salido de la misma (...). En definitiva el tiempo que por término medio tarda en dar una vuelta el activo circulante" (Castán, 1997: 38-39).

En el contexto de la planificación económico-financiera, en diferentes situaciones pueden plantearse diferentes objetivos, en función, por ejemplo, de los objetivos generales que se persigan. Así en un momento dado se puede poner más énfasis en el beneficio, en la liquidez o en cuestiones estructurales, por poner tres ejemplos.

Al igual que en el caso de la gestión de recursos humanos, muchas de las actividades que repercuten en la consecución de dinero no son, obviamente, llevadas a cabo por las personas con responsabilidades de gestión económico-financiera, las cuales, en todo caso, emiten políticas que habrán de ser tenidas en cuenta en el conjunto de la organización. Las personas con responsabilidades de gestión económico-financiera, a través de los procesos de interlocución en los que participan habrán de velar por la puesta en práctica de las orientaciones que han establecido.

6.5.2.1.1. La elaboración de presupuestos

Dentro de la planificación como proceso de gestión económico-financiera la elaboración de presupuestos está considerada como la técnica por antonomasia. Se ha definido el presupuesto de la siguiente manera:

> "Plan financiero que estima los ingresos y gastos monetarios de un periodo de operaciones. Los presupuestos pueden estar dirigidos a las actividades de programas o proyectos y son usados, en principio, como elementos de comparación y control contra los resultados financieros reales" (Stevens y Anderson, 1997: 101).

Según la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, la elaboración de presupuestos debe permitir conseguir los siguientes objetivos:

> - "Estimar de forma congruente y realista el volumen económico que alcanzarán en cada uno de los períodos futuros (meses, años, etc.) las principales variables de la empresa: ventas, gastos, personal, inversiones en maquinaria e instalaciones, etc.
> - Coordinar una política empresarial para todos los factores, tanto a corto como a largo plazo, tomando como base la formulación contable del valor de esos factores futuros.
> - Disponer de un método de control que permita evaluar los resultados reales, compararlos con los previstos del plan y realizar las correcciones que sean necesarias" (SPRI, 1995a, 3: 23).

La confección de presupuestos comprende, usualmente, la elaboración del presupuesto de caja o presupuesto de tesorería y los estados financieros previsionales, esto es, la cuenta de resultados previsional (también llamada presupuesto de explotación) y el balance previsional.

Según Pérez-Carballo y otros:

> "Un presupuesto de caja consiste básicamente en la previsión de los futuros cobros y pagos de la empresa durante un período determinado (...). Una división en períodos mensuales suele ser lo más habitual (...). El presupuesto de caja recoge únicamente cobros y pagos, es decir, entradas y salidas de dinero defectivo en caja" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 258).

En cuanto al presupuesto de explotación:

> "Trata fundamentalmente de establecer previsiones consecuentes de futuro sobre ventas, gastos y otros conceptos que afectan a la cuenta de resultados (...). Normalmente, el presupuesto de explotación se elabora para un período coincidente con el de esta cuenta, habitualmente un año" (SPRI; 1995a, 3: 25).

En cuanto al balance previsional, se trataría, una vez elaborados el presupuesto de explotación y el presupuesto de tesorería, de elaborar el balance al que supuestamente se llegaría una vez concluido el periodo de explotación en cuestión. En todo caso, al hablar sobre la contabilidad, más adelante, nos referiremos más extensamente al balance, como instrumento de gestión económico-financiera.

En cuanto a las orientaciones o enfoques en relación con la elaboración de presupuestos, la referencia más repetida en la literatura es, sin duda, la del *presupuesto base cero* (PBC). Es definido de la siguiente manera:

> "El presupuesto base cero es un instrumento de presupuestación que analiza todos los gastos y costes de la empresa, olvidándose las prolongaciones de presupuestos anteriores y de sus proyecciones, buscando constantemente la relación entre los gastos y el beneficio de cada partida e iniciando el análisis, siempre desde la primera peseta" (SPRI, 1995a, 3: 55).

Para llevar a cabo un PBC se requiere partir de unos supuestos desarrollados previamente:

> - "Definición de los objetivos de actividad.
> - Análisis de las alternativas de ejecución de dicha actividad.
> - Determinación de la alternativa más eficiente.
> - Determinación del análisis coste-beneficio (o valor añadido) para ejecutar dicha actividad.
> - Determinación de las consecuencias de no ejecución de un gasto determinado" (SPRI, 1995a, 3: 55).

Aparte del PBC cabría mencionar otras referencias con diverso alcance, como por ejemplo el PPBS al que nos referimos en el apartado 6.1.2.2.5. o el *presupuesto*

basado en prioridades (PBP), relacionado con la gestión por procesos y basado en el análisis de actividades, como el sistema de contabilidad ABC del que hablaremos más tarde.

6.5.2.2. Evaluación

Intentando conservar la lógica seguida hasta el momento en lo que venimos llamando concepto amplio de evaluación, hemos de incluir en este proceso todos aquellos momentos, actividades o subprocesos en los que la organización obtiene o procesa información relevante relacionada con los recursos financieros con el fin de tomar decisiones y, en definitiva, reiniciar el ciclo de la gestión económico-financiera con un nuevo momento, actividad o subproceso de planificación.

Para construir éste que estamos llamando proceso de evaluación en relación con los recursos financieros lo haremos en tres pasos, refiriéndonos, en primer lugar, a la contabilidad, como sistema de ordenación de la información económico-financiera; después, al análisis económico-financiero, como forma de procesamiento de la información que aporta la contabilidad; y, por último, al control y otras actividades con las que completar el cuadro de lo que llamamos proceso de evaluación económico-financiera.

6.5.2.2.1. La contabilidad

Se ha señalado que "es difícil encontrar alguna decisión con repercusiones económico-financieras sobre la empresa que no esté basada, directa o indirectamente en información procedente de la contabilidad" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 49). La contabilidad es definida como:

> "Un procedimiento para recoger, sistematizar, valorar y resumir los acontecimientos de la vida de la empresa susceptibles de ser expresados en términos económicos" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 51).

En una de las posibles clasificaciones, se habla de dos clases de contabilidad: la *contabilidad financiera*, sometida a unas determinadas reglas y realizada con el fin de

informar al exterior de la organización y la *contabilidad de gestión* dirigida al interior de la empresa y no sometida a ninguna restricción normativa (Pérez-Carballo y otros, 1997: 53). Las restricciones normativas a las que se refiere esta clasificación se expresan, en el caso español, en el denominado *plan general de contabilidad*, que establece una serie de principios, normas y modelos a tener en cuenta para la realización de la contabilidad. Existe un plan de uso general y adaptaciones sectoriales como, por ejemplo, la que se desarrolla en el Real Decreto 776/1998 de 30 de abril para entidades sin fines lucrativos.

Otra clasificación tradicional e importante en el campo de la contabilidad es la que diferencia entre "*contabilidad externa* o *general* y *contabilidad interna*, también llamada *contabilidad analítica* o *contabilidad de costes*" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 53).

La contabilidad general es comprendida como un sistema de procesamiento de la información cuyos productos o resultados estandarizados son las denominadas *cuentas anuales* o *estados financieros*, a saber, el *balance*, la *cuenta de resultados* (o *de pérdidas y ganancias)* y la *memoria*, que incluye el *estado de origen y aplicación de fondos* o *cuadro de financiación* (Castán, 1997: 13-14).

El balance se ha definido de la siguiente manera:

> "Estado financiero que sintetiza, en términos monetarios, el patrimonio empresarial, en un determinado momento, desglosándolo en bienes y derechos poseídos por la empresa (activo) y obligaciones y deudas contraídas con terceros y propietarios (pasivo). Un balance consolidado recoge la situación de la empresa y sus filiales de forma conjunta" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 564).

Como conceptos clave a manejar en relación con un balance hay que mencionar, al menos, los siguientes:

- *Inmovilizado*, que está formado por los "bienes e inversiones (...) comprados, fabricados o realizados por la propia empresa no para ser vendidos o transformados, sino para ser utilizados, directa o indirectamente de manera duradera como instrumento productivo o de trabajo" (SPRI, 1995a, 1: 8).

- *Activo circulante*, que es aquel que la organización "piensa convertir en liquidez en un plazo inferior a doce meses" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 563).
- *Amortización*, que es la expresión contable de la depreciación de los activos (Stevens y Anderson, 1997: 103).
- *Pasivo exigible* (o endeudamiento), que es la parte del pasivo no constituida por recursos propios (Pérez-Carballo y otros, 1997: 181).

Según Castán, "al activo del balance se le suele denominar *estructura económica* o *capital en funcionamiento* (...). Al pasivo del balance se le suele llamar también *financiación*, *estructura financiera* o *capital financiero*" (Castán, 1997: 15). Suele subrayarse que:

> "Aunque las situaciones económica y financiera de una empresa normalmente están estrechamente relacionadas, a veces una situación económica buena puede ocultar una situación financiera deficiente, y viceversa" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 52).

La cuenta de pérdidas y ganancias:

> "Refleja el total de ingresos y gastos del ejercicio, al efecto de calcular el resultado neto (beneficio o pérdida). A diferencia del balance de situación, la cuenta de pérdidas y ganancias es un estado dinámico y refleja las transacciones a lo largo de un período determinado" (SPRI, 1995a, 1: 18).

La memoria es un documento que completa la información del balance y la cuenta de resultados. Incluye, como decíamos, el cuadro de financiación o EOAF, "cuyo objetivo es presentar de forma resumida los recursos obtenidos en el ejercicio, clasificándolos según sus distintos orígenes, así como la aplicación o empleo de dichos recursos" (SPRI, 1995a: 28).

Por su parte, la contabilidad analítica, "se centra en el cálculo de costes y rendimientos de los centros o agentes del proceso productivo, de sus productos y de la empresa en su conjunto" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 229). Por coste se entiende el valor de los recursos económicos utilizados para la producción de un bien o prestación de un servicio. Los costes se pueden clasificar de diversas maneras y entre ellas citaremos al menos dos:

- La que distingue entre costes fijos y variables. Los costes fijos no se alteran en función de la mayor o menor actividad y los variables sí.
- La que diferencia entre costes directos e indirectos. Los costes directos son claramente vinculables, por ejemplo, a un bien o servicio, mientras que los indirectos no. En el caso de los costes indirectos se ha de buscar algún criterio para imputarlos.

Para realizar una contabilidad de costes es necesario:

- Señalar aquellos productos o servicios cuyo coste queremos determinar.
- Establecer los centros de coste, entendidos como aquellos elementos (por ejemplo, un departamento de la organización) a los que se atribuye un coste.
- Formular los criterios que se van a utilizar para imputar los costes a los centros de coste.

Entre los sistemas que tradicionalmente se han utilizado para la contabilidad de costes, se ha realizado la diferencia entre los vinculados al concepto de *coste de absorción total* (en los que se imputan todos los costes a los productos o servicios) y de *coste marginal* (en los que se imputan sólo los costes variables). Por otro lado se ha hecho también la diferencia entre *costes estándar* (estimados antes de producirse) y *costes reales* (SPRI, 1995a, 6: 11).

En la actualidad tiene cada vez más vigencia el sistema ABC *(activity-based costing)* (Crainer, 1995: 1083). Como sistema de contabilidad ha sido definido así:

> "Una alternativa para imputar los costes indirectos a los productos es la denominada contabilidad ABC (activity based costing) o sistema de reparto por actividades (...). El método ABC descompone los procesos de producción en actividades y asigna a cada una de ellas los costes en que incurre. A continuación estima el consumo de cada actividad imputable a cada producto" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 234).

En cualquier caso, en la literatura reciente acerca de contabilidad cabe observar, junto a un desarrollo de técnicas e instrumentos que permiten aproximarse cada vez mejor a la realidad económica de la empresa, un reconocimiento de las limitaciones de las herramientas contables para reflejar el valor monetario de las organizaciones.

Así, por ejemplo, los autores que se ocupan de la *gestión del conocimiento*, como veremos en el apartado 6.10., insisten en subrayar la importancia de aspectos de las organizaciones que no se reflejan adecuadamente en su *valor contable*.

6.5.2.2.2. El análisis económico-financiero

La expresión análisis económico-financiero se utiliza para referirse a determinadas actividades de tratamiento de la información producida en el proceso de contabilidad. En este contexto tienen particular relevancia el análisis por *ratios* y "el estudio del apalancamiento *(leverage)* operativo y financiero junto con el análisis del punto de equilibrio" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 149).

El análisis por *ratios* se basa en la utilización de una serie de indicadores cuantitativos en forma de coeficiente o índice que se obtienen dividiendo dos números entre sí y que acostumbran a expresarse en forma de porcentaje. Se ha señalado que un *ratio*, en sí mismo, puede no aportar información, por lo que, en principio, ha de ser comparado con alguna magnitud, como por ejemplo:

- "Los ratios de los tres o cuatro años anteriores para ver la tendencia
- Los ratios de empresas similares del sector
- Los ratios medios del sector
- Los presupuestos de la propia empresa" (SPRI, 1995a, 1: 32).

Dentro de los *ratios* utilizados para el análisis económico-financiero se puede hablar de dos grandes grupos: financieros y económicos. Así, por ejemplo, para un análisis financiero de una organización podemos utilizar *ratios* acerca de aspectos como los siguientes(Pérez-Carballo y otros, 1997: 159-168):

- Liquidez, entendida como la "capacidad para disponer de recursos monetarios al objeto de hacer frente a los pagos necesarios para desarrollar la actividad propia de la empresa. Suele medirse mediante *ratios* que relacionan el activo circulante con el pasivo circulante" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 565-566).
- Solvencia, que se calcula dividiendo el activo total por los recursos ajenos (o pasivo exigible).

- Estructura del activo o del pasivo. En el caso del activo se estudia, por ejemplo, el peso especifico del activo inmovilizado en el total del activo. En el caso del pasivo se analiza, por ejemplo, el grado y tipo de endeudamiento.
- Cobertura del inmovilizado, por ejemplo con fondos propios
- Amortizaciones.

En cuanto al análisis económico, el concepto fundamental que se maneja es el de rentabilidad, definida como la "relación entre beneficios obtenidos y recursos utilizados" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 169). Teniendo en cuenta que en el numerador de este cociente pueden colocarse diversas clases de beneficios y en el denominador diversos tipos de recursos, cabe decir que hay muchas medidas de la rentabilidad. Suele subrayarse la importancia de distinguir entre la *rentabilidad económica* (en ingles ROI, *return on investment)*, que relaciona los beneficios con el total de recursos propios y ajenos de la organización, y la *rentabilidad financiera*, en la que los beneficios se relacionan con los recursos propios. Existen también otros *ratios* económicos, como, por ejemplo, el de productividad

El estudio de la rentabilidad económica permite diferenciar entre empresas orientadas al margen y empresas orientadas a la rotación. El *margen comercial* es la rentabilidad de las ventas o beneficio obtenido por peseta vendida. La rotación se define por la relación entre las ventas y los activos totales y expresa el número de pesetas vendidas por cada peseta invertida. Así se afirma, por ejemplo, que las empresas de servicios o las que requieren niveles de inversión bajos en tecnología producen altas rotaciones (Pérez-Carballo y otros, 1997: 171-172).

Como declamos, en el análisis económico-financiero, además del análisis por *ratios*, hay que referirse al estudio del apalancamiento operativo y financiero y el análisis del punto de equilibrio o *punto muerto*. El apalancamiento financiero se refiere al "endeudamiento de una compañía expresado como un porcentaje sobre su valor patrimonial" (SPRI, 1995a: 16). En cuanto al apalancamiento operativo, se tiene en cuenta la relación entre los costes fijos y variables y su comportamiento al variar el volumen de actividad de la organización. Se habla de punto de equilibrio o *umbral de rentabilidad* para referirse al volumen a partir del cual la actividad comienza a ser rentable. En este contexto de utiliza el concepto de *economías de escala* para

referirse al "efecto de la disminución del coste unitario en un proceso productivo al aumentar la capacidad y la producción anual del mismo" (Cuervo, 1996: 518).

6.5.2.2.3. El control y otras actividades de evaluación económico-financiera

Para completar el abanico de las herramientas que la gestión económico-financiera ofrece para la realización de lo que estamos llamando evaluación económico-financiera hay que referirse, fundamentalmente, al *control económico-financiero*, que no sería sino uno de los tipos de control sobre los que hablábamos en el apartado 6.3.2.1., y, específicamente, aquel que se ocupa de los aspectos económico-financieros. En este contexto la referencia principal es lo que se ha dado en llamar *control presupuestario* entendido, básicamente, como la actividad de comprobación del cumplimiento o las desviaciones respecto al presupuesto.

Al igual que pudimos comprobar en relación con el control de gestión en general, las herramientas de control económico-financiero han ido evolucionando e incorporando una mayor variedad de indicadores, una mayor integración con otros procesos de control, una mayor proactividad e integración con la planificación y una considerable incorporación de la informática. Nos encontramos, entonces, con sistemas de control en cuyos cuadros de mando se relaciona la información económico-financiera con otros tipos de información, cada vez más, en tiempo real.

Otras referencias ya tratadas en el apartado 6.3.2.3, como por ejemplo las relacionadas con los procesos de auditoría económico-financiera, nos permiten completar el abanico de herramientas que cabe utilizar en el proceso de evaluación económico-financiera, que como decíamos se ocuparía tanto de los recursos financieros como de las actividades y procesos que les afectan.

6.5.2.3. Nuevos procesos

Como procesos de una cierta importancia que pueden diferenciarse y desgajarse dentro del proceso de gestión económico-financiera, vamos a hacer referencia a los

de financiación, gestión del circulante e inversión. Se trata, como decíamos, de tres áreas o ámbitos relativamente importantes y diferenciables aunque tanto en la literatura como en la realidad de las organizaciones no necesariamente se configuran como aquí los presentamos.

6.5.2.3.1. Financiación

Responsabilizarse de la financiación de los procesos de una organización es ocuparse de la consecución de los recursos financieros necesarios para los mismos. La financiación puede buscarse dentro y fuera de la organización y se suele subrayar la importancia de que exista una correspondencia entre la fuente de financiación y la naturaleza de la inversión o gasto. Así, por ejemplo, parece aconsejable que los activos fijos no se financien con endeudamiento a corto plazo (Castán, 1997: 49).

El estudio del apalancamiento financiero es uno de los puntos de apoyo para la adopción de correctas decisiones en relación con las fuentes, plazos y fórmulas de financiación, siendo aconsejable, en principio una cierta diversificación de las mismas. Se utiliza en este contexto el concepto de *coste de capital*, definido como el "coste medio de la financiación de la empresa o tasa mínima de rentabilidad necesaria para justificar el uso de fondos" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 564).

La financiación ha sido considerada a menudo como una asignatura pendiente en organizaciones pequeñas que no han sido conscientes de sus posibilidades de diversificación de las fuentes de financiación y de sus posibilidades de negociación con las entidades financieras.

6.5.2.3.2. Gestión del circulante

Este proceso ha sido definido de la siguiente manera:

> "La gestión del circulante es la administración de las partidas de activo y pasivo circulante que asegure a la empresa su capacidad de hacer frente a todos sus compromisos de pago y la optimización de la rentabilidad de los fondos que circulan por la empresa (tanto de entradas como de salidas)" (SPRI, 1995a, 2: 2).

En este contexto suelen diferenciarse (SPRI; 1995a, 2: 4-45), a su vez, procesos como por ejemplo:

- La *gestión de clientes*, que se ocuparía de cuestiones como, por ejemplo, facturar, cobrar u otorgar crédito.
- La *gestión de proveedores*, que se ocuparía, por ejemplo, de los pagos, o de las compras a crédito.
- La *gestión de stocks* o *gestión de existencias*.
- La *gestión de tesorería (cash management)* que velaría por la liquidez en la organización.

Hay que decir que, si bien la gestión de tesorería se incluye por parte de diversos autores dentro del ámbito de la gestión del circulante, en ocasiones se realiza una definición amplia de ella, incluyendo, por ejemplo, aspectos como, por ejemplo, los relacionados con la financiación o las inversiones.

En el campo de la gestión del capital circulante resulta de especial relevancia el concepto de *fondo de maniobra*. Como señalan Peris y otros:

> "El fondo de rotación o de maniobra (...) tiene por objeto evitar la suspensión de pagos, proporcionando capitales permanentes que financiaran una parte del activo circulante (...). Otras dos definiciones del fondo de maniobra corresponden a (...) diferencia entre activo circulante y pasivo circulante (...) [y] parte de los capitales propios que financian el activo circulante" (Peris y otros, 1995: 367-368).

El fondo de maniobra está relacionado con el período de maduración o velocidad de giro, que es el nombre que recibe la longitud temporal del ciclo de explotación. Los recursos que se mantienen en la organización tanto en concepto de amortización como de beneficios aumentan el fondo de maniobra. A la suma de beneficio y amortización se le denomina *cash-flow*:

> "*Cash-flow* en un período es la suma del beneficio y la amortización. Si no cambian otras cuentas, el *cash-flow* coincide con la caja generada en el período por la compañía por medio de sus operaciones habituales. También se denomina *cash-flow* al flujo de fondos generados por una inversión" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 564).

Por último cabe decir que se puede incluir dentro de la gestión del circulante las actividades de la organización que se realizan en torno a las obligaciones tributarias de la organización.

6.5.2.3.3. Inversión

Según Pérez-Carballo y otros:

> "Al hablar de inversión en el marco de la actividad empresarial nos referimos a toda inmovilización estable de fondos y, en particular a la adquisición de activos fijos, es decir, activos que implican la inmovilización de fondos durante un año por lo menos" (Pérez-Carballo y otros, 1997: 313).

El concepto de coste de capital que hemos mencionado antes resulta clave a la hora de evaluar las inversiones y decidirse por las inversiones más adecuadas en cada momento, las cuales, en todo caso, estarán en función de los objetivos de la organización. Un concepto muy utilizado en este contexto es el de *coste de oportunidad*, definido como la "rentabilidad de la mejor alternativa de inversión disponible" (Pérez-Carballo, 1997: 564).

6.5.3. La gestión económico-financiera en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Como en cada uno de los apartados anteriores vamos, a continuación, a preguntarnos por las connotaciones específicas que adquiere la gestión económico-financiera en el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, partiendo de las características que les hemos atribuido en el capítulo 5.

6.5.3.1. El carácter no lucrativo de las organizaciones y la gestión económico-financiera

Hay que decir, en primer lugar, que entendemos que la definición y el desarrollo del proceso de gestión económico-financiera que hemos presentado en este apartado

tiene, a nuestro juicio, perfecto encaje en cualquier organización, con independencia de que ésta tenga o no ánimo de lucro. Tanto unas organizaciones como otras utilizan recursos financieros en sus diferentes procesos y tanto unas como otras han de gestionarlos lo mejor posible. Las herramientas de gestión económico-financiera sirven para gestionar los recursos financieros y pueden ser utilizadas en cada momento y situación con objetivos diferentes. En un caso la prioridad puede ser incrementar la liquidez y en otro proceder a una reestrucuración del activo, por poner dos ejemplos, pero en ambos casos habrá de articularse la gestión económico-financiera en la forma adecuada.

Una organización con ánimo de lucro, puede, en un momento dado tomar decisiones de gestión económico-financiera que vayan en detrimento de los beneficios en un ejercicio determinado, en virtud de la prioridad concedida a otros objetivos económico-financieros. Igualmente, una organización no lucrativa puede pretender, en determinado momento o actividad, incrementar los beneficios. Simplemente hay que entender que, en este caso, lo que contablemente aparece como beneficios, en principio, se reinvierten en la actividad de la organización.

En todo caso el hecho de que, como decíamos, se haya desarrollado, por ejemplo, una adaptación de las normas contables al caso de las organizaciones no lucrativas nos lleva a afirmar que, si bien en lo fundamental las herramientas de gestión económico-financiera tienen validez en cualquier organización, el hecho de que se hayan formado y utilizado, en buena medida, en torno a organizaciones con ánimo de lucro, obliga a reformular algunos conceptos e instrumentos.

Por otra parte hay que subrayar que, si en las empresas con ánimo de lucro se subrayan cada vez más las limitaciones de las herramientas de evaluación económico-financiera para dar cuenta del valor monetario (no digamos del valor) de la organización, esto será posiblemente más cierto en organizaciones que por definición, participan en múltiples intercambios no valorables o difícilmente valorables económica y financieramente (Knapp, 1984: 49).

En cualquier caso, no cabe duda de que en un contexto como el que hemos descrito en el capítulo 5 la gestión económico-financiera se configura como una de las

condiciones de posibilidad de la autonomía y sostenibilidad de las organizaciones no lucrativas. Lo contrario supone un incremento de su dependencia y de sus riesgos (Mercadé, 1998: 35).

6.5.3.2. Características económico-financieras y gestión económico-financiera de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Centrándonos en la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, habría que decir que las características económico-financieras más relevantes a tener en cuenta a efectos de gestión serían, al menos, las siguientes:

- Dada la intangibilidad de la prestación puede afirmarse, en términos generales, que se trata de organizaciones en las que el inmovilizado material tendrá, en principio, una importancia menor que en otras organizaciones que requieren fuertes inversiones en infraestructura.
- Dadas las características del sistema-cliente de estas organizaciones, nos encontramos con que les entregan recursos financieros una variedad de personas y entidades por una variedad de conceptos. Así tenemos, por ejemplo, el pago por servicios desde las administraciones públicas, los pagos de usuarios y familias, las cuotas de socios, las subvenciones de las administraciones públicas, los donativos de particulares o las cantidades aportadas por patrocinadores (Eustat, 1998: XVII-XVIII; Medina Tornero, 1995: 70).

Por otra parte cabe añadir otras características quizá más coyunturales pero que sin duda están presentes en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno a tenor de la información que hemos obtenido en las entrevistas y en nuestra observación participante:

- Se trata, en muchos, casos de organizaciones pequeñas, excesivamente dependientes por una financiación escasamente diversificada, y, como decíamos en el apartado 5.5.3.3., con fondos de maniobra pequeños.

- La utilización de herramientas de gestión económico-financiera es, en muchos casos, incipiente y está, en buena medida, desconectada o divorciada de otros procesos de gestión.

A partir de estas consideraciones cabría señalar que los acentos fundamentales en la gestión económico-financiera de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales girarían, a nuestro juicio en torno a una serie de cuestiones que pasamos a referir a continuación.

En primer lugar, se plantea el reto de una planificación económico-financiera que vaya más allá de la elaboración de determinados presupuestos y que se alimente de y alimente a los otros procesos de gestión. Pensemos, por poner un ejemplo, en la importancia de un funcionamiento sinérgico entre el proceso de gestión económico-financiera y el proceso de gestión del intercambio con ese variado elenco de públicos o clientes que entregan recursos financieros a la organización. Así, por ejemplo, las personas con responsabilidad económico-financiera pueden señalar la necesidad de una diversificación que afecte a las relaciones de la organización con otras entidades.

De igual manera se impone un progresivo desarrollo e integración de los procesos de evaluación económico-financiera. Cabe subrayar, en este tipo de organizaciones, el interés de una contabilidad analítica que se realiza todavía en pocos casos (Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996: 176). Una gestión de costes basada en una adecuada comprensión del mapa de procesos de la organización y, consiguientemente, con un correcto establecimiento de los criterios de imputación de los costes representa un terreno casi virgen para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno.

Por otra parte, resulta primordial el que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, en sus cuadros de mando, vayan identificando o construyendo los indicadores o *ratios* que, en cada caso resultan significativos para ellas. Como señala Montserrat resultan de especial interés, entre otros, los indicadores que hacen referencia a la estructura de los ingresos (Montserrat, 1996a: 197), dado, por ejemplo, el peso que todavía tienen en muchas organizaciones las subvenciones.

La financiación es un tema profusamente tratado en la literatura anglosajona acerca de las organizaciones no lucrativas (en torno al concepto de *fundraisng)* y que empieza a recibir atención en la bibliografía española (Vernis y otros, 1998: 109-132). Cabría decir que las personas con responsabilidades de gestión económico-financiera no pueden abordar, por su cuenta, actividades de captación de fondos que, en todo caso han de ser contempladas en el contexto más global de la interacción o el intercambio de la organización con su entorno. En todo caso, sin embargo, habrán de tomar parte en el diseño, ejecución y evaluación de toda actividad que repercuta en la financiación de la organización. A este respecto las tendencias que se observan estarían relacionadas con conceptos como los siguientes:

- La diversificación de las fuentes de financiación.
- El establecimiento de alianzas estables basadas en la búsqueda de economías de escala y sinergias entre organizaciones.
- La exploración de alternativas de financiación en torno a entidades financieras de carácter a su vez no lucrativo, tales como las que se han dado en llamar de *banca solidaria* o *banca ética* (Crainer, 1995: 1113).

Por otra parte se impone un desarrollo de la gestión del circulante y de la inversión. La gestión del circulante se ve afectada por las normas de pago de las administraciones públicas, o por las fluctuaciones en cuanto a los recursos financieros recibidos de manos privadas, por poner dos ejemplos. Se trataría en todo caso, de ampliar los fondos de maniobra y realizar inversiones que dieran solidez a las organizaciones en la medida de lo posible.

6.5.4. Síntesis

La exploración de las herramientas de gestión económico-financiera y su aplicación al caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales arroja la conclusión de que la gestión económico-financiera de este tipo de organizaciones no presenta particulares especificidades si la comparamos con la de otras organizaciones. Se trata en todo caso, de articular las actividades y procesos que permitan a la

organización contar en todo momento con los recursos financieros necesarios y adecuados.

Sin embargo el escaso desarrollo de la gestión económico-financiera en la mayoría de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno la convierte en una prioridad en el corto y medio plazo, más aún en la medida en que las condiciones del entorno representan en muchos casos una amenaza para la autonomía y sostenibilidad de las organizaciones.

Organizaciones que, por otra parte, tienen ante sí el reto de reelaborar conceptos e instrumentos de gestión económico-financiera que les van a llegar, en muchos casos, *contaminados* de adherencias debidas a su uso en organizaciones con ánimo de lucro.

Se tratará, en todo caso de desarrollar sistemas de planificación y evaluación económico-financiera integrados en el sistema general de planificación y evaluación de la organización y coherentes con las restricciones y objetivos propios de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Así mismo los procesos de gestión económico-financiera habrán de contribuir a fortalecer la estructura económica y financiera de las organizaciones de tal manera que éstas puedan hacer frente exitosamente a las peculiares características de su financiación.

6.6. Gestión de la información

Vamos a abordar a continuación el tercero de los que hemos llamado procesos de gestión especializados, que es el que se ocupa de la información, entendida como otro importante tipo de recurso que es obtenido y manejado por las organizaciones. Como en casos anteriores, a partir de una definición del proceso, vamos a presentar y elaborar las referencias acerca de la gestión de la información que nos ofrecen las ciencias de la gestión y reflexionar sobre la fisonomía que puede adquirir ese proceso de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.6.1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de gestión de la información?

En nuestra concepción acerca de las organizaciones, que desarrollamos en el apartado 4.4., señalábamos que la información es uno de los insumos o recursos que incorporan y procesan las organizaciones. Por otra parte, en dicha aproximación a las organizaciones, como se recordará, el macroproceso organizacional era considerado, en última instancia, un complejo proceso de comunicación, lo que es tanto como decir que la transmisión o el intercambio de información está, desde nuestro punto de vista, en el corazón del funcionamiento de las organizaciones y de la sociedad en general. Algo de esto expresa Bartoli en su manual sobre la comunicación en las organizaciones cuando habla de "la organización comunicante y la comunicación organizada" (Bartoli, 1992).

Así pues, en todos los procesos que tienen lugar en la organización pueden encontrarse momentos, actividades o subprocesos de obtención, procesamiento, almacenamiento y emisión de la información. En nuestro concepto, sin embargo, cabe hablar de gestión de la información en la medida en que dentro del proceso de gestión de la organización se diferencian o desgajan procesos que se ocupan específicamente de la información, de obtenerla, de trabajar con ella, de conservarla y de aportarla a los otros procesos de la organización.

De nuevo nos encontramos, entonces, con un proceso en el que nos parece oportuno resaltar su carácter instrumental. En función de las características y condiciones que se observen en una organización tendrá sentido desarrollar y formalizar en mayor o menor medida un proceso o sistema de gestión de la información. Un proceso o un sistema de gestión de la información puede configurarse a partir de actividades o subprocesos que anteriormente estaban incluidos, por ejemplo, en los tres procesos básicos de gestión, esto es, en los procesos de planificación, ejecución y evaluación. Sin embargo, tendrá sentido desagregar dichas actividades o subprocesos para incluirlas, junto a otras, en un proceso de gestión de la información en la medida en la que el coste de esa operación se vea compensado por el beneficio, la utilidad o la efectividad de la nueva configuración de los procesos de gestión.

Hay que entender que la gestión de la información se ocupará, seguramente, de una pequeña parte de la información que se produce o transita en la organización. Como hemos dicho, todos los procesos de la organización, y, desde luego los procesos de gestión, pueden ser entendidos como procesos de intercambio de información. Lo que llamamos gestión de la información se ocupará de una parte de esa gran cantidad de información presente y circulante en el macroproceso organizacional. Y, como proceso instrumental, se preocupará, específicamente, de las características, dinámica, situación o estado de la información con la que cuenta el resto de procesos de la organización.

6.6.2. Herramientas y proceso de gestión de la información

Dando por buena la primera aproximación al concepto de gestión de la información que acabamos de plantear, vamos a desarrollar nuestra conceptualización acerca del proceso de gestión de la información y buscar en las ciencias de la gestión las referencias que nos ayuden a escoger y presentar algunas herramientas, es decir, algunos conceptos, técnicas, sistemas o instrumentos para realizar la gestión de la información.

6.6.2.1. Nuestra conceptualización del proceso de gestión de la información

Estamos obligados a conservar y reproducir, en el caso de la gestión de la información, la misma lógica que venimos aplicando hasta ahora para comprender los diversos procesos de gestión. Así, entendemos que en el proceso de gestión de la información cabe encontrar momentos, actividades o subprocesos de planificación, ejecución y evaluación que definiríamos de la siguiente manera:

- Mediante la planificación se señalarán objetivos en relación con la información y se señalarán las actividades que permitirán alcanzar dichos objetivos.
- La ejecución consistirá en llevar a cabo las actividades previstas en la planificación.
- En la evaluación se trataría de llegar a valorar el estado de la información que posee y maneja la organización y la manera de hacerlo.

Como decíamos, la organización que asuma la necesidad o la oportunidad de ir desarrollando actividades y, en definitiva, un proceso o, eventualmente, un sistema de gestión de la información se plantea, en principio, unos objetivos en relación con la información en la organización que pueden hacer referencia a una amplia variedad de aspectos referidos a la información en sí misma como, por ejemplo, los siguientes:

- La cantidad de información que se incorpora, procesa, almacena o emite en la organización.
- La regularidad en la incorporación, procesamiento, almacenamiento o emisión de la información.
- La variedad de aspectos acerca de los que se incorpora, procesa, almacena o emite información.
- La calidad de la información que incorpora, procesa, almacena o emite la organización (en términos, por ejemplo, de claridad, relevancia o fiabilidad de la misma).

También cabe plantearse objetivos en relación con el tratamiento que recibe la información en la organización, y, por ejemplo, ocuparse de aspectos como:

- La calidad de los soportes en los que se conserva y transmite la información.
- La velocidad de difusión de la información.
- La cobertura adecuada de la captación y difusión de la información.
- La accesibilidad de la información almacenada.

Para alcanzar dichos objetivos, las personas con responsabilidades de gestión en materia de gestión de la información pueden hacer, básicamente, dos cosas:

- Emitir políticas en relación con la información que regulen el funcionamiento en el conjunto de procesos de la organización.
- Realizar actividades relacionadas con la información que antes eran realizadas o podrían haber sido llevadas a cabo en el seno de otros procesos de la organización y que resulta, por ejemplo, más eficiente incluir en un proceso de gestión de la información.

En todo caso, corresponderá a las personas con responsabilidades de gestión de la información la evaluación del cumplimiento de los mencionados objetivos y, en definitiva, valorar el estado de todo lo relativo a la información en el seno de la organización. Usualmente se subraya la importancia de detectar, de la manera más precoz posible, diferentes patologías (Bartoli, 1992: 82-83) que pueden afectar a los flujos de información que se dan en las organizaciones, tales como, por ejemplo

- Circulación de información irrelevante (que suele recibir el nombre de *ruido)*
- Circulación lenta de la información
- Distorsiones en la información (muy habituales en el caso de los rumores)
- Exclusión de personas de redes de comunicación.
- Escasez de información
- Acumulación de información obsoleta
- Rigidez en las estructuras que regulan la transmisión de información

Como en otros procesos, en la medida en que el proceso de gestión de la información se estructura y se estabiliza podemos hablar de un sistema de gestión de la información que regularía de forma explícita toda una serie de cuestiones

relacionadas con la información, haciendo referencia a las personas, canales, soportes, lugares y tiempos a considerar en los procesos de captación, procesamiento, almacenamiento y difusión de la información.

6.6.2.2. Referencias en las ciencias de la gestión

Entendemos que en el marco de las ciencias de la gestión podemos acudir a diversas fuentes a la hora de conceptualizar y desarrollar el proceso y las herramientas de gestión de la información. Queremos referirnos, al menos, a las siguientes:

- Los denominados *sistemas de información* a los que ya hicimos alguna alusión en el apartado 6.3.2. al hablar del control.
- Los planteamientos y propuestas acerca de la información, comunicación o participación que se realizan en el marco de la gestión de recursos humanos.
- Las aproximaciones que se realizan al hablar en las organizaciones de la función o el departamento de *comunicación*.

En cuanto a los sistemas de información, son definidos de la siguiente manera:

> "Siguiendo a González Ramírez (...), se puede definir el sistema de información como el conjunto de procedimientos que tratan de gestionar la información (...) de la organización, para lo cual se encargan de recoger los datos pertinentes, procesándolos de forma adecuada a fin de transformarlos en información, almacenar la información que puede ser de utilidad y proporcionar la misma a los decisores, en forma y en tiempo oportuno" (Claver y otros, 1996: 181).

Faure refleja la variedad que cabe encontrar en los sistemas de información desarrollados en las organizaciones:

> "El sistema de información puede estar más o menos formalizado (es decir, mediatizado por procedimientos escritos, por una variada circulación de informaciones codificadas o, por el contrario, ser muy informal). Puede basarse en subsistemas especializados muy elaborados (control de gestión, logística, gestión de existencias, estudios de marketing (...) o, por el contrario, inexistentes. Puede estar muy integrado, con unas conexiones muy fuertes entre los subsistemas (base de datos globales), o descentralizado (bases de datos locales muy poco interconectadas o de forma muy informal). Puede estar concebido parcialmente o globalmente para permitir las decisiones en tiempo real (...) o decisiones de tipo periódico" (Faure, 1993: 27).

Peris y otros reflejan la evolución de los sistemas de información en cuatro pasos (Peris y otros, 1995: 132-134).

- Sistema simple de proceso de datos. Conjunto de aplicaciones mediante las que se agregan datos con el fin de producir informes, en muchos casos, relativos a aspectos parciales.
- El *sistema de información gerencial* (SIG) o *management information system (MIS)*. Surge a mediados de los sesenta, gracias a los avances de las tecnologías de la información. Se define como un "sistema formal para recopilar, integrar, comparar, analizar y difundir información interna y externa de la empresa, de forma oportuna, eficaz y eficiente" (Peris y otros, 1995: 132). Consta de un banco de datos y de un conjunto de programas para el acceso a esa información. Sirve para decisiones previstas de antemano.
- El *sistema de apoyo a la decisión* (SAD) o *decision support system* (DSS). Se trata de sistemas interactivos de información y decisión en los que cada decisor puede procesar la información de la manera que le convenga.
- Los sistemas expertos, basados en la investigación acerca de la inteligencia artificial y la simulación del pensamiento humano.

En relación con los abordajes de la cuestión de la información en el marco de la gestión de los recursos humanos, se diría que entienden la transmisión de información a las personas de la organización (o *comunicación interna)* como una contribución a su integración o participación en la misma (Toña, 1992: 275-281). Suele hablarse en este contexto de la *comunicación descendente*, *ascendente* y *horizontal* (Puchol, 1997: 361-400). Así, por ejemplo, según Werther y Davis:

> "El papel del departamento de personal en las comunicaciones en la organización consiste en crear un flujo comunicativo que se lleva a cabo en dos sentidos: en sentido ascendente y en sentido descendente (...). Las técnicas de comunicación descendente incluyen la preparación de periódicos internos, folletos, medios audiovisuales y televisados y reuniones especiales de intercambio de la información. Se utilizan múltiples canales, para garantizar que cada mensaje llegue a los receptores que se procura alcanzar (...). Es posible que el proceso más difícil dentro de la comunicación de la organización sea el lograr un flujo ascendente adecuado. Los procedimientos para la recepción de quejas, las reuniones de establecimiento de diálogo, los sistemas de sugerencias y las encuestas de actitudes son técnicas que se usan con mucha frecuencia" (Werther y Davis, 1991: 310).

Existen, por último otro tipo de aproximaciones en torno a lo que se ha dado en llamar *función de comunicación* o *departamento de comunicación* en las organizaciones, que, a nuestro juicio, está muy vinculada a planteamientos y herramientas del marketing. Así, por ejemplo, Martín engloba los conceptos de *comunicación interna* y *comunicación externa* dentro de la *comunicación en empresas e instituciones* o *comunicación organizacional*, que define de la siguiente manera:

> "Toda actividad de gestión relacionada con la información, que diariamente se produce en una empresa o institución, tanto a nivel de servicios, como de productos o actividades, que afecta a un determinado público o colectivo social y que se transmite a través de los medios de comunicación" (Martín, 1996: 20).

Según Mateos, cabe hablar de diferentes etapas en la evolución de la *función de comunicación* en las organizaciones, que partiendo de una posición subsidiaria de la función de recursos humanos para la comunicación interna y de la función de marketing para la comunicación externa, va tomando fuerza como función diferenciada de éstas y, según esta autora, con dependencia directa del máximo responsable ejecutivo y emitiendo políticas de importancia estratégica que afectan a toda la organización (Mateos, 1998: 10-11):

6.6.2.3. Reflexión acerca de las referencias de las ciencias de la gestión

Creemos que tanto los *sistemas de información*, como la aproximación desde la gestión de recursos humanos o la perspectiva de la *comunicación organizacional* se ocupan, de una u otra manera de la cuestión de la información en las organizaciones. En algunas ocasiones lo hacen, sin embargo, desde perspectivas no del todo compatibles con la que estamos manteniendo a lo largo de nuestro trabajo. Resulta necesario, a nuestro juicio, hacer algunas consideraciones acerca de las tres referencias mencionadas para estar en condiciones de poder aprovechar sus aportaciones para lo que estamos denominando proceso de gestión de la información.

En cuanto a los denominados *sistemas de información*, como hemos visto, se trata de sistemas (normalmente informatizados) concebidos como soporte a actividades de control y toma de decisiones de personas con responsabilidades de gestión. Mintzberg hace la siguiente reflexión al respecto:

> "Muchos sistemas de información de la dirección (SID) parece que no sean para la dirección en absoluto. Son sistemas de información de *ordenador* y actúan bajo el supuesto de que a los directivos les interese que la información haya sido procesada por una máquina. En realidad (...) lo que parece que les interesa a los directivos es que la información sea oportuna y adecuada, y gran parte de la información que procede de un ordenador no lo es. En consecuencia, los directivos tienen que establecer su propio SID. La *regla de la herramienta* ataca de nuevo (...). Lo que las gentes del SID suelen pasar por alto son las limitaciones de la información formal (...).Hay unos mensajes claros para el diseñador de un verdadero SID. Por encima de todo, tiene que tener existencia, en gran parte, independiente del ordenador. Los sistemas deberían proporcionar a los directivos la información que necesitan cuando y cómo la necesiten, basándose en lo que realmente usan, tanto si es como si no adecuada a la herramienta llamada ordenador (...). A pesar del entusiasmo por los llamados sistemas expertos, en mi opinión seguirán necesitando cerebros humanos, no electrónicos" (Mintzberg, 1991b: 85-88).

En todo caso, queda claro que, aún salvando las críticas de Mintzberg, estamos hablando de sistemas que se ocupan de una parte de la información presente en la organización (la que es considerada más relevante para la gestión) y tienen como destinatarios o usuarios a las personas con responsabilidades de gestión. Podrían considerarse, eventualmente como una parte o como una herramienta de lo que nosotros estamos entendiendo como proceso o sistema de gestión de la información.

En cuanto al segundo bloque de planteamientos, diríamos que el planteamiento que encuadra la gestión de la información en el marco de la gestión de recursos humanos nace probablemente del hecho de que fueron personas con responsabilidades de gestión de recursos humanos las que detectaron, en muchos casos, muchos problemas de comunicación en las organizaciones y el impacto negativo de estos problemas en la satisfacción e integración de las personas en la organización. Esto hizo que se convirtieran, en muchos casos, en una suerte de mediadores o catalizadores de determinados procesos de transmisión de la información.

Ahora bien, aunque se reconozca la influencia positiva de esos planteamientos y las interesantes experiencias que se han derivado de ellos, a nuestro juicio, se admite cada vez con más claridad en el campo de la gestión que la gestión de la información

en la organización no tiene que estar necesariamente en función de la gestión de recursos humanos y que los objetivos que se persiguen en relación con la información no son subsidiarios de los que se plantea la gestión de los recursos humanos.

Precisamente los autores que fomentan la constitución diferenciada de una función de *comunicación* en las organizaciones insisten en que no se encuadre dentro de la gestión de recursos humanos. Así, por ejemplo, Mateos señala:

> "La función de comunicación no es una simple técnica para mejorar el ambiente, el entorno de las relaciones laborales y, en general el conjunto del clima laboral; esta limitada perspectiva corresponde a la etapa en la que la comunicación se entendía como herramienta, como instrumento de fomento de la participación interna dentro de la política de recursos humanos de las organizaciones" (Mateos, 1998: 47).

Efectivamente, el enfoque de la *comunicación organizacional*, representa, a nuestro juicio, una interesante superación de algunas de las limitaciones de la aproximación a la cuestión de la información desde determinados planteamientos de la gestión de recursos humanos. Así, cabe subrayar a nuestro juicio, que desde estos planteamientos se subraya adecuadamente la importancia de la comunicación en la organización y se ofrece un marco común para englobar la *comunicación interna* y la *comunicación externa*.

Ahora bien, hemos decir que entre los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos de gestión que se proponen para estos *responsables de comunicación:*

- Algunos de ellos, precisamente por considerarlos básicos, los hemos tomado en cuenta al hablar del proceso de interlocución, en el apartado 6 2.
- Otros tienen su encaje adecuado, como esperamos mostrar, en lo que llamaremos *gestión del intercambio*, en el apartado 6.8.

Diríamos que, en nuestro enfoque, las cuestiones relacionadas con la información y la comunicación, precisamente por su centralidad y transversalidad, aparecen en procesos de gestión de los tres tipos mencionados: en el proceso básico de interlocución, en el proceso especializado de gestión de la información y en el proceso avanzado de gestión del intercambio. Por eso decimos que los

planteamientos de la *comunicación organizacional* nos sirven sólo en cierta medida como referente para pensar la gestión de la información.

6.6.2.4. Perspectivas en gestión de la información

Tras revisar las diversas referencias que las ciencias de la gestión nos aportan para pensar y realizar lo que estamos llamando gestión de la información, estamos en mejores condiciones para precisar los perfiles que atribuimos a este proceso de gestión en una línea que creemos congruente con las nuevas realidades organizacionales, los avances de las ciencias de la gestión y los progresos en el campo de las tecnologías de la información.

Así pues, partiendo de que el macroproceso organizacional y, en particular, el proceso de gestión puede ser comprendido como un proceso de intercambio de información hay que entender que la diferenciación de un proceso que llamamos gestión de la información al servicio de los otros procesos de la organización no debiera, en principio, empobrecer o distorsionar el intercambio de información que es esencial en los otros procesos. Ello es lo que ocurre cuando el tratamiento de la cuestión de la información en las organizaciones induce a pensar que la comunicación es algo que se produce *además de* los procesos importantes (por ejemplo la transformación de la materia o el intercambio de recursos financieros) sin caer en cuenta de que el intercambio de información es, justamente, el proceso que constituye la organización.

Partiendo, sin embargo de esta concepción de la organización como un macroproceso comunicacional tiene pleno sentido, plantearse la posibilidad de un proceso de gestión que velando por la información que se transmite en los procesos de comunicación, contribuya a un mejor funcionamiento de los procesos de la organización. Entendido así, el proceso o sistema de gestión de la información estaría, en principio, al servicio de todas las personas vinculadas a la organización y, por ello mismo, en principio, de toda la información que interesase a esas personas.

Este enfoque, en principio también, no establece una frontera entre lo que se ha dado en llamar *comunicación interna* y *comunicación externa*. Existe mucha

información que interesa a personas *de dentro* y *de fuera* de la organización y, por otra parte, tanto *dentro* como *fuera* de la organización hay diferentes colectivos interesados por diferentes tipos de información.

Se trata, entonces, de sistemas participativos (Brian y Paquette, 1993: 803-817) en los que todas las personas son consideraras proveedoras y usuarias en coherencia con el concepto de *empowerment* y, en general, de las propuestas actualmente vigentes en el campo de la gestión, como, por ejemplo, la gestión de calidad y, en concreto, el modelo EFQM de excelencia.

El concepto de gestión de la información permite, a nuestro juicio, encuadrar actividades que, en ocasiones, se denominan *administrativas* con una utilización de este término que lo que hace es privar de sentido a dichas actividades en la medida que no ayuda a comprender su utilidad. De igual manera cabe considerar la utilidad de este concepto para englobar muchas de las actividades que se desarrollan en el contexto de la implantación y el funcionamiento de sistemas de calidad y que, también en ocasiones, reciben el calificativo peyorativo de *papeleo*.

En definitiva diríamos que cabe decir que las tendencias apuntarían hacia sistemas de gestión de la información en los que:

- Podemos pensar, cada vez más, en sistemas globales e integrales para toda la organización que a la vez contengan módulos o subsistemas diferenciados y autónomos. De igual manera, centralización del almacenamiento de la información y descentralización del acceso no tienen por que ser incompatibles.
- Cabe pensar en sistemas muy interactivos y reticulares, muy abiertos a la participación de todas las personas sin que se ponga en peligro la seguridad de la información. De igual manera serán cada vez más compatibles la accesibilidad y la confidencialidad.
- El incremento en la capacidad de almacenamiento y procesamiento de la información puede correr parejo a la cada vez mayor posibilidad de acceder a la información de forma cada vez más veloz.

Con todo, no hay que prejuzgar que vaya a haber siempre un encaje adecuado entre la realidad de las organizaciones, las nuevas propuestas en materia de gestión y las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información. Hay que recordar, una vez más el carácter instrumental de la gestión de la información y, consiguientemente, la condición doblemente instrumental de las herramientas informáticas, condición que tiende a olvidarse ante la imponente y cambiante capacidad de penetración de continentes y contenidos que representan

6.6.3. Gestión de la información en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Si recordamos la caracterización de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que realizamos en el apartado 5.5., cabe decir que, dada la intangibilidad e interactividad que atribuimos a la intervención social no queda sino subrayada, en este caso particular, la importancia que el intercambio de información tiene en todas las organizaciones.

Si quisiéramos resaltar las características de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que nos parecen más relevantes para tomar en consideración cara a la gestión de la información subrayaríamos las siguientes:

- El hecho de que, en muchas ocasiones, se acceda a información confidencial relativa a los usuarios.
- La importancia estratégica que para contribuir a procesos de inclusión tiene la obtención y procesamiento de información sobre el entorno.
- Las condiciones especiales que para la transmisión de información ofrecen organizaciones en los que es frecuente que las personas estén dispersas geográficamente o distribuidas en diferentes turnos de trabajo.

En cuanto a la primera de las características, como decimos, es frecuente el acceso por parte de los profesionales y voluntarios de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales a información sensible acerca de los usuarios o clientes, que puede reflejarse en documentos como la *ficha social*, la *historia social* o el *informe social* (Charroalde y Pardavilla, 1992: 39). Ello obliga a extremar las precauciones y a tomar

en consideración, en todo caso, las normas jurídicas o éticas del caso. Más aún tomando en consideración el riesgo de estigmatización que un mal uso de determinadas informaciones puede representar para las personas.

En cuanto a la importancia estratégica de la información acerca de los entornos actuales o potenciales de los usuarios o clientes, hay que decir que esta información, en muchas ocasiones, llega a los prestadores de servicio pero no se establecen las fórmulas que permitan procesar esa información. En cuanto a la tercera de las características no hace sino más necesaria la sistematicidad en la gestión de la información.

En cualquier caso, atendiendo a la realidad actual de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno, puede decirse que un planteamiento de la gestión de la información resulta novedoso. Sin embargo se detecta en las entrevistas y en los cuestionarios un interés y preocupación por la cuestión, ligada tanto a las necesidades de las organizaciones como en las oportunidades que se perciben gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información.

6.6.4. Síntesis

En síntesis diríamos que un proceso de gestión de la información configurado según las propuestas vigentes en el ámbito de las ciencias de la gestión y adecuado a la realidad de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales estaría caracterizado de la siguiente manera.

- Un proceso que permita formular y perseguir una variedad de objetivos relativos a la adecuación de la información que se obtiene, procesa, almacena y emite y que, en definitiva se necesita en el conjunto de procesos de la organización.
- Un sistema interactivo y participativo que explote las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información y que sea coherente con los nuevos conceptos acerca de las organizaciones y su gestión, tendentes al funcionamiento en red.
- Un enfoque adecuado a las peculiares características de la intervención social en cuanto a la información que se posee sobre los usuarios.

6.7. Gestión de los recursos materiales

Vamos a ocuparnos en este apartado del último de los cuatro procesos de gestión relacionados especificamente con cada uno de los grandes tipos de recursos que permiten el funcionamiento y la conformación de las organizaciones. Se trata del proceso de gestión de los recursos materiales. Se trata de un proceso incluido en el esquema a petición del grupo de trabajo, pues no aparecía en la penúltima versión del modelo. Nos proponemos, en forma paralela a como lo hemos hecho en los apartados anteriores, elaborar el concepto de gestión de los recursos materiales, describir algunas de las herramientas que ofrecen las ciencias de al gestión para la realización de dicho proceso y, finalmente, identificar algunas de las especificidades o peculiaridades que la gestión de recursos materiales presentarla en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.7.1. Concepto de gestión de recursos materiales

Siguiendo la misma lógica que en los tres procesos de gestión revisados antes que éste, diríamos que la gestión de los recursos materiales es un proceso de gestión que se diferencia o desgaja del proceso general de gestión de la organización en la medida en que resulta rentable (en el más amplio sentido de la palabra) realizar y articular actividades que tengan en su punto de mira, específicamente, los recursos materiales necesarios en el resto de procesos de la organización Se entiende entonces, que la función de la gestión de los recursos materiales es la de velar por la adecuación ue los recursos materiales que se necesitan en la organización. Este proceso de gestión ha sido definido, por ejemplo, así:

> "Gestionar adecuadamente los recursos materiales supone realizar una adecuada previsión de necesidades así como cuidar la selección de los recursos que empleemos, de modo que se pueda obtener el mejor resultado con la menor inversión" (Cáritas, 1998: 94).

Hay que recordar que, como hemos dicho en los anteriores casos, los recursos materiales están involucrados y han de ser tenidos en cuenta en todos los procesos de la organización. Sin embargo, en la medida en que estos recursos sean

cuantitativa o cualitativamente más importantes, podrán irse realizando y diferenciando actividades y procesos que llamaríamos de gestión de los recursos materiales, en la medida en que se preocupan por ellos y, de ese modo, hacen una contribución significativa al resto de procesos de la organización.

Recordando con otros términos lo que señalábamos en el apartado 4.4.4.2. cabe decir que cuando hablamos de recursos materiales nos referimos tanto a elementos que en el apartado 6.5. incluíamos en el *inmovilizado* (por ejemplo, terrenos, edificios o equipos informáticos) como a los que entraban en el *circulante* (como, por ejemplo material didáctico, provisiones alimenticias u otros suministros).

Dentro del proceso de gestión de los recursos materiales, como en todo proceso, podemos encontrar momentos, actividades y subprocesos de planificación, ejecución y evaluación:

- En la planificación se tratará de señalar, en forma temporalizada, la cantidad y características de los recursos materiales con los que habrá de contarse en los procesos de la organización, así como las actividades necesarias para ello.
- La ejecución consistirá en la puesta en práctica de lo previsto en la planificación y, como en otros casos, habrá actividades o procesos que podrán ser asumidos por las personas con responsabilidades de gestión de los recursos materiales y otras que se incluirán en el resto de procesos pero que serán reguladas por políticas formuladas por las personas con responsabilidades de gestión de los recursos materiales.
- Por último, formará parte del proceso de evaluación toda actividad que suponga obtener y procesar información sobre los recursos materiales que la organización ha incorporado o puede incorporar (y, por ejemplo hacer una valoración sobre su situación o la necesidad de los mismos) para estar en condiciones de reiniciar el ciclo con un nuevo momento, actividad o subproceso de planificación.

Obviamente se ha de producir una interacción entre el proceso de gestión de los recursos materiales (y cada uno de sus subprocesos) y el resto de procesos de gestión de la organización y, particularmente con el proceso general de gestión. Así, por ejemplo, no es comprensible un proceso planificación en relación con los recursos

materiales que no intercambie información con el proceso de planificación general de la organización.

La gestión de los recursos materiales se ocupa de ellos en cualquiera de los diferentes momentos que cabría diferenciar dentro de su ciclo en las organizaciones. Esos momentos podrían ser:

- Su consecución.
- Su utilización.
- Su mantenimiento.
- Su almacenamiento.
- Su distribución.
- Su reciclaje, destrucción o eliminación.

A lo largo de esos momentos la gestión de recursos humanos puede ocuparse de las características cuantitativas y cualitativas que presentan, en cada caso, los recursos materiales, así como de la manera y los plazos en la que se realizan esas diferentes operaciones que afectan a recursos materiales.

6.7.2. Herramientas para la gestión de los recursos materiales

Una vez hemos definido, sucintamente, lo que supone la gestión de los recursos materiales debemos revisar la manera en que las ciencias de la gestión se aproximan a su abordaje. Parece evidente que la importancia que tienen los recursos materiales varía sobremanera de un tipo de organización a otra. Como sabemos, las ciencias de la gestión se han desarrollado en una buena medida con la referencia de las empresas industriales en las que una serie de aspectos vinculados a la gestión de los recursos materiales tienen una importancia crítica.

Muchas de estas cuestiones se han abordado en el contexto de lo que se ha llamado en muchas ocasiones *gestión de la producción*, que algunos autores, para dar cabida a organizaciones tanto industriales como de servicios prefieren denominar *gestión de*

operaciones o *administración de operaciones* (Peris y otros, 1995: 264). Así, por ejemplo Koontz y Weihrich señalan:

> "En el pasado, el término empleado para hacer referencia a las actividades necesarias para fabricar productos era administración de la producción. Sin embargo, en años recientes, el área se ha ampliado en general para incluir operaciones como compras, almacenamiento, transportación y otras operaciones desde el abasto de materias primas (...) hasta llegar a un producto disponible para el comprador" (Koontz y Weihrich, 1994: 633).

Así, pues, en los textos y en las experiencias que giran en torno a la gestión de la producción o administración de operaciones encontramos un buen número de conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos que han desarrollado las ciencias de la gestión para habérselas con los recursos materiales en relación con una variedad de aspectos tales como, por ejemplo, estructuración del espacio físico, mantenimiento de equipos, seguridad e higiene o cuidado del medio ambiente. En particular, no cabe olvidar las aportaciones, mencionadas en el apartado 4.7. de la gestión de calidad, por ejemplo, con sistemas como el *just in time* que, mediante una adecuada provisión de los recursos materiales tiende hacia la reducción o eliminación de los *stocks*, con la consiguiente reducción de costes.

Para lo que se refiere específicamente al traslado y almacenamiento de los recursos materiales, se habla, en el campo de la ciencia de la gestión, de la *logística*. El término procede del lenguaje militar (Apraiz y otros, 1998: 109) y quizá por ello Ballou, por ejemplo, habla específicamente de *logística empresarial* y señala:

> "Se la ha conocido por otros nombres tales como distribución física, gestión de recursos, o gestión del transporte. Las actividades que controla pueden incluir todas o algunas de las siguientes: transporte, gestión de inventarios, procesamiento de pedidos, abastecimiento, almacenamiento, manejo de mercancías, empaquetado, niveles de servicio al cliente y planificación de productos" (Ballou, 1991: IX).

Este autor propone circunscribir el campo de la logística (o *gestión de la distribución física)* a lo relacionado con el traslado y almacenamiento de productos, excluyendo de su alcance aspectos de la gestión de la producción como el control de los inventarios, la distribución de la maquinaria, o las actividades de mantenimiento (Ballou, 1991: 5). Castán, sin embargo, propone una conceptualización algo distinta, diferenciando entre *logística interna* y *logística externa:*

> "La logística interna (...) tiene por misión la gestión de los inventarios, almacenes, mantenimiento y supervisión de los medios de producción para que la transformación de éstos en bienes y servicios se lleve a cabo con criterios de eficiencia. De igual manera, la función de producción se vincula con la actividad de la distribución o logística externa, la cual se encarga de almacenar y hacer llegar en cantidad y tiempo los productos (bienes y servicios) a los clientes" (Castán, 1997: 39).

En cualquier caso, se podría afirmar que, en general se acepta que:

> "El objetivo del encargado de la logística es lograr que los productos o servicios adecuados estén en el lugar adecuado, en el momento preciso y en las condiciones deseadas (...) con el menor coste posible" (Ballou, 1991: 5).

Como vemos tanto la gestión de la producción o administración de operaciones pueden abarcar cuestiones que, según algunos autores, podrían manejarse en el ámbito de la gestión económico-financiera, dentro del que, en el apartado 6.5.2.3.2., hablábamos, por ejemplo, de la gestión de existencias.

También tienen relación con los recursos materiales otro tipo de propuestas, como por ejemplo las de la ergonomía, en ocasiones impulsadas por las personas con responsabilidades de gestión de recursos humanos. Las consideraciones ergonómicas, al hacer referencia al ajuste (Crainer, 1995: 113) entre las personas y, por ejemplo, las máquinas que utilizan o las sillas en las que se sientan, han de ser tomadas en cuenta en una gestión de los recursos materiales.

Desde el campo del marketing también se recuerda la importancia de los elementos tangibles en relación con la imagen de la organización. No en vano, por ejemplo, en el marketing de servicios se habla de *tangibilizar lo intangible* (Kotler y otros, 1995: 526), desde el convencimiento de que no hay una segunda oportunidad para crear una primera buena impresión.

Por último, no cabe duda de que representa una preocupación emergente entre las personas con responsabilidades de gestión la del respeto al medio ambiente. Esto, por ejemplo, resulta notorio en las consideraciones que aparecen en el criterio 8 del modelo EFQM de excelencia en relación con el *impacto ecológico*.

6.7.3. Gestión de los recursos materiales en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

La gestión de los recursos materiales tiene la misma mecánica en cualquier tipo de organización en la medida en que se trata de garantizar que los diversos procesos de la organización cuenten con los recursos materiales necesarios. Hay que decir, sin embargo, que en la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, tal como las hemos caracterizado, es menor que en otras, en general, la importancia relativa de los insumos materiales.

Cabría, sin embargo, hacer referencia a algunas cuestiones específicas que resulta necesario tomar en consideración. Por ejemplo, y dadas las necesidades de algunos de los usuarios de los servicios sociales puede recibir una atención especial la cuestión de la accesibilidad y de las ayudas técnicas, que se podría enmarcar en el concepto, progresivamente más utilizado, de *diseño para todos* mediante el cual se buscan entornos, productos o servicios libres de barreras arquitectónicas, del transporte o de la comunicación.

Por otra parte, los recursos materiales utilizados en la intervención social han sido objeto de atención desde la perspectiva que aporta el principio de normalización, en la medida en que determinadas características formales, por ejemplo, de los edificios en los que se prestan los servicios sociales han de ser evaluadas en relación con dicho principio. Basta revisar el PASS, que mencionamos en el apartado 6.3.1.1., para encontrar múltiples referencias a la adecuación a las pautas valoradas en el entorno por parte de los equipamientos de servicios sociales.

En realidad, dichos planteamientos no son sino una muestra de la importancia progresiva que en el campo de la intervención social, desde enfoques de corte ecológico, se otorga al entorno, y también al entorno físico. Cabe hablar, incluso de un cierto cambio cultural en aquellas instituciones que asumen que las personas en riesgo o en proceso de exclusión han de desenvolverse en entornos para diseñar los cuales no son ociosas las consideraciones estéticas.

Por último hay que recordar que en determinados tipos de servicios sociales, como por ejemplo, los de carácter residencial o los de corte sociosanitario, la importancia relativa de los recursos materiales es superior a la de otros tipos de servicios sociales lo cual hará que en algunas organizaciones sean más relevantes y necesarios los procesos para su gestión.

6.7.4. Síntesis

Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en función de las características especificas de la intervención social a la que se dedican podrán desarrollar en mayor o menor medida actividades y procesos de gestión de los recursos materiales conducentes a la disposición por parte de la organización de los recursos materiales necesarios en cada momento. Habrá de prestarse especial atención a las características de accesibilidad, adaptación y contribución a la imagen positiva de los recursos materiales.

6.8. Gestión del intercambio

En los tres primeros apartados de este capítulo 6 nos referíamos a los tres grandes subprocesos que tendría, en todo caso, un proceso de gestión (incluso el más sencillo), esto es, planificación, interlocución y evaluación. En los cuatro apartados siguientes nos hemos ocupado de cuatro procesos de gestión vinculados a los cuatro grandes tipos de insumos organizacionales, es decir, los recursos humanos, los recursos financieros, la información y los recursos materiales. Hemos mantenido que estos procesos se van desgajando o desarrollando en la medida en que el macroproceso organizacional adquiere más complejidad.

Ahora queremos abordar el primero de los procesos que en el apartado 4.5.5.2. denominábamos *avanzados*, que es el que hemos denominado *proceso de gestión del intercambio*. En nuestro esquema los procesos de gestión avanzada se irían desgajando y configurando en la medida en la que se fueran desarrollando y articulando nuevas actividades de gestión (o actividades que ya formaban parte de procesos de gestión básicos o especializados) orientadas a incidir en aspectos o cuestiones fundamentales para la organización, como el *intercambio*, la *estructuración* o el *aprendizaje*.

Recuérdese que, en nuestra conceptualización, cuando hablamos de fenómenos como el intercambio, estructuración y aprendizaje nos estamos refiriendo a los tres grandes tipos de cambios que, en principio, ocurren, necesaria y simultáneamente, cuando una organización funciona. En primer lugar se producen los cambios en el entorno debidos a la interacción (o intercambio) entre la organización y el entorno. En segundo lugar se producen cambios estructurales en la organización, es decir, la organización se estructura y reestructura. Y en tercer lugar la organización aprende, es decir, se operan en ella cambios congnoscitivos, emocionales y culturales.

El intercambio es, entonces, una de las tres cuestiones o aspectos del macroproceso organizacional que, en nuestro esquema, hemos considerado acreedora de la atención de uno de los que hemos denominado procesos avanzados de gestión.

Intentemos ahora profundizar en ese concepto. Santesmases define así el concepto de intercambio:

> "Acto de obtener de otro un objeto o una prestación, que se considera valioso y útil, ofreciendo algo a cambio, también de valor y utilidad" (Santesmases, 1996: 988).

Creemos que ese término puede incluir, en principio, todos los momentos, actividades o procesos en los que se produce contacto o interacción entre la organización y el entorno y, por extensión, entre unas personas o partes de la organización y otras. Si en la mencionada definición no reducimos el concepto de valor al valor traducible en términos monetarios, podemos decir que cabe hablar de intercambio (en sentido amplio) en toda la variedad de interacciones que pueden tener lugar en el funcionamiento de una organización. Es decir, hay intercambio cuando una tendera vende a un cliente un kilo de tomates, cuando un voluntario atiende a una familia, cuando una organización coloca el logotipo de un ayuntamiento en sus folletos o cuando una gerente informa a su junta directiva, por poner cuatro ejemplos. En toda interacción entre la organización y el entorno (y, por extensión, en toda interacción que se produce dentro de la organización) se produce, en principio, intercambio de objetos o prestaciones valiosas. Se diría que en toda interacción hay algún tipo de reciprocidad.

Desde esta perspectiva amplia diríamos que el concepto de intercambio permite incluir y articular todos los momentos, actividades y procesos mediante las cuales la organización influye en su entorno. Desde nuestro punto de vista la virtualidad del concepto de intercambio reside en el hecho de que nos permite designar y considerar conjuntamente una gran cantidad de fenómenos, situaciones, momentos o actividades que tienen lugar en el seno de diferentes procesos de la organización y que, sin embargo, tienen en común el hecho de que suponen interacción (y fundamentalmente, interacción entre la organización y su entorno). Esa condición común y su importancia es la que hace aconsejable, desde nuestro punto de vista, un proceso de gestión que incida en esas situaciones y actividades desde la óptica específica de la mejora del intercambio.

Y entonces, ¿a qué nos referimos cuando hablamos del *proceso de gestión del intercambio?* Lo podemos definir, en primera instancia, como el proceso de gestión

que tiene en su punto de mira el intercambio. Cuando dentro o a partir del proceso general de gestión de la organización se desagregan o desgajan actividades o procesos que centran su atención específicamente en establecer y mejorar el intercambio entre la organización y su entorno (y, por extensión, cualquier intercambio que ocurre en el macroproceso organizacional) hablamos de gestión del intercambio.

En una organización en la que no se haya desarrollado el proceso de gestión del intercambio pueden tener lugar actividades que representen un intercambio sin que se haga, propiamente, gestión del intercambio. Por poner tres ejemplos, la actividad de la auxiliar de ayuda a domicilio puede ser regulada por el proceso de planificación de la intervención, la interacción entre el responsable económico y la administración pública puede entenderse como parte del proceso de gestión económico-financiera y las decisiones sobre la decoración de la sede de la organización pueden tomarse en el contexto del proceso de planificación general. ¿Qué ocurre, entonces, cuando se hace gestión del intercambio? Lo que ocurre es que esas tres actividades mencionadas (y otras muchas) se ven afectadas por un nuevo proceso de gestión que las toma en consideración en tanto que actividades en las que se da un intercambio y que, eventualmente, por ejemplo, las rediseña o reubica en función de tal consideración.

Hablar de la gestión del intercambio, hoy y aquí, en el campo de las ciencias de la gestión, es hablar de marketing. De hecho, si hemos escogido el término de intercambio para referirnos ahora a la interacción entre la organización y su entorno era precisamente porque nuestra reflexión sobre la existencia de ese fenómeno se vio crecientemente influida por el conocimiento e interés acerca de los conceptos e instrumentos de marketing que van abriéndose paso en la actualidad. Según Kotler y otros, en la definición de marketing que hemos encontrado citada más a menudo:

> "Marketing es un proceso social y de gestión a través del cual los distintos grupos e individuos obtienen lo que necesitan y desean, creando, ofreciendo e intercambiando productos con valor para otros" (Kotler y otros, 1995: 6).

Y, efectivamente en el campo del marketing se afirma que, tal como declamos, ese valor no tiene que ser, necesariamente, expresable en forma monetaria. Según Vázquez Casielles y Trespalacios:

> "Se conceptualiza la disciplina en torno al intercambio voluntario de valores tomando en consideración que éstos no han de ser estrictamente mercantiles sino que surge la posibilidad de aplicar el marketing en actividades no empresariales" (Vázquez Casielles y Trespalacios, 1998: 26).

Así pues, en el punto de mira del marketing está la búsqueda del intercambio óptimo. Si en una organización se desarrolla la función de marketing o, dicho de otro modo, el proceso de gestión del intercambio, se entiende que éste, en principio, va a afectar, de una u otra manera, a todos los intercambios, tanto los que se producen en el contexto de los procesos operativos como los que tienen lugar en los procesos de gestión. Si hacemos marketing, quiere decir que todas las actividades que supongan intercambio van a ser tomadas en consideración por el proceso de gestión del intercambio atendiendo a ese aspecto o dimensión específica. Lo cual no quiere decir que no puedan ser afectadas por otros procesos de gestión.

Desde nuestra óptica, hablar de gestión del intercambio o de marketing supone asumir de forma integral o global el conjunto de momentos, actividades o procesos de la organización en los que se produce intercambio y actuar, en consecuencia, para que el mayor número de interacciones que sea posible funcionen lo mejor y lo más coherente y sinérgicamente que sea posible para la mayor satisfacción de quienes toman parte en ellas, en definitiva, de todo el conjunto de *stakeholders* de la organización. Por expresarlo con un ejemplo, de poco vale un cartel animando a solicitar información *desmentido* por la expresión en la cara de la persona que está en la ventanilla.

Hemos preferido hablar en el título de este apartado de gestión del intercambio en lugar de hablar de marketing principalmente porque la palabra marketing tiende a ser interpretada en forma inadecuada en muchos ámbitos y sin duda en el de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno. Habiendo sido presentado y utilizado en al menos dos actividades, diremos que el término gestión del intercambio parece aceptarse con facilidad. Sin embargo, debe entenderse que, en principio, para nosotros los términos marketing y gestión del intercambio pueden ser utilizados indistintamente.

Así pues, en las siguientes páginas nos proponemos elaborar el concepto de marketing, construyéndolo, a partir de las herramientas que aportan las ciencias de la gestión, como el proceso de gestión, propio de este *tercer nivel* que hemos calificado como avanzado, que se ocupa del intercambio entre la organización y su entorno y, por extensión, dentro de ella. A partir de ese desarrollo intentaremos aplicar los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos del marketing a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.8.1. El marketing como gestión del intercambio

Dentro de nuestro esquema, el proceso de gestión del intercambio aparece, en principio, en organizaciones con un cierto nivel o grado de complejidad en las cuales se han ido configurando, en primer lugar, los procesos básicos de gestión y posiblemente algunos de los que hemos denominado especializados. Desde esta conceptualización, en la medida en que en determinados momentos, actividades o procesos se está colocando el intercambio bajo el foco de atención de las personas con responsabilidades de gestión, podemos empezar a hablar de marketing.

Así pues, queremos, en primer lugar, aproximarnos a los principales hitos en la evolución del marketing hasta conformar las perspectivas actuales para presentar después algunos de los conceptos básicos que se manejan en el campo del marketing. A continuación intentaremos describir el proceso de gestión del intercambio, construyéndolo, como de costumbre, como un proceso en el que distinguiremos subprocesos de planificación, ejecución y evaluación. Por último dedicaremos un apartado específico al proceso de gestión de la imagen, como proceso de especial importancia que puede diferenciarse o desgajarse dentro o a partir del proceso de gestión del intercambio.

6.8.1.1. Despliegue y perspectivas del marketing

Parece oportuno decir que el concepto de marketing entendido como gestión del intercambio que hemos empezado a dibujar en este apartado es, a nuestro juicio, congruente con las propuestas más vigentes en la actualidad en el seno de la

comunidad científica y profesional de referencia. Sin embargo no podemos olvidar que dicha comprensión del marketing es el resultado de una evolución a lo largo de la cual se han hecho diferentes definiciones del marketing como disciplina científica y como herramienta de gestión

Como señalan Peris y otros, el actual concepto de marketing representa una nueva forma de entender lo que clásicamente se ha llamado en muchas organizaciones y en muchos libros la *función comercial* (Peris y otros, 1995: 389). Como teníamos ocasión de reflejar en el apartado 4.3., fueron propuestas como las de Levitt a partir de los años cincuenta y sesenta las que subrayaron las limitaciones de un enfoque en el que las personas encargadas del marketing cumplen, únicamente, la función de vender los productos, sin influir, por ejemplo, en su diseño o en otros aspectos que sin embargo van a afectar, sin duda, a la comercialización.

Se diría que estas aportaciones contribuyen a ir ensanchando el ámbito de influencia del marketing y fructifican en buena medida en los años setenta y ochenta, cuando va tomando fuerza la diferenciación entre *marketing operacional* y *marketing estratégico*. Así, se reserva la denominación de marketing operacional para la "clásica gestión comercial" (Peris y otros, 1995: 390) basada, fundamentalmente, en el manejo de las variables del llamado *marketing-mix* (producto, precio, distribución y comunicación) sobre las que volveremos más tarde y se llama marketing estratégico a la contribución del marketing a la planificación o dirección estratégica de la organización, entendiendo que el marketing, como proceso de gestión, debe afectar al funcionamiento global de la organización.

Se diría que esta evolución es congruente con otras tendencias observadas en el campo de la teoría de la gestión acerca de las que hemos hecho distintas referencias. En la medida en que los entornos y las organizaciones se toman más complejos se acrecienta la importancia estratégica de gestionar adecuadamente la demanda y, en definitiva, el intercambio. Flipo lo expresa del siguiente modo:

> El término *marketing*, empleado al principio únicamente en la gestión de la relación empresa-cliente, puede hoy generalizarse como un método que hace posible asentar un poder esencialmente persuasivo para dirigir una relación de fuerzas desfavorable en un sentido más equilibrado (...). Este marketing se desarrolló estas últimas décadas precisamente para hacer frente al aumento de

> poder del consumidor, llamado *consumerismo*. De un estado de dependencia, esos clientes pasan a un estado de socios (...). Frecuentemente el consumidor, al percibir su dependencia de un proveedor tiende a comportarse como usuario, mientras que si cree tener una relativa independencia, tiende a comportarse como cliente" (Flipo, 1993: 29).

No ha sido ajena a esta evolución la creciente importancia de los servicios, en los que la separación entre producción y venta no se da a la manera de la industria y se evidencia, por ello, la interdependencia entre la *venta* y el resto de procesos de la organización. Desde el campo del marketing de servicios, como veíamos en el apartado 4.6.3., se subraya la necesidad de una mayor integración entre la producción y la venta (y se llega a hablar del marketing como una función de línea), subrayando el error que supone que la proximidad a los clientes que caracteriza a quienes tienen contacto con los ellos no ejerza una influencia determinante sobre todo el proceso productivo y la organización en general.

En realidad, tal como decíamos en el apartado 4.3.20. llega a considerarse el marketing como una filosofía de gestión, como una manera de enfocar el funcionamiento de la globalidad de la organización. A esta dimensión filosófica del marketing se refieren Kotler y otros cuando hablan del *enfoque marketing* y el *enfoque marketing social* como aproximaciones a la gestión de las organizaciones que superan perspectivas anteriores que sitúan en torno a conceptos como, por ejemplo, el *enfoque producción* (que supone que todo lo producido se venderá), el *enfoque producto* (que supone que los productos buenos se venderán en todo caso) o el *enfoque ventas* (que supone que si se hace bien la comercialización cualquier producto se venderá). Para este autor, el enfoque más completo sería el enfoque marketing social:

> "El enfoque marketing social supone que la tarea de las organizaciones es identificar las necesidades, deseos e intereses de sus públicos objetivos, suministrarlos de manera más efectiva que la competencia y de forma que preserven o realcen el bienestar a largo plazo de los consumidores y de la sociedad" (Kotler y otros, 1995: 33).

Sea como fuere, diríamos que la perspectiva dominante hoy en día en el campo del marketing lo entiende como una teoría científica y una tecnología de gestión cuyo objetivo fundamental es la creación, estimulación y facilitación de transacciones útiles o intercambios permanentes de las organizaciones con sus mercados. Esta idea de

estabilidad, durabilidad, lealtad y fidelidad en el intercambio se suele expresar con el término *marketing de relaciones* (Berry y Parasuraman, 1993: 156). El paradigma dominante en el campo del marketing está presidido, en todo caso, por el principio de orientación al cliente, concordante, como vemos, con la filosofía que se propone desde la gestión de calidad (Vázquez Casielles y Trespalacios, 1998: 48). Se habla en ocasiones de *orientación al mercado*, que, según Santesmases:

> "Es un requisito para que la dirección comercial se identifique con una efectiva dirección de marketing. La orientación al mercado supone la aplicación del concepto de marketing (tratar de satisfacer las necesidades del consumidor), junto con la integración y coordinación de funciones, la perspectiva a largo plazo y el objetivo de beneficio" (Santesmases, 1996: 996).

En este contexto de comprensión del marketing, la disciplina ha ido ampliando su radio de influencia hablándose, por ejemplo, de conceptos como los siguientes:

- Marketing interno, utilizado, como ya señalábamos en el apartado 4.3.20., para referirse al "conjunto de actividades similares a las de marketing, en general, pero dirigidas a todas las personas (empleados y directivos) que colaboran en la organización con la finalidad de motivarlas y conseguir su orientación hacia el mercado. Su aplicación se considera esencial para el éxito de los programas de marketing externo" (Santesmases, 1996: 991).
- Marketing interactivo, termino que se refiere al intercambio que tiene lugar en la relación directa entre el vendedor y el comprador. Se subraya la importancia del marketing interactivo en el contexto del marketing de servicios, en los que no hay, en muchos casos, separación entre la producción y la venta (Cámara, 1996: 479).
- Marketing social, concepto que, aparte de ser utilizado, como hemos visto anteriormente, para referirse a un enfoque de gestión, se usa también para identificar "una parte o aspecto del marketing no empresarial cuya finalidad es estimular y facilitar la aceptación de ideas o comportamientos sociales que se consideran beneficiosos o bien frenar o desincentivar aquellas otras ideas o comportamientos que se consideran perjudiciales" (Santesmases, 1996: 991-992).
- Marketing con causa o marketing relacionado con causas, es el término utilizado para referirse a actividades llevadas a cabo por empresas lucrativas en apoyo de causas sociales. Según Santesmases no se ha de confundir con el marketing social ya que "las acciones filantrópicas realizadas constituyen solo un medio para

conseguir el fin último de incrementar las ventas y los beneficios" (Santesmases, 1996: 991).

En esta misma línea se habla también de marketing político, marketing de instituciones no lucrativas y marketing público, por añadir tres ejemplos más. Tanto estos desarrollos sectoriales del marketing como su actual comprensión general alimentan el concepto de marketing que estamos intentando elaborar y proponer en estas páginas.

6.8.1.2. Algunos conceptos básicos en marketing

La palabra marketing, evidentemente, proviene del término *market*, que significa mercado. ¿Qué se entiende por mercado?:

> "Se denomina así a cualquier contexto en el cual se realiza un intercambio voluntario entre distintos agentes económicos. Es por tanto un ámbito en el que se enfrentan la oferta y la demanda para fijar un precio; así, podemos hablar de mercado haciendo referencia al conjunto de actos de compra y venta referidos a un producto determinado" (Giner y otros, 1998: 473-474).

Aceptando como marco esa definición general, diríamos que el marketing suele interpretar el mercado, específicamente, como aquel conjunto de consumidores actuales o potenciales que comparten una necesidad o deseo y que están o podrían estar dispuestos a participar en algún tipo de intercambio para satisfacer esa necesidad o deseo (Kotler y otros, 1995: 11). Cabe subrayar que, en términos generales, el marketing tiende a tomar en consideración las necesidades o deseos en tanto en cuanto se expresan o pueden llegar a expresarse como demanda solvente, es decir, como demanda respaldada por una capacidad de compra. Ello no quiere decir que el marketing no pueda aplicarse y se esté aplicando a otro tipo de intercambios. Pensemos, por poner un ejemplo, en el marketing electoral en el que lo que se busca no es un comportamiento de compra sino, por ejemplo, de voto.

A la hora de comprender los mercados el marketing ofrece dos conceptos fundamentales: el de *estructura del mercado* y el de *evolución del mercado*. El primer concepto (Peris y otros, 1995: 418) hace referencia al hecho de que los mercados no son homogéneos, sino que están compuestos por *segmentos* o grupos de clientes en

cada uno de los cuales se presentan similares características y necesidades. Segmentar un mercado, como veremos más adelante, es identificar esos segmentos y actuar en consecuencia. Johnson señala que las bases más comunes para la segmentación de los mercados son demográficas, geográficas, comportamentales o de volumen de compra (Johnson, 1993: 724). En cuanto a la evolución de los mercados, Kotler y otros la retratan de este modo:

> "La teoría de la evolución del mercado (...) sostiene que la aparición de nuevos mercados tiene lugar cuando se crea un producto para satisfacer una necesidad insatisfecha. El innovador generalmente diseña un producto para la totalidad del mercado o mercado masivo. Los competidores entran en el mercado con productos similares conduciendo a un crecimiento del mismo. El crecimiento acaba por ralentizarse y el mercado entra en una fase de madurez. Tiende después a la fragmentación, hasta que algunas empresas introducen algún nuevo atributo que lo consolida en menos segmentos pero de mayor dimensión. Esta fase no es duradera, hasta que los competidores copian los nuevos atributos. Existe un ciclo hacia adelante y hacia atrás entre la consolidación del mercado basada en la innovación y la fragmentación basada en la competencia. El mercado para la presente tecnología finalmente disminuirá y se retraerá debido al descubrimiento de nuevas tecnologías" (Kotler y otros, 1995: 429).

En cualquier situación de mercado el marketing se ocupa de ese complejo proceso que relaciona la oferta de productos (en el más amplio sentido de la palabra) con la demanda potencial y real de personas y organizaciones que están o pueden estar dispuestas a entregar algo de valor a cambio de dichos productos. En ese contexto se produce una variedad de flujos que, Vázquez Casielles y Trespalacios, por ejemplo, retratan de esta manera:

> "Los flujos físicos corresponden a las transacciones propiamente dichas que se concretan en la entrega de bienes y servicios a cambio de un pago en unidades monetarias. Los flujos de comunicación preceden, acompañan y siguen a los flujos físicos y se fundamentan en la imprescindible recogida de información de los mercados, particularmente acerca de los deseos y necesidades de los clientes y en la comunicación propiamente dicha sobre las características de sus ofertas dirigidas a mercados determinados" (Vázquez Casielles y Trespalacios, 1998: 49).

Dentro de esa multiplicidad de flujos, se denomina *marketing-mix* a la combinación de las variables sobre las que ha venido incidiendo más directamente el marketing para lograr sus objetivos en relación con el intercambio. Estas variables suelen ser citadas en la formulación realizada por McCarthy en los años sesenta que se refería a las cuatro pes, es decir: producto, precio, ubicación (en inglés, *place)* y promoción. En la literatura se encuentran pequeñas variaciones al respecto. Así, por ejemplo, se habla, en ocasiones de producto, distribución, precio y comunicación, dándose el caso de

autores que añaden alguna variable más (Vázquez Casielles y Trespalacios, 1998: 464).

Desde el punto de vista del marketing, se entiende por producto "todo aquello susceptible de ser ofrecido para satisfacer una necesidad o deseo" (Kotler y otros, 1995) y, en este contexto, suele entenderse en sentido amplio, incluyendo, por ejemplo, a los servicios. Se utiliza el concepto de *producto aumentado* o *producto ampliado*:

> "El producto ampliado (...) incluye no sólo los atributos característicos del producto genérico sino también otros elementos que pueden ser de interés para el cliente y que pueden servir para diferenciarlo de otros productos de la competencia. Así, el producto que finalmente llega al consumidor es un combinado de atributos que puede incluir servicios complementarios y atributos subjetivos" (Vázquez Casielles y Trespalacios, 1998: 229).

Veamos, por ejemplo, cómo aplica Grönroos este concepto a los servicios:

> "El servicio (...) consiste (...) en un paquete básico que incluye los elementos necesarios para incorporar las características relacionadas con su calidad técnica (servicio esencial, servicios y bienes facilitadores y de apoyo). En segundo lugar, comprende un incremento del paquete básico para convertirlo en una *oferta de servicio incrementada*, en la que se añaden los aspectos de accesibilidad, interacción y participación del cliente en la producción y entrega del servicio. En tercer lugar (...) la mejora de la imagen (...) es parte de la oferta total" (Grönroos, 1994: 89).

Los productos tienen una vida limitada y atraviesan una serie de etapas (suele hablarse de introducción, crecimiento, madurez y declive) en lo que se denomina *ciclo de vida* del producto. Al conjunto de productos de una organización se le llama *cartera de productos*. Fijándonos en algunas de las características de la cartera de productos diríamos que ésta puede ser mayor o menor y puede estar más o menos diversificada. Un concepto importante en relación con los productos es el concepto de *marca*, entendida como aquello que permite identificar unos productos y diferenciarlos de otros.

La distribución comercial se ocupa de la forma y el canal adecuado para hacer llegar los productos desde el fabricante hasta el consumidor. Las decisiones acerca de la distribución suelen estar orientadas por el deseo de obtener la mayor cobertura posible del mercado objetivo con el menor coste que sea posible. Por otra parte se

busca la coherencia entre las decisiones acerca de la distribución con el resto de decisiones de la organización sobre aspectos como la imagen, por poner un ejemplo.

En cuanto al precio se diría que:

> "Desde la perspectiva del marketing, el precio es algo más que la cantidad de dinero que debe ceder el comprador para hacerse con una cantidad dada de un producto determinado. En un sentido menos restrictivo, el precio bien pudiera concebirse como la contrapartida, en términos de esfuerzo o sacrificio monetario, de la obtención de un determinado nivel de utilidad o satisfacción" (Vázquez Casielles y Trespalacios, 1998: 365).

Desde el punto de vista del comprador el precio representa el sacrificio que ha de realizar, pero también se toma, por ejemplo, como indicador de calidad. En cuanto a las decisiones por parte del vendedor, además de tomar en cuenta los costes ha de considerar una multiplicidad de cuestiones tales como las variables del entorno, la etapa del ciclo de vida en la que está el producto o la coherencia entre las decisiones sobre precios y el resto de decisiones de la organización, y en particular sus objetivos y estrategias.

En cuanto a la cuarta de las variables del *marketing-mix*, es habitual referirse a la *comunicación comercial* como una parte del flujo total de comunicación, si bien, dicha diferenciación ha sido considerada en algunos casos como inadecuada, en tanto en cuanto se diría que toda la comunicación es, de una u otra manera, comunicación comercial o comunicación que afecta al intercambio, cuestión sobre la que volveremos más adelante. Sea como fuere, en los textos de marketing se hace especial incidencia en algunas actividades de comunicación. Así, por ejemplo, según Kotler y otros, "el *mix de comunicación* tiene cinco herramientas principales:

- Publicidad: toda comunicación no personal y pagada para la presentación y promoción de ideas, bienes o servicios de una empresa determinada.
- Marketing directo: es la comunicación de la oferta de bienes y servicios directamente al consumidor potencial sin contar con intermediarios.
- Promoción de ventas: son los incentivos a corto plazo para fomentar la compra de un producto o servicio.
- Relaciones públicas: es el conjunto de programas genéricos que se diseñan para mejorar, mantener o proteger la imagen de una compañía o producto.
- Fuerza de ventas: se trata de la comunicación verbal con un cliente potencial cuyo propósito es realizar una adquisición" (Kotler y otros, 1995: 654).

Desde la actual perspectiva del marketing como marketing de relaciones se afirma, en ocasiones, que se ha producido, en muchas ocasiones una comprensión restrictiva de las variables a manejar en el campo del marketing y se insiste en una activación de todos los resortes posibles para conseguir lo que se ha llamado *fidelización* de los clientes a través de una satisfacción que llegue, incluso, a superar sus expectativas, como señalábamos en el aparado 4.7.2.2.1.

6.8.1.3. El proceso de gestión del intercambio

Como exige la coherencia que esperamos que tenga nuestro esquema de comprensión de la gestión de las organizaciones vamos a intentar construir el proceso de gestión del intercambio diferenciando en su seno momentos o actividades de planificación, ejecución y evaluación, interconectados e integrados entre sí y con el resto de procesos de la organización.

Proponemos hablar de *planificación del intercambio* para referirnos al proceso mediante el cual se establecen objetivos en relación con el intercambio (por ejemplo en términos de cifra de ventas o cuota de mercado) y se proponen las actividades que van a permitir alcanzar esos objetivos. Hay que señalar que, en muchas organizaciones, la contribución de la planificación del intercambio al proceso de planificación general será, posiblemente, la de mayor peso específico, precisamente por la importancia relativa de los objetivos relativos al intercambio para el cumplimiento de la misión de la organización. Creemos que este concepto de planificación del intercambio, definido así, va más allá de conceptos al uso como los de *planificación comercial* (Rodrigo y Rufín, 1997: 289) o *plan de marketing* (Vázquez Casielles y Trespalacios, 1998: 523), que tienden a circunscribirse al ámbito de lo que hemos llamado marketing operacional.

Como en otros procesos, observaremos que entre las actividades que van a permitir alcanzar los objetivos de intercambio algunas de ellas pueden ser desarrolladas por las personas con responsabilidades en la gestión del intercambio; sin embargo muchas otras estarán bajo la responsabilidad de otras personas, en cuyo caso, las personas con responsabilidades de gestión del intercambio pueden influir en ellas, por ejemplo, mediante políticas relacionadas con el intercambio que regulen su

ejecución. En realidad cuanto más se asume el carácter estratégico de la gestión del intercambio mayor es el grado en que se afecta al conjunto actividades de la organización desde la planificación del intercambio.

En cuanto a lo que llamaríamos *evaluación del intercambio*, siendo coherentes con el concepto de evaluación que venimos proponiendo, entendemos que incluiría los momentos, actividades o procesos en los cuales la organización incorpora y procesa información externa o interna relevante en relación con el intercambio para estar en condiciones de encarar un nuevo proceso de planificación. Entendido así, podríamos incluir en este proceso, como decíamos en el apartado 6.3., actividades de *análisis o investigación comercial* (también llamada *investigación de mercados)* o lo que se denomina en ocasiones *control de las actividades del marketing* por citar dos ejemplos.

Dibujamos, como se ve, un proceso de gestión del intercambio en el que no se prejuzga en qué medida se van a desgajar o configurar actividades o procesos a ejecutar por parte de las personas con responsabilidades de gestión del intercambio o en qué medida serán las diferentes actividades de la organización las que contribuirán a la consecución de los objetivos de intercambio. Este planteamiento es, a nuestro juicio, congruente con nuestra definición de intercambio y con la importancia que le atribuimos.

Creemos, incluso, que este concepto de gestión del intercambio puede representar una aportación en el panorama, a veces contradictorio, de la distinción entre marketing estratégico y marketing operacional. Efectivamente, en algunas de las conceptualizaciones al uso se diría que, si se asume lo que se afirma en relación con el carácter estratégico del marketing, que afectaría al conjunto del funcionamiento de la organización, dicho planteamiento resulta contradictorio, en ocasiones, con determinadas caracterizaciones de la función o el departamento de marketing o del propio marketing operacional. Grönroos llega a afirmar que el departamento de marketing puede ser una *trampa organizativa* (Grönroos, 1994: 173).

Partiendo de esta conceptualización, vamos, entonces a detenernos en lo que pueden suponer, desde nuestro enfoque, la planificación del intercambio y la evaluación del intercambio.

6.8.1.3.1. La planificación del intercambio

Cuando hablamos de planificación del intercambio, tal como ha ocurrido en nuestro abordaje de todos los procesos de planificación revisados hasta el momento, nos estamos refiriendo a todos los niveles a los que se produce la planificación. Si en el proceso de planificación general de la organización hemos señalado que puede haber diferentes niveles más o menos próximos a lo estratégico o a lo operativo, lo mismo vale para la planificación del intercambio.

Por otra parte, como venimos señalando, tanto en los niveles más estratégicos como en los más operativos se produciría una interrelación entre la planificación del intercambio y, por ejemplo, el proceso de planificación general de la organización. En este caso con mayor motivo, si cabe, pues los objetivos de intercambio son, por definición, objetivos que inciden directamente en la satisfacción de los diferentes *stakeholders* y, en definitiva, como decíamos, acostumbran a tener un especial impacto en el cumplimiento de la misión de la organización, en tanto en cuanto ésta existe, al menos en la mayor parte de los casos, precisamente para incidir en su entorno.

Para construir lo que estamos denominando proceso de planificación del intercambio nos parece oportuno comenzar revisando los conceptos y planteamientos más usuales en relación con las estrategias que las empresas pueden utilizar para establecer, en los mejores términos que sea posible, su intercambio con el entorno. Puede decirse que tanto en los textos referidos al *marketing estratégico* como en la literatura acerca de la *dirección estratégica* (a la que nos referimos en el apartado 6.1.2.2.3.) se maneja una suerte de lenguaje común que es necesario conocer.

Así, por ejemplo, se utiliza muy a menudo la matriz propuesta por Ansoff en los años sesenta (Mintzberg, 1993b: 81) en la que se clasifican las estrategias básicas según

la actualidad o novedad de productos y mercados involucrados en el intercambio y se habla de:

- Penetración: productos actuales en mercados actuales.
- Desarrollo de productos: productos actuales en mercados nuevos.
- Desarrollo de mercados: productos nuevos en mercados actuales.
- Diversificación: productos nuevos en mercados nuevos.

En la misma década resultan relevantes las propuestas de Chandler a quien, como a Ansoff y a Porter, nos referimos en el apartado 4.3.17. Cuervo, basándose en las propuestas de Chandler, plantea una evolución hipotética de las empresas en tres momentos y apunta las estrategias más adecuadas para cada situación (Cuervo, 1996: 131):

- En un primer momento, primarían estrategias de expansión (por ejemplo, geográfica) para aprovechar las economías de escala.
- En un segundo momento, la necesidad de garantizar el abastecimiento y la distribución o de disminuir costes de transacción llevaría a estrategias de integración. En la cadena de valor, la integración vertical es la "asunción de actividades de una empresa que absorbe procesos anteriores o posteriores a los que venía desarrollando" (Cuervo, 1996: 520). La integración horizontal es la "asunción por parte de la empresa de la oferta de productos a sus clientes actuales distintos a las actividades actuales" (Cuervo, 1996: 520).
- En un tercer momento, para explotar las sinergias o economías de gama (de productos o de mercados) se plantearían estrategias de diversificación. Las economías de gama surgen si los costes de producción de dos bienes son inferiores cuando se producen juntos.

Como tercera y última aportación básica para comprender el lenguaje comúnmente utilizado para nombrar las estrategias en relación con el intercambio diremos que, en los años ochenta es relevante la aportación de Porter que propone una lista de *estrategias genéricas*. Las estrategias genéricas se orientan a la búsqueda de una posición de ventaja difícilmente atacable por la competencia. Según Porter estas ventajas pueden basarse en los costes, en algún tipo de diferenciación o en el hecho

de que la organización focalice o concentre su actividad sobre un segmento específico (Mateos-Aparicio y otros, 1998: 265).

Como un esquema que, desde el campo del marketing, recoge y sistematiza estas aportaciones hemos de recoger el de Kotler y otros. En la actualidad, según estos autores, para la búsqueda y sostenimiento de la ventaja competitiva, el marketing estratégico bascula fundamentalmente sobre los conceptos de *segmentación* y *posicionamiento* (Kotler y otros, 1995: 296). En el proceso de segmentación, sobre la base del análisis de la estructura del mercado (que en nuestro esquema encajaría en el subproceso de evaluación) se produce la elección del *mercado meta* y la formulación de las estrategias correspondientes que permitirán la consecución del posicionamiento deseado. El término posicionamiento:

> "Se refiere al lugar que ocupa un producto o marca, según las percepciones de los consumidores, en relación a otros productos o marcas competitivos o a un producto ideal" (Santesmases, 1996: 997).

Kotler y otros resumen de la siguiente manera la cuestión de las estrategias (Kotler y otros, 1995: 106). En primer lugar se refieren a las estrategias de crecimiento intensivo (las que otros autores llamaban de expansión), entre las que están las tres primeras que mencionaba Ansoff. Santesmases las define así:

- Estrategia de penetración en el mercado es la "estrategia de expansión que consiste en incrementar la participación en los mercados en los que se opera y con los productos actuales" (Santesmases, 1996: 983).
- Estrategia de desarróllo de mercados es la "estrategia de expansión que implica buscar nuevas aplicaciones para el producto actual que capten nuevos segmentos de mercado" (Santesmases, 1996: 982). También puede referirse a la búsqueda, por ejemplo, de nuevas áreas geográficas.
- Estrategia de desarrollo de productos es la "estrategia de expansión que consiste en lanzar nuevos productos que sustituyan a los actuales" (Santesmases, 1996: 982) o, en todo caso, mejoras o variaciones.

En segundo lugar, Kotler y otros hablan de las estrategias de crecimiento integrado, refiriéndose al crecimiento hacia atrás (comprar proveedores), crecimiento hacia

adelante (comprar distribuidores) y crecimiento horizontal (comprar competidores). Cuervo señala que, en realidad, la integración vertical (que incluye el crecimiento hacia atrás y hacia adelante) puede ser comprendida como un proceso de diversificación en el que la organización es su propio cliente (Cuervo, 1996: 138).

Por último, entre las estrategias de crecimiento diversificado, Kotler y otros diferencian las siguientes:

- Estrategia de diversificación concéntrica: ampliación de la cartera o gama de productos desarrollando o incluyendo productos con sinergias con los actuales para nuevos públicos.
- Estrategia de diversificación horizontal: con el mismo producto buscar diferentes públicos.
- Estrategia de diversificación no relacionada (conglomerado): "diversificación en la que no existe ninguna relación con los productos, clientes, mercados o tecnologías previas" (Cuervo, 1996: 517).

En última instancia este tipo de conceptos no hacen sino referirse a las grandes decisiones que en términos de intercambio con el entorno han de realizar las organizaciones, como por ejemplo: crecer o no crecer, integrarse verticalmente, subcontratar o establecer alianzas, diversificarse o especializarse. Cada organización, en función de la circunstancia en la que esté, de sus objetivos y de las características en las que quiera o pueda apoyarse optará por una u otra estrategia. A menudo se afirma, por ejemplo que las estrategias son diferentes si la organización tiene un papel de líder, retador, seguidor o especialista en *nichos* (segmentos específicos) de mercado (Kotler y otros, 1995: 458).

Obviamente el carácter estratégico de este tipo de decisiones acerca del intercambio hace que afecten de forma especial a toda la organización. Es imposible llevar a cabo cualquier decisión estratégica en torno al intercambio sin afectar, por ejemplo, a la estructura de la organización o a sus capacidades. Así, por ejemplo, según Grant:

> "A finales de los años ochenta y principios de los noventa, el centro de interés del análisis de la ventaja competitiva se desplazó rápidamente a los aspectos internos de la empresa. La ventaja competitiva se ve menos dependiente de las elecciones

> de la empresa sobre su posición en el mercado y más de la explotación de recursos y capacidades internos" (Grant, 1996: 42).

Sea como fuere, entendemos que el proceso de planificación del intercambio en interacción con el proceso de planificación general de la organización permitirá, en sus niveles más estratégicos, formular objetivos en términos de intercambio y estrategias a seguir al respecto. Como en el resto de procesos de planificación, en el marco de las planificaciones más amplias se van articulando planificaciones de menor alcance. Desde la perspectiva del marketing operacional, en esas sucesivas planificaciones se deberá, en todo caso, establecer objetivos y actividades que incidan en las cuatro variables del llamado *marketing-mix* (Peris y otros, 1995: 417-419) a las que nos hemos referido antes.

Como hemos señalado, para alcanzar los objetivos relacionados con el intercambio pueden plantearse actividades que se encomienden a las personas con responsabilidades de gestión del intercambio o bien orientaciones o políticas que elaboradas por éstas sean aplicadas por otras personas de la organización. Así, por poner algunos ejemplos, las personas con responsabilidades en relación con el marketing pueden participar directamente en el diseño de productos, en la fijación de precios, en la organización de la distribución o en la promoción de un producto o pueden, por el contrario, emitir unas orientaciones al respecto que sean tomadas en cuenta por las personas responsables de cada uno de los procesos.

6.8.1.3.2. Evaluación del intercambio

Si conservamos el esquema que estamos aplicando a cada uno de los procesos, al hablar de *evaluación del intercambio* hemos de incluir todos los momentos, actividades o subprocesos en los que la organización obtiene y procesa, en el entorno y en su interior, información relevante para el intercambio. Como en el resto de los casos, hemos de entender que el proceso de evaluación del intercambio alimenta a otros procesos de evaluación de la organización y es alimentado por ellos. La importancia que el intercambio tiene, en general, en las organizaciones hace que la evaluación del intercambio constituya, en el caso de realizarse como tal, una contribución fundamental al proceso de evaluación general de una organización. Parece difícil encontrar algún aspecto de la organización que no se vea afectado por

el intercambio y que no lo afecte. Esa es la razón, como decíamos, de la progresiva ampliación del radio de acción del marketing.

Para construir lo que llamamos evaluación del intercambio podemos tomar como referencia principal lo que se denomina *sistema de información de marketing* (SIM) (Santesmases, 1996: 322; Vázquez Casielles y Trespalacios, 1998: 207) que no es sino uno de los *sistemas de información* de los que hemos hablado en los apartados 6.3.2. y 6.6. Según la conceptualización de Kotler y otros "un sistema de información marketing (SIM) es el conjunto de personas, equipos y procedimientos diseñados para recoger, clasificar, analizar, valorar y distribuir a tiempo la información demandada por los gestores de marketing" (Kotler y otros, 1995: 135). Según estos autores:

> "El sistema de información de marketing se compone de cuatro subsistemas. El primero es el sistema de datos internos, que proporciona información sobre las ventas, costes, inventarios, cash-flow, etc. (...). El segundo subsistema es el de inteligencia de marketing, que proporciona a los gerentes de marketing información diaria sobre el entorno de marketing (...). El tercer subsistema está compuesto por la investigación de marketing, que supone la recogida de información relevante para resolver un problema concreto en el que se encuentra inmersa la empresa (...). El cuarto subsistema está integrado por el sistema de apoyo a las decisiones de marketing, que consiste en técnicas estadísticas y en los modelos de decisión que asisten a los directores de marketing para mejorar sus análisis y decisiones" (Kotler y otros, 1995: 159).

Entendemos que este tipo de sistemas apuntan, en una línea coincidente a la que nosotros planteamos, hacia la mayor integración posible de un proceso de evaluación del intercambio que:

- Obtenga y procese información acerca de necesidades y recursos presentes en el entorno relevantes para los intercambios en los que está inmersa o puede involucrarse la organización.
- Permita describir, analizar y evaluar las actividades y procesos relacionados con el intercambio que tiene o puede tener lugar en la organización.

Recuperando conceptos revisados en el apartado 6.3., diríamos que se trata (con herramientas, por ejemplo, como las de la *investigación comercial* y las del *análisis del entorno* e *interno*) de buscar sistemáticamente información dentro y fuera de la organización y de analizar constantemente la estructura y la evolución del mercado

en búsqueda de oportunidades y amenazas, atendiendo a las necesidades y comportamientos de los consumidores y a los recursos presentes en el entorno (por ejemplo de otras organizaciones) y teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades de la organización. Por otra parte, en un proceso de evaluación del intercambio así entendido se incluye la evaluación que la propia organización realiza sobre el estado de las relaciones de intercambio y, en general, acerca de las actividades realizadas para alcanzar objetivos relacionados con el intercambio. Evaluación que podrá ser denominada *control de las actividades de marketing* o que, realizada bajo determinadas condiciones será denominada *auditoría de marketing* (Vázquez Casielles y Trespalacios, 1998: 523-524).

Por otro lado, aparte de las técnicas e instrumentos que hemos recogido como útiles para lo que estamos llamando evaluación del intercambio, es necesario hacer también una breve referencia a algunos conceptos muy utilizados para describir y analizar los entornos de las organizaciones entendidos como mercados reales o potenciales y, singularmente al modelo de Porter, al que ya aludimos en el apartado 4.3.17., según el cual son cinco las fuerzas competitivas que han de ser tomadas en cuenta para determinar el atractivo de cada sector en el mercado:

1. "La amenaza de entrada de nuevos competidores en el sector.
2. La intensidad de la rivalidad entre los competidores existentes.
3. La presión de los productos sustitutos.
4. El poder negociador de los compradores.
5. El poder de negociación de los proveedores" (Claver y otros, 1996: 103).

En opinión de Grant, el mérito de este modelo "es que proporciona un marco ordenado, sencillo aunque potente, para clasificar la información relevante sobre la estructura del sector y para predecir las implicaciones que tienen estas características estructurales para el comportamiento competitivo" (Grant, 1996: 121). El esquema de Porter pretende, en definitiva, ayudar a identificar las *barreras de entrada* (Peris y otros, 1995) que una organización que desease penetrar en un sector se encontraría. Las barreras de entrada (y las barreras de salida) pueden ser de muy diverso tipo: economías de escala, costes de cambio, factores políticos, características diferenciales de la competencia o canales de distribución, por poner cinco ejemplos. Una vez que la organización se ha decidido por un mercado, debe obviamente,

continuar e incrementar su trabajo de evaluación permanente del mismo para lo cual la conceptualización de Porter sigue siendo útil en todo caso.

En todo caso no dejan de aparecer nuevas perspectivas como la de James Moore quien en 1996 publica una obra con el significativo título *The death of competition* "cuya tesis consiste en afirmar que las empresas que alcanzan el éxito competitivo son aquellas que son capaces de comprender todas las interrelaciones que se establecen en su negocio y que son capaces de situarse en el centro de dicho entramado" (Gidrón y Rueda, 1998: 20). Según este autor:

> "El concepto de sector como unidad de análisis estratégico es cada vez más débil, puesto que las relaciones de negocio son cada vez más transectoriales (...). El autor sostiene que la consideración que se debe otorgar a los clientes y a los proveedores e, incluso, a los competidores es la de socios (...) La principal relación ya no será la competencia sino la co-evolución" (Gidrón y Rueda, 1998: 20).

6.8.1.4. Gestión de la imagen

En nuestra conceptualización entendemos que dentro o a partir del proceso de gestión del intercambio puede diferenciarse o desgajarse un proceso de gestión que vamos a llamar proceso de gestión de la imagen de la organización. Dicho de otra manera, afirmamos que los momentos o actividades en las que se realizaría eso que vamos a llamar gestión de la imagen pueden quedar más o menos subsumidos en el proceso de gestión del intercambio o pueden desarrollarse y articularse como un proceso de gestión más o menos diferenciado dentro o a partir del proceso de gestión del intercambio.

6.8.1.4.1. Concepto de imagen y de gestión de la imagen

Hablamos de gestión de la imagen para referirnos al proceso de gestión que tiene en su punto de mira la imagen de la organización o de alguno de sus productos, servicios, o, en general, elementos o partes. Como dijimos en el apartado 4.4.4.1., las imágenes acerca de una organización, las denominadas *imágenes corporativas*, no existen y se forman sino en las personas y en los grupos que interactúan con la organización. La imagen es un efecto o un subproducto de ese proceso de

comunicación que es el macroproceso organizacional en el campo de conciencia cognoscitivo, afectivo y significativo de los diferentes *stakeholders* (externos o internos) de la organización. Santesmases la define así:

> "Representación mental que tienen los públicos interesados y la sociedad en general de una empresa o entidad, de sus directivos y sus productos o de sus realizaciones e iniciativas" (Santesmases, 1996: 986).

Villafañe distingue tres dimensiones en la imagen corporativa: la autoimagen o imagen que la organización tiene de sí misma; la imagen intencional, que es la imagen que la organización pretende que los diferentes públicos se formen; y la imagen pública que es la que realmente se forman. Según este autor, la "idea de globalidad y su naturaleza intangible son quizá los dos atributos definitorios de la imagen en los que mayor coincidencia se aprecia entre los distintos autores" (Villafañe, 1993: 30). Igualmente se insiste en que "la imagen corporativa o de empresa es esencialmente un hecho relacional" (Villafañe, 1993: 15).

Se diría que la imagen se crea en todo caso y que hablamos de gestión de la imagen en la medida en que la organización se plantee objetivos en relación con la imagen que sus interlocutores se forman de ella (o de alguna parte o aspecto de ella) y articule actividades que le permitan alcanzar dichos objetivos, evaluando la consecución de los mismos y, en definitiva, su imagen pública.

No cabe duda de que el creciente interés por la gestión de la imagen en el campo de las ciencias de la gestión está relacionado con la creciente importancia que se atribuye a los *activos intangibles* de las organizaciones como factor de diferenciación de los productos, las marcas, las empresas y las organizaciones en general en la búsqueda de la ventaja competitiva. Probablemente por ello determinados autores subrayan la necesidad de un desarrollo especial de los aspectos de gestión de la imagen que diferencien esta función o proceso respecto del marketing.

Efectivamente, como veíamos con anterioridad, en el campo del marketing se encuentran determinadas referencias a la imagen de la organizaciones. Así, por ejemplo, en los planteamientos que hemos presentado anteriormente, Kotler y otros hablaban de las *relaciones públicas* como aquella herramienta dentro del *mix de*

comunicación orientada a mejorar, mantener o proteger la imagen de una compañía o producto. Sin embargo, según Villafañe, por ejemplo:

> "Los conocimientos tradicionales para la gestión del *mix de marketing*, desde la organización de los sistemas de venta y de atención al cliente a las decisiones sobre inversión publicitaria o de promoción, son claramente insuficientes para conseguir la imagen pública de las empresas" (Villafañe, 1993: 38)

En muchas ocasiones se hacen este tipo de reflexiones desde la disciplina que en el apartado 6.6.2.2. llamábamos *comunicación organizacional*, entendido éste como un ámbito de gestión diferenciado. Martín ha reflejado así la conformación de este ámbito:

> "Teníamos así, a finales de los setenta, y como poco, cuatro figuras definidas dentro del terreno de la comunicación empresarial e institucional: protocolo (autodefinidos también con frecuencia como *relaciones públicas*), relaciones externas o institucionales, gabinetes de comunicación y relaciones públicas en los departamentos de marketing (...). La confusión no había hecho más que empezar, porque, con los ochenta y dentro de un terreno cada vez más profusamente definido como de comunicación, fueron apareciendo o consolidándose términos y oficios, al menos formalmente, casi hasta el infinito: diseño corporativo, imagen corporativa, imagen de marca, marketing directo, marketing promocional, patrocinio, *packaging*, oficina de prensa, relaciones con los medios de comunicación, relaciones públicas de producto (...)" (Martín, 1996: 13-14).

Sin embargo, así como para algunos autores, como Martín, la preocupación por la imagen es una de las que se incluyen en el campo de la *comunicación organizacional*, otros, como Villafañe, se refieren a la *gestión de la comunicación corporativa* como una parte o aspecto de lo que llaman *gestión estratégica de la imagen corporativa* (Villafañe, 1993: 24).

No parece que exista, por lo tanto, un consenso evidente acerca de las relaciones, por ejemplo, entre el marketing, la gestión de la imagen y la comunicación organizacional. Nosotros proponemos hablar de gestión de la imagen para referirnos a un proceso de gestión que se inscribe en el contexto de lo que hemos llamado gestión del intercambio (marketing) pero que puede, en ese contexto, configurarse como un proceso de gestión con especial entidad. Ese proceso de gestión se ocuparía de la imagen entendida en el sentido comprehensivo o amplio que hemos propuesto y, al hacerlo, tendría que preocuparse, de una u otra manera, de todo el

flujo de comunicación que se produce entre la organización y sus interlocutores, pues todo ese flujo es relevante en términos de imagen.

Por otra parte, tal como decíamos en el apartado 6.6.2.3. la importancia y la transversalidad que en nuestro concepto de organización tiene la comunicación impide que nos resulte útil hablar de un pretendido *proceso de gestión de la comunicación*. Desde nuestra óptica la comunicación (interna o externa) no es algo que se hace en la organización o que hace la organización *además de* los procesos importantes sino que entendemos la organización como un macroproceso de comunicación. Por ello, como decíamos, en el proceso de interlocución, en la gestión de la información o en la gestión del intercambio hacemos, por decirlo así, gestión de la comunicación, si bien cada uno de esos procesos (y también el proceso de gestión de la imagen u otros) se ocupan del proceso comunicacional desde una perspectiva diferente.

6.8.1.4.2. El proceso de gestión de la imagen

A la hora de construir este proceso de gestión de la imagen lo hemos de hacer descomponiéndolo en actividades o subprocesos de planificación, ejecución y evaluación, proponiendo en cada uno de esos subprocesos las herramientas que ofrecen las ciencias de la gestión para realizarlo.

Dentro del proceso de gestión de la imagen hablaríamos de planificación para referirnos al proceso mediante el que se establecen los objetivos de la organización en relación con la imagen y se articulan las actividades que van a permitir alcanzar dichos objetivos. Algunos conceptos e instrumentos útiles en un proceso de planificación de la imagen serían:

- El *mapa de públicos*. Según Villafañe "es un documento de síntesis que expresa: 1) El repertorio de públicos con los que la empresa debe comunicarse. 2) La definición cualitativa de dichos públicos a partir de un conjunto de variables de configuración. 3) Una evaluación cuantitativa de las necesidades de comunicación de cada público" (Villafañe, 1993: 335).

- La *personalidad corporativa*, que sería la definición que la organización hace del conjunto de aspectos que están en su mano a través de los cuales pretende proyectar su imagen intencional
- La *identidad visual*, que sería el conjunto de elementos visibles o tangibles que la organización dispone con la intención de contribuir a que su imagen pública se aproxime lo más posible a la imagen intencional proyectada. Incluye aspectos como, por ejemplo, el *logotipo* (versión tipográfica del nombre de la organización) o el *símbolo corporativo* (Villafañe, 1993: 337)

Una vez elaborada la planificación hay que entender que puede haber actividades (por ejemplo el diseño de un logotipo) que se encomienden a las personas con responsabilidades de gestión de la imagen. Sin embargo es el conjunto de actividades de la organización el que, en última instancia, va construyendo o destruyendo la imagen de la organización o determinada imagen de marca. En ese conjunto de actividades se habrán de tener en cuenta las políticas de imagen propuestas por las personas con responsabilidades de gestión de la imagen.

Por último, al referirnos al subproceso de evaluación dentro del ciclo de gestión de la imagen, incluimos tanto lo que suele llamarse *control* como la realización de las llamadas *auditorías de imagen* (Villafañe, 1993: 44). En definitiva se trata de conocer la imagen pública de la organización y compararla con la imagen intencional y, en general, de evaluar los esfuerzos que se hacen en la organización en relación con la imagen, para poder encarar un nuevo proceso de planificación.

6.8.2. La gestión del intercambio en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

A continuación vamos a intentar reflexionar acerca de las peculiaridades que el proceso de gestión del intercambio podría tener en el seno de organizaciones no lucrativas de servicios sociales y revisar algunos de los conceptos, sistemas, técnicas o instrumentos de gestión del intercambio más adecuados para este tipo de organizaciones, partiendo de la situación real de aplicación del marketing en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno.

6.8.2.1. El marketing y las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno

Nuestro trabajo de campo nos permite afirmar que los procesos de gestión del intercambio tal como han sido presentados en este apartado no se producen sino en estado incipiente en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno. Las del marketing son, probablemente, algunas de las herramientas de gestión que resultan más extrañas a las personas con responsabilidades de gestión de estas organizaciones. De hecho, por ejemplo, en nuestro cuestionario el proceso de marketing aparece entre los menos elegidos como importantes. Cámara corrobora esta percepción cuando señala que "la aplicación del marketing a la mejora de la planificación y gestión de centros que no buscan el beneficio es un tema muy poco abordado en España" (Cámara, 1996: 472).

En opinión de Martín Dávila y otros, el mayor obstáculo que encuentra el marketing para su aplicación en las entidades no lucrativas está relacionado, paradójicamente, con una *mala imagen* del mismo, que aparece asociado a conceptos como venta e incluso manipulación, lo que contribuye a que las organizaciones no lucrativas no se beneficien de su aplicación (Martín Dávila y otros, 1997: 350). Probablemente, ese desencuentro entre el marketing y las organizaciones no lucrativas esté relacionado también con las condiciones de estabilidad del entorno en las que éstas se han desenvuelto en muchas ocasiones.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, las tendencias que se perfilan en el campo de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, que hemos descrito en el apartado 5.5. y la progresiva ampliación de campos a los que el marketing presta atención permiten pensar que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales encontrarán cada vez más útiles las herramientas del marketing y, a la vez, contribuirán al enriquecimiento del acervo de la disciplina.

De hecho esto ya viene ocurriendo con claridad en otros lugares del mundo, y en particular en el ámbito anglosajón del que llega ya una cantidad considerable de bibliografía vinculada a la aplicación del marketing en los servicios sociales (Taylor y

Vigars, 1993: 40-56) y, particularmente, en lo que se refiere a las entidades sin ánimo de lucro (Johnson, 1993; Kotler y Andreasen, 1996), las cuales, sobre todo en los Estados Unidos se desenvuelven en un entorno en el que sin duda se han visto sometidas a unas condiciones de mayor competencia por la consecución de recursos que aquel que ha caracterizado a las organizaciones de nuestro entorno.

Con todo, hay que reconocer que la mayoría de estas aportaciones se centra en la cuestión de la consecución de fondos, sin que se observe un desarrollo similar en relación con otros aspectos que serían susceptibles de una consideración en procesos de gestión del intercambio.

6.8.2.2. Propuestas para una gestión del intercambio en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

¿Qué características de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales las hacen susceptibles de beneficiarse de las herramientas del marketing? A nuestro juicio se trata, fundamentalmente de la importancia, multipolaridad y heterogeneidad de los intercambios que estas organizaciones establecen con el entorno:

- Importancia, en la medida en que la intervención social no es, en última instancia sino una propuesta de establecimiento de una interacción o intercambio voluntario (recuérdese la idea de contrato psicológico) entre la organización y sus clientes y más cuanto más participativo, inclusivo y comunitario es su enfoque.
- Multipolaridad, en tanto en cuanto, como ya hemos señalado las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se relacionan con un sistema-cliente en el que pueden tener, en cada caso, diferentes pesos específicos, por ejemplo, los usuarios, las familias, las administraciones públicas y otras organizaciones.
- Heterogeneidad, en la medida en que se intercambian tanto recursos tangibles como intangibles y en los intercambios encontramos tanto recursos financieros como recursos de difícil valoración monetaria.

En opinión de Kotler y Andreasen:

> "Aunque las organizaciones no lucrativas buscan influir en intercambios de dinero por bienes y servicios exactamente igual que las organizaciones lucrativas, lo que las hace diferentes es su concentración en intercambios que involucran costes no monetarios por una parte y beneficios sociales y psicológicos por la otra" (Kotler y Andreasen, 1996: 29).

Desde nuestro punto de vista, en la medida en que la complejidad de estos intercambios se incrementa se hace más aconsejable un proceso de gestión del intercambio, para el cual, las organizaciones tendrán, probablemente, que utilizar y adaptar conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos de marketing. Herramientas que habrán de contribuir a abordar fenómenos como por ejemplo:

- La intangibilidad y dificultad de presentar públicamente los resultados de la intervención social.
- La intervención con personas o colectivos que no demandan los servicios.
- La existencia de diferentes tipos de *prescriptores*, es decir, de personas que influyen en la demanda de terceros, como por ejemplo, en algunos casos, las familias o los profesionales de otros servicios.
- La necesidad, en muchos casos, de reformulación de demandas que se expresan en referencia a alternativas de intervención que no coinciden necesariamente con las propuestas desde las organizaciones.
- La existencia del denominado *velo fiscal* que condiciona la valoración de servicios que no se pagan a precio de mercado y, en general, las contradictorias valoraciones sociales y políticas que reciben los servicios sociales.
- La necesidad de que un mismo producto satisfaga simultáneamente las necesidades o deseos de diferentes interlocutores, como, por ejemplo, usuarios que reciben el servicio y administraciones públicas que lo financian.
- El rechazo social a la proximidad de servicios que atienden a poblaciones estigmatizadas.
- La falta de conocimiento y reconocimiento social acerca de los servicios sociales.

Más allá de la aplicación de herramientas de marketing y, en especial de marketing social, en determinados procesos de intervención social (por ejemplo campañas de sensibilización) entendemos que los procesos de gestión del intercambio de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales pueden configurarse y enriquecerse en torno a diversos aspectos. Entre ellos, es el de la obtención de

fondos el que ha reclamado mayor atención en quienes se han preocupado de la aplicación del marketing en el ámbito no lucrativo (Apraiz y otros, 1998: 141-153; Fernández Garrido, 1993: 33; Vernis y otros, 1998: 109-132). Los diferentes autores subrayan la necesidad de que las actividades para conseguir fondos se inscriban en el contexto de una adecuada planificación del intercambio orientada a establecer relaciones estables con las personas e instituciones proveedoras de fondos. Baste, por ejemplo, recordar la diferencia entre el patrocinio y el mecenazgo para comprender la necesidad de comprender la naturaleza de las diferentes relaciones. Según Santesmases, el patrocinio:

> "Consiste en la financiación y apoyo de actos e iniciativas sociales y culturales con el fin de provocar una imagen favorable del patrocinador en los públicos a los que se dirige, que predisponga a éstos a adquirir los productos de aquel o a apoyar sus iniciativas. Tiene una finalidad estrictamente comercial" (Santesmases, 1996: 996).

Mientras que el mecenazgo:

> "Es una actividad de relaciones públicas que consiste en la financiación y apoyo de actos e iniciativas sociales y culturales. A diferencia del patrocinio, no persigue, de forma directa una predisposición positiva de un público objetivo determinado hacia los productos o iniciativas de la empresa o entidad mecenas, sino que busca una valoración social de la misma en la comunidad" (Santesmases, 1996: 992).

Baste, por tanto, esta distinción para subrayar que una gestión del intercambio orientada excesivamente a la obtención de fondos a corto plazo, no es compatible con una gestión estratégica del intercambio tal como la estamos proponiendo. En cualquier caso, más allá de sus contribuciones en relación con las actividades de obtención de fondos ha de incidir en una variedad de aspectos como los siguientes:

- Los procesos de evaluación de necesidades y, en general la investigación sobre el entorno, pueden incorporar el concepto y las técnicas de segmentación con el fin de delimitar mejor los diferentes públicos objetivo y sus especificidades.
- La elaboración de un mapa de públicos puede ayudar a considerar los diferentes grupos y personas a tomar en cuenta y la naturaleza de los intercambios que la organización establece con cada uno de ellos.
- Los instrumentos para el análisis de sectores de mercados han de ayudar a tomar más en consideración a los competidores.

- Las propuestas en relación con las estrategias de intercambio pueden ayudar a las organizaciones a estudiar la necesidad y la posibilidad de aumentar la escala, diversificarse, establecer alianzas o focalizar su actuación en un nicho de mercado, por poner cuatro ejemplos de posibles estrategias en un *mercado* que se está redimensionando y reestructurando.
- Las organizaciones pueden aprender a manejar sinérgicamente las variables del *marketing-mix*, por ejemplo, utilizando el concepto de producto ampliado (o producto desde el punto de vista del cliente), tomando en consideración la complejidad de la cuestión del precio, y valorando adecuadamente la accesibilidad de los servicios y la importancia de la credibilidad de los prestadores de servicio.
- Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales habrán de considerar la posibilidad de plantearse en forma proactiva algunas estrategias en relación con la cuestión de la imagen corporativa y de la imagen de marca a la que quieren verse asociados y más en la medida en que pretendan obtener un posicionamiento diferenciado respecto de otras entidades similares (pensemos, por ejemplo en la fuerza y ambigüedad que ha adquirido en los últimos años el término *oenegé* si atendemos a su uso en los medios de comunicación de mayor audiencia).

Posiblemente, la incorporación de este tipo de perspectivas representará un proceso de cambio cultural que puede contribuir a la superación de algunos presupuestos instalados en algunas organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Kotler y Andreasen, por ejemplo, señalan que las organizaciones no lucrativas que no se han visto influidas por lo que ellos llaman *filosofía marketing*, "ven lo que ofrecen como totalmente deseable (...) [y] creen que es la ignorancia o la falta de motivación de los clientes la mayor barrera para el éxito de sus organizaciones" (Kotler y Andreasen, 1996: 60):

Obviamente no desconocemos que muchos de los planteamientos al uso en el campo del marketing no se adecuan a las necesidades de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales por preocuparse fundamentalmente de comportamientos de compra de productos tangibles en un régimen de mercado en el que se confunde demanda con demanda solvente y se asume implícitamente que gestión de la demanda es gestión *para aumentar* la demanda.

De hecho la inadecuación de determinadas propuestas de marketing ha llevado a aplicaciones disfuncionales en el campo de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que, sin un planteamiento integral del gestión del intercambio han tomado decisiones en torno, por ejemplo, a su identidad visual o a actividades para captación de fondos que han contribuido a deteriorar las relaciones de intercambio que estas organizaciones mantenían con algunos de sus públicos. Pensemos, por ejemplo en el socio de una asociación que decide darse de baja al recibir un folleto que le parece demasiado caro.

En todo caso, desde nuestro punto de vista, la clave de una gestión integral del intercambio en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales reside en la capacidad de incidir sinérgicamente en los intercambios que la organización mantiene en los tres ámbitos en los que se desenvuelve:

- En su interlocución con las administraciones públicas que regulan su actuación y la financian al menos en cierta medida.
- En su interacción en un contexto de mercado con personas y organizaciones con las que establecen relaciones de intercambio de diversa índole.
- En su intercambio con las redes sociales de referencia que proveen de legitimación y recursos a la organización.

Como decíamos en el apartado 5.5., las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, en la interacción en esos tres ámbitos, han de ser capaces de contribuir a reproducir sus condiciones de posibilidad y disponibilidad. Para ello, probablemente, habrán de realizar una adecuada gestión del intercambio que les permita constituir y fortalecer las redes (Cáritas, 1998: 84; Taylor y Vigars, 1993: 122-140) que posibiliten la continuidad, incremento y mejora de los intercambios. Gestión que, por otra parte, no puede olvidar que una parte sustancial del intercambio entre una organización no lucrativa de servicios sociales y su entorno es, justamente, el que se produce en el seno del proceso de intervención y que, por lo mismo, la clave de una adecuada gestión del intercambio estribará en buena medida en la reconfiguración desde la perspectiva del marketing de la propia intervención y, por lo tanto, en la involucración de los prestadores de servicio.

6.8.3. Síntesis

En síntesis señalaríamos que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales como organizaciones inmersas en una compleja red de intercambios importantes, heterogéneos y variados, en la medida que van aumentando su envergadura, habrán de desarrollar procesos de gestión del intercambio para los cuales encontrarán interesantes conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos en el campo del marketing en general y en alguna de sus ramas en particular. Ello no quiere decir que las herramientas del marketing no hayan de ser adaptadas en la medida en que estén preparadas para contextos diferentes de los de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Una adecuada gestión del intercambio en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales debe permitir dotar de coherencia al conjunto del intercambio entre la organización y su entorno, aprovechando las sinergias existentes entre los diferentes procesos que representan intercambio de la organización con el entorno. Entre ellos, usualmente, el más importante será el propio proceso de intervención, lo cual quiere decir que en las manos de los prestadores de servicio está, probablemente, la suerte que vaya a correr el intercambio y que es a través de ellos como la gestión del intercambio tendrá o no éxito, en última instancia. Las aportaciones del denominado marketing interno pueden ser de utilidad a la hora de pensar la involucración de todas las personas de la organización.

La gestión del intercambio ha de contribuir, en todo caso, a que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales establezcan y reproduzcan relaciones estables y satisfactorias en su triple relación con las administraciones públicas, con otras entidades y personas en el mercado y con las redes sociales de las que se nutre la organización.

En entornos que se están redimensionando y reconfigurando las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se verán llamadas cada vez más a reflexionar sobre su posicionamiento en relación a sus diferentes públicos y sobre las estrategias adecuadas para construir y sostener ventajas competitivas. Ello sólo podrá hacerse sobre la base de una continua evaluación del intercambio.

En ese tipo de contexto será necesario aprender a contemplar los productos desde los puntos de vista de los diferentes clientes y a operar, en todo caso, sobre las diferentes variables que van a incidir en el comportamiento de los mismos. La gestión del intercambio afecta de una forma desacostumbrada en las organizaciones al proceso de planificación, ejecución y evaluación de la intervención.

6.9. Gestión de la estructuración

En este apartado vamos a ocuparnos del que hemos denominado proceso de gestión de la estructuración, que es el segundo de los tres procesos de gestión ubicados en este *tercer nivel* en el que hablamos de *gestión avanzada*. Intentaremos, en primer lugar, elaborar el concepto de gestión de la estructuración, pasando después a revisar los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos principales que aportan las ciencias de la gestión para llevarlo a cabo. Ensayaremos a continuación nuestra construcción del proceso de gestión de la estructuración tomando en consideración las herramientas anteriormente presentadas y a continuación reflexionaremos sobre la gestión de la estructuración en el caso particular de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, terminando con una síntesis final.

6.9.1. ¿A qué llamamos gestión de la estructuración?

Como ya hemos dicho en varios momentos, el macroproceso organizacional puede ser contemplado desde diversos ángulos, desde los cuales se perciben diferentes dimensiones del mismo. En el apartado anterior hemos dicho, por ejemplo, que en ese macroproceso organizacional podemos *ver* un proceso de intercambio. Ahora, *mirando* a ese macroproceso desde otro punto de vista nos encontramos ante lo que llamamos *proceso de estructuración*.

Cuando hablamos de proceso de estructuración no nos estamos refiriendo, necesariamente, a una serie de actividades distintas de las actividades en las que se produce, por ejemplo, el intercambio. Efectivamente, en muchas ocasiones comprobaremos que las mismas actividades que están representando un intercambio entre la organización y el entorno son las que están constituyendo, configurando, conformando o estructurando la organización.

Llamamos, en todo caso, proceso de estructuración a esa serie de actividades mediante las cuales la organización va estructurándose, mediante las cuales va configurándose su estructura, es decir, va tomando forma y cambiando de forma esa

pauta regular de acción e interacción implícita o explícitamente establecida que llamamos estructura de la organización.

Recuérdese, en todo caso, que para nosotros estructura y proceso son dos caras de la misma moneda y que, como ya hemos dicho en varios momentos, el concepto de estructura es tan necesario para representarnos mentalmente las organizaciones como limitado a la hora de aprehender la complejidad de las regularidades organizacionales. Limitación que se toma particularmente disfuncional cuando se confunde la estructura con la estructura organizativa (formal) o su representación gráfica. Por eso, en cualquier caso, deciamos con Giddens y Sztompka en el apartado 4.1.2., que, más que de estructura, preferimos hablar de estructuración de los procesos y procesos de estructuración.

Sea como fuere, si esa es nuestra definición del proceso de estructuración, llamaremos proceso de gestión de la estructuración al proceso de gestión que se ocupa de la estructuración, o, dicho de otra manera, que atiende a la dimensión estructurante y reestructurante del macroproceso organizacional e incide en ella. Hechas las matizaciones anteriores sobre el concepto de estructura podriamos decir que el proceso de gestión de la estructuración, se ocupa del diseño, la mejora y la evaluación de la estructura de la organización.

Y hablamos de gestión de la estructuración en la medida en que pensamos que la estructuración puede o debe ser gestionada. Desde algunos planteamientos al uso pareciera que la cuestión en relación con la estructura es diseñarla en un papel y poco más. Desde nuestro punto de vista el concepto de gestión de la estructuración, aunque incluya actividades de diseño de estructuras organizativas, va más allá. Es el proceso de gestión que intenta influir en los procesos de estructuración, partiendo del reconocimiento de su complejidad.

Por otra parte, en nuestro esquema, el diseño de estructuras y procesos no aparece ahora que hablamos de la gestión de la estructuración, sino que es una actividad que hemos incluido siempre que hemos descrito cualquiera de los procesos de planificación y, desde luego, el proceso de planificación general de la organización. Recuérdese como, efectivamente, cuando hemos construido los tres procesos

básicos de gestión (planificación, interlocución y evaluación) no hemos añadido, como algunos autores, un cuarto proceso que podría denominarse *proceso de organización*. No lo hemos hecho porque, a nuestro juicio, diferenciar en ese nivel básico, la *planificación* de la *organización* parece remitir a una concepción en la cual, por decirlo así, los procesos son cambiantes y se *planifican* y las estructuras son estables y se *organizan*. Desde nuestra conceptualización no podíamos aceptar esa dicotomía y, por eso, en los procesos de planificación se abordan, necesariamente, procesos y estructuras. Asumimos, pues, que todo proceso de planificación incorpora las cuestiones estructurales, que las estructuras no son inamovibles y que, más bien, toda planificación ha de considerar cómo van a cambiar a lo largo del proceso que se planifica.

Ahora bien, partiendo de esa base, entendemos que, en la medida en que las organizaciones se hacen más complejas, puede tener sentido que se desgaje o se desarrolle un proceso de gestión que se ocupe, específicamente del proceso de estructuración. Efectivamente, en la medida en que esas estructuras y procesos diseñados van convirtiéndose en estructuras y procesos realmente existentes o en la medida en que, sin haber sido planificados, tienen lugar procesos que se van estructurando se diría que las estructuras se van sedimentando y los procesos se van transformando en sistemas y se produce, en última instancia, lo que estamos llamando proceso de estructuración. Y, desde nuestro punto de vista, es la complejidad y la importancia de ese proceso de estructuración de la organización la que puede demandar la existencia de un proceso de gestión de la estructuración que vaya más allá de las actividades de diseño y rediseño de estructuras y procesos que tienen lugar en los procesos de planificación y que se ocupe, específicamente, de esa forma estable que, explícita o implícitamente, van tomando los procesos de la organización.

Baste lo dicho para dejar planteada nuestra concepción de la gestión de la estructuración y vayamos ahora a revisar algunos de los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos principales que las ciencias de la gestión aportan para realizar este proceso. Después de hacerlo estaremos en condiciones de desarrollar en forma de proceso este concepto cuyos perfiles básicos acabamos de proponer.

6.9.2. Referentes y herramientas para la gestión de la estructuración

La primera referencia evidente a la que hemos de acudir en relación con lo que llamamos gestión de la estructuración es la *función de organización* que diversos autores, como tuvimos ocasión de comprobar en el apartado 4.5.4. y acabamos de recordar, consideran como una de las grandes funciones que asumen las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones. Según estos autores, en general, las personas con responsabilidades de gestión, además de, por ejemplo, planificar o controlar, se de dedican a *organizar*, entendiéndose esta función como la de ordenar o articular los recursos y actividades de la organización, por decirlo así, en el espacio y en el tiempo y, en última instancia, diseñar lo que hemos llamado estructura organizativa.

En ocasiones, también, el diseño de la estructura organizativa se vincula con la gestión de recursos humanos y, en particular con las actividades de descripción, análisis y valoración de puestos de trabajo de las que hablamos en el apartado 6.4.2.2.1. Este tipo de perspectivas suelen poner el énfasis en la adecuación entre las características estructurales de la organización y las necesidades de las personas. En otros autores, por el contrario, se da tal relevancia a esta *función de organización*, que se la puede llegar a considerar como diferente de la de gestión, hablándose, en ocasiones de *organización y gestión* de instituciones o entidades.

Sea como fuere, este tipo de aproximaciones al que estamos llamando proceso de gestión de la estructuración se circunscriben habitualmente, como decimos, a las actividades de diseño de estructuras organizativas, y operan, en términos generales, con los diferentes conceptos que la teoría de la organización proporciona para la descripción de las mismas. Nosotros, por ejemplo, cuando en el apartado 4.4.4.4. nos ocupábamos de ellos, mencionábamos, entre otros:

- El propio concepto de estructura organizativa como estructura formal destinada, en palabras de Mintzberg a regular explícitamente la forma en que el trabajo (o la actividad) se reparte y se coordina.

- La descripción de las partes de la organización (en Mintzberg, ápice, línea media, núcleo de operaciones, tecnoestructura y *staff* de apoyo).
- Conceptos destinados a describir la relación entre las personas o los departamentos, como por ejemplo los de autoridad jerárquica y autoridad funcional.
- Conceptos de utilidad para el diseño de puestos o centros de responsabilidad como por ejemplo, especialización o descentralización.
- Los diferentes tipos de estructuras organizativas, como por ejemplo, las estructuras matriciales, por proyectos o en red.

Con este tipo de referencias se realiza el diseño de la estructura organizativa que, como también decíamos, se plasma en el manual de organización, una parte importante del cual sería el manual de funciones. Estos manuales se reelaborarían en la medida en la que se produjera un rediseño de la estructura organizativa en virtud de una expansión de la organización o de la creación de unidades estratégicas de negocio autónomas, por poner dos ejemplos.

Pese a la vigencia de estos conceptos e instrumentos, cabe decir, sin embargo, que, en el contexto de lo que venimos llamando nuevos modelos de gestión, a la hora de encarar lo que estamos llamando gestión de la estructuración la preocupación por el diseño de la estructura organizativa se ha visto desplazada en cierta medida por la atención a los procesos, tal como vimos en el apartado 4.3., cuando revisamos, por ejemplo, las propuestas de la gestión de calidad o las de la reingeniería de procesos. Utilizando la terminología de Mintzberg que recogimos en el apartado 4.4.4.3., diríamos que entre los mecanismos de coordinación que existen en las organizaciones (adaptación mutua, supervisión, normalización de procesos, resultados, habilidades o reglas esperadas) adquiere relevancia la normalización de procesos.

Efectivamente, tanto en los planteamientos de gestión de calidad como en otras aproximaciones actuales a la gestión se diría que hay un conjunto más o menos reconocible de conceptos y técnicas de gestión que girarían en torno a la denominada *gestión por procesos* entendida como una forma de enfocar la gestión de las organizaciones cuya piedra angular es la gestión de los procesos de la organización.

Desde nuestro punto de vista, por ejemplo, el proceso de implantación de un sistema de calidad como los basados en la normativa ISO 9000 se encuadraría en lo que estamos llamando gestión de la estructuración, en la medida en que no supone sino estructurar y estabilizar una serie de procesos que tienen lugar en la organización ateniéndose a unas determinadas normas, reflejando todo ello en el manual de calidad y el manual de procedimientos, entre otros documentos.

En cualquier caso, sea o no bajo normas ISO, las propuestas de la gestión de los procesos orientan a las personas con responsabilidades de gestión, por ejemplo, a (Euskalit, sin fecha, c: 2-9):

- Partir de una descripción y análisis de los flujos que entran a la organización y salen de ella y de las personas y organizaciones de los que vienen o a los que van esos flujos y, en consecuencia, comprender la organización como un macroproceso en el que desembocan los flujos que vienen del entorno y del que nacen los flujos que van al exterior
- Dibujar el mapa de procesos, entendido como la representación gráfica de los procesos de la organización y de la manera en que cada proceso desemboca en otro proceso hasta llegar al exterior de la organización y, por lo tanto a los clientes externos.
- Analizar cada uno de los procesos, señalando su razón de ser, sus destinatarios, sus límites (comienzo, final o límites intermedios de conexión con otros procesos) e indicadores en relación con el proceso (y con sus entradas y salidas) y estudiar cuál es el valor añadido que aporta cada actividad en la secuencia de actividades.
- Identificar los procesos clave y señalar quienes son los propietarios de los procesos.
- Realizar mejoras en los procesos, mediante planes o proyectos de mejora, llegando a hablarse de un *sistema de mejora*. La mejora se basa en el ciclo PDCA, del que hablamos en el apartado 4.7.1.2.1. y se realiza a través del uso de herramientas de gestión como las que tuvimos ocasión de conocer en el apartado 4.7.2.3. al hablar de gestión de calidad

En este tipo de propuestas se repiten con insistencia consideraciones como las siguientes:

- Una mirada sobre la organización excesivamente mediatizada por el concepto de estructura organizativa contribuye a perder de vista, en cierto modo, los procesos (que, usualmente, atraviesan los departamentos) y, al hacerlo, dificulta el funcionamiento de la organización y, en última instancia, la agregación de valor para los clientes.
- La gestión por procesos contribuye a la comprensión de las relaciones entre procesos de la organización como relaciones proveedor-cliente interno. Así, por ejemplo, en la relación entre una persona con responsabilidades de gestión y sus subordinados aquella es un proveedor de éstos.
- Todas las personas pueden participar en el diseño y la mejora de los procesos, en la medida en que quienes están involucrados en un proceso gozan de una posición privilegiada para proponer cambios en el mismo.
- La mejora de los procesos ha de ser continua y, en todo momento ha de estar en funcionamiento el sistema mediante el cual los procesos son mejorados. La mejora no debe ser sólo reactiva (por, ejemplo ante quejas) sino también proactiva. Como complementario del concepto de mejora continua se propone el de mejora drástica.

Desde este tipo de enfoques, como desde otros que tuvimos ocasión de revisar en el apartado 4.3. se llega, efectivamente al concepto de *gestión del cambio* (Mateos-Aparicio y otros, 1998: 476). En todo caso, el cambio estructural y el cambio en general en las organizaciones, es, como veíamos en dicho recorrido histórico, un tema recurrente en la teoría de la organización y la teoría de la gestión, abordado desde perspectivas tan diferentes como las del Desarrollo Organizacional o la reingeniería de procesos, por poner dos ejemplos.

En cualquier caso lo que llamaríamos cambio estructural de las organizaciones suele ser abordado en el contexto de enfoques globales sobre el cambio en las organizaciones, en los que se manejan conceptos como *resistencia al cambio* o *costes del cambio*. Baste como ejemplo de este tipo de aproximaciones el reflejo que hace Berry de una situación de cambio estructural.

> "Para la mayoría de las empresas, reorganizarse en equipos de prestación de servicios implica un importante cambio cultural (...), alteraciones en el desarrollo del trabajo (...), directores medios e inferiores se sentirán amenazados (...), no todos (...) se sentirán entusiasmados (...), empleados se sentirán molestos por la ruptura de las redes sociales causada por la eliminación de los departamentos funcionales (...), pueden crearse antagonismos entre los grupos viejos y los nuevos (...). Requiere cambios en todo el sistema, desde la forma de evaluar y remunerar a los trabajadores hasta la configuración de los locales y del mobiliario" (Berry, 1995: 171).

La situación reflejada por Berry, en efecto, expresa con claridad la interdependencia entre el cambio estructural y el cambio cultural y, en definitiva, el conjunto del macroproceso organizacional. Handy, por recoger otra aportación interesante alerta acerca de un planteamiento simplista del cambio estructural:

> "Una de las prácticas más comunes en las organizaciones podría ser llamada *encajonar el problema*. Este invento consiste en tomar el nombre del problema, que podría ser la coordinación de las regiones y en poner ese nombre en una caja como el título de un nuevo rol en la creencia de que nos hemos deshecho del problema. Todo lo que ha ocurrido, desde luego, es que el nuevo *coordinador de las regiones* ha heredado el problema. Si uno fuera verdaderamente cínico podría decir que ahora el problema ha sido cosido en el tejido de la organización, ha sido perpetuado y bendecido por la estructura" (Handy, 1988: 153).

Y es que, en definitiva, desde nuestro punto de vista, hablar de gestión del cambio viene a ser lo mismo que hablar de gestión. Y la gestión del cambio será gestión del cambio estructural y, por ejemplo, gestión del cambio cultural. En cualquier caso, hay que decir que la cuestión del cambio es, probablemente uno de los *leit motiv* de los discursos vigentes en el campo de las teorías de la gestión, presentándose un escenario contradictorio en el que conviven las propuestas de corte participativo con las de la mejora drástica, el énfasis en la flexibilidad con la insistencia en la implicación de las personas. Probablemente en torno al concepto de gestión del cambio se congrega un variopinto abanico de autores, entre los que no resulta siempre fácil diferenciar quiénes contribuyen rigurosamente a que puedan pensarse de nuevas maneras las estructuras y los procesos y, en última instancia, las propias organizaciones en un espacio y un tiempo que también son entendidos de nuevas maneras. En cualquier caso, volveremos, desde otro punto de vista sobre el cambio organizacional en el apartado 6.10.

6.9.3. El proceso de gestión de la estructuración

Partiendo de las referencias anteriores nos atrevemos a proponer el concepto de *gestión de la estructuración*, para subrayar que, como ya apuntábamos con anterioridad:

- Hablar de *estructuración* nos parece más expresivo que hablar de estructura, precisamente para huir del riesgo de cosificación del concepto de estructura, comprendida, en muchas ocasiones en forma reduccionista como estructura organizativa (formal) desconociendo el carácter dinámico del proceso de estructuración y sus dimensiones implícitas o informales (imbricadas siempre con las explícitas o formales).
- Hablar de *gestión* nos permite subrayar que más allá de diseñar estructuras organizativas sobre el papel (cosa que habrá de hacerse) se trata de dinamizar un proceso, por ejemplo, planificando actividades de mejora de las estructuras y procesos o evaluando las mismas.

Este concepto de gestión de la estructuración nos permite, además, poner en cuestión, al menos en principio, dos presupuestos operantes, en muchos casos de forma no elaborada conscientemente, en muchas organizaciones y personas:

- El presupuesto de que la estructura no puede alterarse bien porque alguien competente la diseñó, bien porque se supone que siempre ha sido así o ha de ser así, o bien, en el extremo, porque ni siquiera existe la conciencia de estar condicionados por algún tipo de estructura. Contra ese presupuesto proponemos la idea de que las personas construyen y transforman o, en todo caso, sostienen y reproducen las estructuras.
- El presupuesto de que el funcionamiento de la organización puede *pararse* para diseñar y realizar cambios en la estructura organizativa. Contra ese presupuesto, en ocasiones implícito, afirmamos que la estructuración se produce simultánea e imbricadamente con el resto de procesos y así ha de ser gestionada. El proceso de gestión de la estructuración se realiza en interacción con el resto de procesos de gestión y toma en cuenta toda la complejidad del proceso de estructuración con sus aspectos formales e informales.

El concepto de gestión de la estructuración, en nuestra opinión, rescata mejor que otros la realidad de lo que suele ocurrir en las organizaciones, en las que más que existir una especie de *prehistoria* de la organización en la que se diseña sobre el papel una estructura organizativa (formal) que regula posteriormente el funcionamiento de la organización, lo que suele ocurrir es que en la *historia* de la organización se van produciendo procesos de estructuración (informal y formal) en interacción con el resto de procesos de la organización, procesos que, en todo caso, pueden ser gestionados.

El proceso de gestión de la estructuración, en nuestro esquema, se compone, como el resto de procesos de momentos, actividades o subprocesos de planificación, ejecución y evaluación:

- Hablaríamos de planificación de la estructuración para referirnos a los momentos, actividades o procesos mediante los cuales la organización se plantea objetivos en relación con sus estructuras y articula las actividades que permitirán alcanzar dichos objetivos. Entre esas actividades se incluirán, sin duda, las de diseño y rediseño de procesos y estructuras (Bueno Campos, 1996: 106-113), pero también, por ejemplo otras que posibilitan el cambio estructural que es un proceso mucho más complejo que el de una supuesta ejecución de decisiones tomadas por *diseñadores*.
- En función de lo planificado se producirá la ejecución de las mencionadas actividades, en las que podrán verse involucradas las personas con responsabilidades en la gestión de la estructuración y, orientadas por ellas, el conjunto de personas de la organización.
- Por último, la evaluación de la estructuración engloba las actividades mediante las cuales la organización obtiene y procesa información relevante en relación con sus estructuras (formales e informales) y puede describir, analizar y valorar tanto su estado y adecuación como las actividades realizadas para influir en él.

Desde nuestro punto de vista en las actividades específicas de diseño de estructuras y procesos son de utilidad los diferentes conceptos e instrumentos mencionados en el apartado 6.9.2. y creemos que pueden ser complementarios aquellos más

relacionados con la estructura y los que están más vinculados al proceso, sin que deba privilegiarse, a nuestro juicio uno u otro tipo de herramientas, al menos en principio. En nuestro trabajo de campo todas ellas nos han resultado de utilidad para orientar procesos de cambio en los que, por ejemplo, se corrijan disfunciones o duplicidades y se detecten y exploten oportunidades de mejora.

En cualquier caso, como venimos diciendo, el proceso de gestión de la estructuración no se entiende sino en conexión e interacción con el resto de procesos de gestión. Así, por ejemplo, un proceso de planificación general de corte estratégico habrá de estar en interacción con un proceso de planificación de la estructuración del mismo calibre. Recordemos, por ejemplo, cómo las estrategias que pueden ser propuestas desde la gestión del intercambio (así, por ejemplo, diversificación o integración vertical hacia adelante) no pueden ser llevadas a cabo sin tomar en cuenta los procesos de estructuración del caso.

En cualquier caso nos parece oportuno subrayar que el proceso de gestión de la estructuración tiene sentido, desde nuestro punto de vista, sobre la base de una maduración de la organización que ha ido aprendiendo a gestionar su creciente complejidad. De ahí, por ejemplo, las disfunciones que se presentan en organizaciones que ni siquiera han desarrollado procesos básicos de gestión y deciden por ejemplo, implantar un sistema de calidad como los propuestos por las normas ISO.

6.9.4. La gestión de la estructuración en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

A la hora de reflexionar sobre las notas específicas que adoptaría la gestión de la estructuración en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales hemos de partir de la consideración de algunas de las características que en el apartado 5.5. hemos atribuido a las estructuras y procesos de estas organizaciones.

Como hemos señalado, desde nuestra perspectiva, la médula de los procesos operativos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales está constituida

por procesos de relación personal directa reestructurante e inclusiva, procesos en los que hemos subrayado su interactividad, su circularidad y, en definitiva, su resistencia a la estandarización. Sin embargo, el hecho de que en la intervención, los procesos de relación estén usualmente incluidos en un paquete de servicios junto a otros más fácilmente reconocibles produce, en ocasiones, el efecto perverso de una comprensión inadecuada de la intervención. Esta circunstancia se da en ocasiones, por ejemplo, en servicios residenciales que son comprendidos y gestionados, por ejemplo, como servicios en los que la prestación fundamental es la que denominaríamos hostelera.

Sea como fuere, partiendo de los principios de intervención vigentes el la comunidad científica y profesional de referencia se propende a la interdisciplinariedad y la polivalencia en un contexto de trabajo en equipo en el que la tecnoestructura o la línea media participarían junto con el núcleo de operaciones en la planificación y evaluación de la intervención, actividades cuya necesidad se subraya en organizaciones en las que, a menudo, nos encontramos con una actividad intensiva en recursos humanos, geográficamente dispersa y temporalmente extendida.

Hemos subrayado, en todo caso, la heterogeneidad estructural que se observa en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y sus programas y, en particular, la ausencia de esquemas organizativos contrastados, más notable cuanto más nos acercamos a lo que denominábamos punto de fuga, es decir, cuanto más innovador es el programa o servicio en cuestión. Así, si bien en algunos servicios se observan diseños estructurales de corte burocrático y centralizado, se diría que las organizaciones que se orientan por los principios de intervención aceptados por la comunidad científica y profesional de referencia tienden a desarrollar estructuras y procesos flexibles y participativos, cuya importancia crítica se ha subrayado en organizaciones que, justamente, pretenden lograr participación e inclusión.

A partir de esta caracterización de las estructuras y procesos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales diríamos que, en la medida en que se vayan desarrollando procesos de gestión de la estructuración en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, las personas responsables de los mismos se habrán de encontrar ante el reto y la oportunidad de involucrarse en procesos participativos

de investigación y desarrollo en el terreno de los diseños de estructuras y procesos apropiados para este tipo de organizaciones. Esta tarea, probablemente sólo podrá ser realizada en la medida en que se trabaje en colaboración entre diferentes instituciones.

La importancia de los procesos de estructuración en cualquier organización compleja y de forma especial en organizaciones que pretenden contribuir a cambios estructurales, al menos de carácter microsocial, obliga, junto con la escasez de propuestas elaboradas desde la experiencia, a un trabajo de innovación en el que, hemos de decirlo, casi todo está por hacer.

Las personas con responsabilidades de gestión de la estructuración en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales tienen a su disposición interesantes referencias en relación con diseños de estructuras y procesos pero no deben olvidar que proceden en muchos casos de organizaciones muy diferentes a las suyas en las que las tecnologías, los recursos y los entornos, por citar tres variables, difieren notablemente.

Esto ha sido afirmado, por ejemplo, en relación con procesos de implantación de sistemas de calidad como los regulados por las normas ISO, acerca de los que Dickens afirma:

> "Se han planteado dudas acerca de la conveniencia del estándar en su formulación actual, la cantidad de documentación requerida en unos servicios ya intensivos en documentación, el problema de escoger un asesor con la experiencia requerida, y la cuestión de si un sistema así es demasiado complejo para el actual estado de los esfuerzos de aseguramiento de la calidad de la mayoría de los servicios humanos" (Dickens, 1995: 159).

Reflexiones similares se han expresado en relación con diseños de estructuras organizativas que han sido *importados* sin adaptación, por los servicios sociales del mundo industrial u hospitalario, por citar dos ejemplos. Sin embargo no tendrá éxito una crítica a diseños no adecuados de procesos y estructuras que no vaya acompañada de un desarrollo y propuesta pública de diseños adecuados y suficientemente homologables que vayan ofreciendo referencias documentadas acerca de las buenas prácticas de intervención y gestión.

En todo caso, el desarrollo y fortalecimiento de los procesos de gestión de la estructuración en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales vendrá estimulado, probablemente por situaciones en las que éstas se vean ante la necesidad de algún tipo de reestructuración ya que, según Candela y Fernández:

> "La estructura de las empresas aún no ha definido una relación entre estructuras estables y provisionales, actividades que se realizan dentro y actividades que se adquieren en el mercado (...). La estabilidad de que han disfrutado las organizaciones durante los años iniciales del sector, basadas en relaciones más o menos estrechas con el cliente principal, ha cristalizado en estructuras que se ven a si mismas como permanentes, y que pueden ser una seria debilidad frente a los cambios que ya se están produciendo" (Candela y Fernández, 1997:115).

6.9.5. Síntesis

En síntesis, diremos que, desde nuestro punto de vista, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, en función de su madurez y complejidad, habrán de desarrollar un proceso de gestión de la estructuración con el fin de ajustar y mejorar permanentemente el diseño y, en definitiva, el estado de sus estructuras y procesos. Para ello podrán valerse, por ejemplo, de herramientas de diseño de estructuras organizativas, de gestión de procesos u otras que en ocasiones se proponen en torno al concepto de gestión del cambio.

En cualquier caso, dadas las características y la situación de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, se propone una gestión rigurosa, participativa e innovadora de la estructuración y, más allá, proyectos interinstitucionales de investigación y desarrollo que permitan a dichas organizaciones adaptar o construir las herramientas adecuadas a su realidad y a sus perspectivas.

El concepto de gestión de la estructuración, que a lo largo del proceso de investigación y desarrollo hemos podido contrastar sólo en el grupo de trabajo, representa, en todo caso, una apuesta para responder a las inquietudes de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en relación con los sistemas de calidad.

6.10. Gestión del aprendizaje

Estudiamos en este apartado el décimo y último de los procesos de gestión que contiene nuestro esquema. Como se recordará, comenzábamos el capítulo abordando los tres procesos básicos de gestión que, desde nuestra óptica, se darían, en todo caso, por elemental que fuera la gestión de una organización: planificación, interlocución y evaluación. A continuación señalábamos que cabría hablar de la desagregación y el desarrollo de cuatro procesos de gestión vinculados a los cuatro grandes tipos de recursos que pueden distinguirse en las organizaciones: recursos humanos, recursos financieros, información y recursos materiales. Por último, nos referíamos a un tercer nivel en la gestión, en el que hablábamos de gestión avanzada. En este tercer nivel ubicamos tres procesos de gestión vinculados a los tres grandes tipos de cambios que se producen cuando una organización funciona: cambios en el entorno, cambios estructurales en la organización y aprendizaje de la organización. En relación con estos tres grandes tipos de cambios hemos propuesto tres procesos de gestión: gestión del intercambio, gestión de la estructuración y, ahora, por fin, gestión del aprendizaje.

Vamos, entonces, a elaborar, en primer lugar, el concepto de aprendizaje organizacional y de gestión del aprendizaje, para después buscar algunas referencias en las ciencias de la gestión que pudieran servir para construir ese proceso de gestión. Posteriormente nos ocuparemos de desarrollar y sintetizar los perfiles específicos que puede adquirir la gestión del aprendizaje en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

6.10.1. Aprendizaje organizacional y gestión del aprendizaje

Debemos esclarecer, en primer lugar, a qué nos referimos exactamente cuando decimos que las organizaciones aprenden. Para ello hemos de recordar lo dicho en el apartado 4.4.4.5. nos ocupábamos de los aspectos emocionales, cognoscitivos y culturales de las organizaciones. Pues bien, haciendo un paralelismo con la definición del aprendizaje en el caso de las personas, llamamos aprendizaje organizacional a

los cambios que, debido a la acción e interacción de la organización, afectan a dichos factores o variables del macroproceso organizacional.

Efectivamente, en la medida en que se postula que en las organizaciones pueden darse una suerte de emociones, cogniciones y significaciones compartidas, ha de afirmarse, consiguientemente, que las organizaciones pueden aprender, puesto que sólo mediante un proceso de aprendizaje organizacional puede constituirse algo que podamos llamar clima, conocimiento o cultura organizacional. Basta repasar las definiciones que dimos de estos conceptos para comprender que sólo pueden existir cosas tales como, por ejemplo, sentimientos colectivos, *know how* organizacionales o presunciones compartidas en la medida en que hayan sido construidas en ese proceso de cambio que llamamos aprendizaje.

Mediante ese proceso de aprendizaje, como decíamos en el apartado 4.4.6., entendemos que en el proceso de evolución de las organizaciones van tomando más preponderancia los elementos cognoscitivos, culturales y cognoscitivos, en dirección a una autorregulación cada vez más consciente. De nuevo hemos de decir, como en el caso del proceso de estructuración, que cuando hablamos del proceso de aprendizaje no nos referimos, necesariamente, a unas actividades distintas de aquellas en las que se da el intercambio o la estructuración, sino que se trata, en muchas ocasiones, de las mismas actividades, observadas desde otro punto de vista.

En cualquier caso, llamaremos gestión del aprendizaje a aquellas actividades y procesos de gestión que se ocupan de los procesos de aprendizaje organizacional, de diseñarlos, de dinamizarlos o de evaluarlos. Siempre hay aprendizaje en las organizaciones, sin embargo, para hablar de gestión del aprendizaje tiene que formalizarse, mínimamente un proceso de gestión que se ocupe específicamente del aprendizaje. Antes de construir dicho proceso, vamos, sin embargo, a presentar las referencias que las ciencias de la gestión nos ofrecen para hacerlo.

6.10.2. Perspectivas actuales desde la teoría de la gestión

Es muy posible que en un esquema de los procesos de gestión que hubiéramos realizado tan solo cinco años atrás el que llamamos proceso de gestión del aprendizaje no hubiera adquirido la configuración y la importancia que ahora le estamos otorgando. Sin embargo, atendiendo al panorama actual en el campo de la teoría de la gestión, nos encontramos, sin duda, ante un tema emergente que atrae cada vez más la atención de la comunidad científica y profesional.

Ello está relacionado, sin duda, como vimos a lo largo del capítulo 4, con la creciente importancia que se otorga en la teoría de la organización y la teoría de la gestión a esas dimensiones emocionales, cognoscitivas y culturales de las que hemos hablado, en un contexto macrosocial como el descrito en el apartado 5.1 que ha permitido a autores como Drucker, hablar de sociedad del conocimiento. En este contexto se ha llegado a afirmar que "a las puertas del siglo XXI, en la empresa postindustrial, la gestión y administración de recursos dan paso a la gestión de la capacidad creativa e innovadora de la empresa" (Cluster Conocimiento, 1997: 9).

Efectivamente, podría decirse que cuestiones que venían siendo abordadas en el marco, por ejemplo, de la gestión de recursos humanos o de la gestión de la información se reelaboran y se agrupan, junto con otras cuestiones, en un nuevo y emergente conjunto de conceptos e instrumentos de gestión relativamente reconocible. Tejedor y Aguirre se refieren a este conjunto de herramientas de gestión con la expresión *gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional* (Tejedor y Aguirre, 1998: 231) si bien, en muchas ocasiones, se utiliza simplemente la expresión *gestión del conocimiento* (Azua, J., 1997: 11; Bueno Campos, 1998: 209) y, por ejemplo, en el modelo EFQM de excelencia se habla de *gestión de la información y del conocimiento*, como vimos en el apartado 4.7.4.

Se habla, desde esas aproximaciones, de *organizaciones abiertas al aprendizaje* u *organizaciones inteligentes* (Senge, 1995: 6) o *estructuras de gestión del conocimiento* (Peters, 1993: 498), junto a otras expresiones similares que ya citamos

en el apartado 4.3.21. Según Tejedor y Aguirre, estas organizaciones presentan, en las diferentes caracterizaciones de los diversos autores, unos rasgos comunes:

- "La capacidad de generar cambios y resultados deseados (proactivamente). Aprender no significa únicamente adquirir y acumular nuevo conocimiento, sino ser capaz de transformarse en base a lo aprendido.
- El desarrollo de la empresa basado en el desarrollo de personas y grupos (...), desarrollo de habilidades y actitudes (...).
- La necesidad de un clima favorecedor del aprendizaje. Las variables organizacionales deben estar diseñadas para que se produzca el aprendizaje.
- La consideración del conocimiento como factor fundamental de producción.
- La integración de las funciones de pensar y hacer, favoreciendo el aprendizaje a todos los niveles de la empresa.
- La consideración de interacciones entre la empresa y el entorno (...).
- La transformación de los sistemas de información en sistemas de comunicación" (Tejedor y Aguirre, 1998: 233-234).

En la literatura acerca del aprendizaje organizacional, de las organizaciones inteligentes y de la gestión del conocimiento se insiste usualmente en cuestiones como por ejemplo:

- La diferencia existente entre el conocimiento individual y el conocimiento colectivo (construido colectivamente).
- Las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información en el proceso de construcción y utilización del conocimiento.
- La posibilidad de que el conocimiento tácito se haga explícito y se transmita y de que el conocimiento explícito se convierta en tácito conformando las *rutinas* de la organización (Bueno Campos, 1998: 212), que juntas conformarían la *memoria* de la organización, que va mucho más allá de lo que puede formalizarse y documentarse (Candela y Fernández, 1997: 102).
- La posibilidad de incrementar la capacidad de aprender (recordemos el aprendizaje de doble bucle propuesto por Argyris, representante del enfoque del Desarrollo Organizacional, del que hablamos en el apartado 4.3.4.).
- La dificultad e importancia del cambio cultural.

En este campo está recibiendo una atención especial la cuestión de la medición o valoración de los *activos intangibles* o *capital intelectual*, atención estimulada por el hecho de que, en particular en algunas organizaciones, son notables las limitaciones de la contabilidad tradicional para expresar su valor económico en el mercado. Ahora

bien, hay que señalar que, hoy por hoy, dentro de este concepto se suelen incluir diversos aspectos que no necesariamente coinciden con lo que nosotros hemos llamado aspectos cognoscitivos, emocionales y culturales. Por ejemplo, según Bueno Campos:

> "El capital intelectual se compone de tres bloques: capital humano, capital estructural y capital relacional. El primero se refiere al conocimiento (explícito o tácito) (...) así como a su capacidad para regenerarlo: es decir, su capacidad para aprender (...). El segundo componente hace referencia a cuando el conocimiento latente en las personas y grupos es explicitado, sistematizado e internalizado por la organización en aras a su concreción; representa al conocimiento estructurado por la empresa y recogido en sistemas de información y comunicación, en tecnología disponible, en procesos de trabajo *(rutinas organizativas)*, en patentes, en sistemas de gestión, etc. (...). El tercer bloque se refiere al capital relacional o valor que tiene para la empresa el conjunto de relaciones que mantiene con su entorno, en concreto con el conjunto de sus *agentes frontera* (clientes, proveedores, poderes públicos, consumidores, agentes sociales, etc.)" (Bueno Campos, 1998: 221).

Otros autores mencionan otros factores o los ordenan de otra manera (Tejedor y Aguirre, 1998: 236), pero, en cualquier caso, se trata de planteamientos que se están utilizando como base para abordar investigaciones y desarrollos en el ámbito de lo que se viene a llamar *economía del conocimiento*, que no están, sino en sus primeros pasos. Se ha afirmado que se están sentando las bases de una nueva *contabilidad del conocimiento* (Tejedor y Aguirre, 1998: 246).

En cualquier caso, con independencia de que puedan valorarse de forma más o menos precisa, no puede negarse que las capacidades o competencias organizacionales son consideradas y estudiadas, cada vez más, como una de las fuentes más importantes de ventajas competitivas, en la medida en que tienden a poseer un buen número de los atributos que confieren carácter estratégico a los recursos y capacidades, según la teoría del mismo nombre, a la que hicimos referencia en el apartado 4.3.19.:

> "Escasez o disponibilidad limitada, imperfecta imitabilidad o sustituibilidad, apropiación imperfecta de terceros, difícil transferibilidad por medios comerciales duraderos y (...) ser coincidentes con los factores clave o estratégicos del sector" (Candela y Fernández, 1997: 99-100).

Desde esta perspectiva se asume que la capacidad de aprender de la organización y, en definitiva, la capacidad de autorreguiarse conscientemente en un entorno

cambiante (se habla muy a menudo de *gestión del cambio*) se constituyen, cada vez más como las competencias nucleares en las que basar su supervivencia, desarrollo y éxito.

En el lenguaje por el que hemos optado se diría que la combinación sinérgica de una gestión del intercambio que conecte adecuadamente a la organización con su entorno, una gestión de la estructuración que dote a ésta de la necesaria flexibilidad y una gestión del aprendizaje que posibilite una autorregulación cada vez más consciente y una construcción participativa y creativa de conocimiento por parte de la organización define el tipo de gestión que se propone actualmente desde los enfoques avanzados de gestión.

6.10.3. Hacia un proceso de gestión del aprendizaje

Una vez revisadas, brevemente, las referencias en las que podemos apoyarnos para pensar el proceso de gestión del aprendizaje, nos parece oportuno comenzar exponiendo las razones por las que nos hemos decidido por hablar de gestión del aprendizaje y no, por ejemplo, de gestión del conocimiento. Las razones son fundamentalmente dos:

- El aprendizaje es un proceso mientras que el conocimiento puede ser comprendido como proceso pero también entendido como recurso.
- El aprendizaje es aprendizaje que afecta, en nuestro esquema, a los que hemos denominado aspectos emocionales, cognoscitivos y culturales, mientras que el conocimiento puede ser asociado únicamente con los aspectos cognoscitivos.

Sea como fuere, somos conscientes de que estamos hablando de un proceso de gestión cuyos perfiles no podemos definir con mucha precisión. Lógicamente, lo construimos, como todos los demás, como un proceso cíclico en el que hay subprocesos de planificación, ejecución y evaluación y que, en todo caso, se orienta a la mejora de los procesos de aprendizaje de la organización:

- La planificación establecería objetivos y articularía actividades que posibilitaran el aprendizaje organizacional.

- En función de los objetivos señalados se articularían nuevas actividades o se verían afectadas diferentes actividades de la organización.
- La evaluación permitiría conocer el estado emocional, cognoscitivo y cultural de la organización y valorar las actividades y procesos que le afectan.

Se ha de entender que, en todo caso, los diversos procesos de intervención y gestión de la organización, en todo caso conducen, por ejemplo, a:

- La creación y transformación de sentimientos colectivos.
- La construcción de representaciones mentales compartidas (por ejemplo, en relación con la misión, visión y objetivos de la organización) y, en general, de conocimiento organizacional (por ejemplo, el marco teórico de la organización o su *know how*).
- El desarrollo de una cultura organizacional.

Sin embargo, hablamos de gestión del aprendizaje en la medida en que la conformación de esos sentimientos, conocimientos o presunciones compartidas es abordada por las personas con responsabilidades de gestión y éstas se marcan objetivos y articulan actividades o políticas que afectan a dichas variables y a la manera en que cambian en el macroproceso organizacional.

Así, por ejemplo, cabría dentro de lo que estamos llamando gestión del aprendizaje, por poner algunos ejemplos:

- Redactar, en forma participativa, la misión de la organización.
- Llevar a cabo una evaluación del clima de la organización.
- Realizar actividades de personas con diversas responsabilidades en la organización para elaborar un documento que refleje o actualice una presentación del ECRO *(esquema conceptual referencial operativo)* de la organización.
- Elaborar, ejecutar y evaluar proyectos de investigación y desarrollo (I+D) (entendiendo por tal un tipo de actividades de investigación especialmente vinculadas, por ejemplo, a las actividades productivas de la organización cuyos resultados permiten introducir variaciones en dichas actividades productivas).

- Formular orientaciones para las actividades de evaluación en la organización de modo que se diseñen de una manera que posibilite la construcción de conocimiento.
- Formular orientaciones para que las personas con responsabilidades de gestión participen conscientemente junto con el resto de personas de la organización en la construcción y transformación de las rutinas de la organización.
- Realizar un estudio acerca de la cultura de la organización y de las presunciones vigentes en la misma y en sus diferentes subculturas.
- Elaborar en forma participativa un código ético para la organización.
- Realizar actividades de sensibilización sobre el aprendizaje colectivo en las organizaciones.

Se trata, en definitiva de contribuir a crear y recrear una organización creativa e innovadora en la que alcancen su máxima expresión y las mayores sinergias los procesos de autorregulación emocional, cognoscitiva y cultural, de modo que se convierta en un interlocutor eficiente en el contexto de su comunidad social, científica y profesional de referencia y, en todo caso, en un caldo de cultivo para el desarrollo de las personas vinculadas a ella.

En la medida en la que, como decíamos antes, la organización madura y es mayor el grado de su autorregulación consciente, el proceso de gestión del aprendizaje va adquiriendo un mayor peso específico y el conjunto de la organización puede ir comprendiendo y construyendo su modelo de gestión.

6.10.4. La gestión del aprendizaje en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Hablar de gestión del aprendizaje en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno es, sin lugar a dudas, hablar de futuro. Sin embargo, creemos que hay algunas buenas razones para pensar que estas organizaciones en la medida en que se aproximen a este tipo de propuestas y vayan desarrollando

procesos estructurados de gestión del aprendizaje van a encontrarse ante interesantes oportunidades de mejora.

Ello es así, a nuestro juicio, porque, tal como señalábamos en el apartado 5.5.6., organizaciones no lucrativas de servicios sociales:

- Serían organizaciones con un carácter, al menos en principio, ciertamente contracultural, en la medida en que pretenden ser espacios de inclusión en una sociedad que se define como excluyente.
- Basan su intervención, en buena medida, en un saber hacer relacional que se construye y se comparte en rutinas organizacionales sólo relativamente formalizables.
- Necesitan construir un clima en el que sea posible el soporte de las personas convocadas para una misión acerca de cuyo carácter paradójico hemos hablado en varios momentos.

Se trataría, desde nuestro punto de vista, de aprovechar todo lo que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales saben acerca del aprendizaje y del cambio como elementos nucleares del proceso de intervención social y estimular la creación y experimentación en torno al concepto de gestión del aprendizaje, tan sugerente como inexplorado todavía.

6.10.4. Síntesis

Poco podemos saber, hoy, de lo que representaría desarrollar una gestión del aprendizaje en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales más allá de la intuición de que en ella pueden encontrar estas organizaciones la posibilidad de autorregularse autónoma y conscientemente en un contexto complejo. Entre los gerentes entrevistados, por ejemplo, el tema parece resultar, en la mayor parte de los casos, desconocido. En el grupo de trabajo, sin embargo, despierta interés y el propio grupo ha insistido en que se incluya para potenciar su exploración.

7. Un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Una araña ejecuta operaciones semejantes a las del tejedor, y una abeja avergüenza, por la construcción de sus celdillas de cera, a más de un arquitecto humano. Pero lo que ya por anticipado distingue al peor arquitecto de la abeja mejor es que el arquitecto construye la celdilla en su cabeza antes de construirla con cera. Al final del proceso de trabajo sale un resultado que ya estaba presente al principio del mismo en la representación del trabajador, o sea, idealmente. No es sólo que el trabajador obre una alteración de forma de la naturaleza; es que, al mismo tiempo, realiza en lo natural su finalidad, la cual es conocida por él, determina como ley el modo de su hacer y tiene subordinada su voluntad.

Karl Marx

Llegamos al punto en el que, recapitulando todo el desarrollo realizado hasta el momento, hemos de sintetizar, presentar, plantear o desarrollar un modelo de gestión para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Ésta es, según el planteamiento de investigación explicado en el capítulo 3, la culminación de nuestro trabajo, a lo largo del cual hemos ido escogiendo, preparando, dando forma y articulando unos mimbres que ahora hemos de modelar de manera unitaria y definitiva. En un primer momento haremos una aproximación al modelo para proceder después a su despliegue.

7.1. Aproximación al modelo

En esta aproximación al modelo queremos empezar por precisar algo más de lo que lo hicimos en el capítulo 3 a qué nos referimos con la expresión *modelo de gestión*. Ello nos permitirá, a su vez, volver, brevemente, sobre la justificación que puede tener el trabajo de elaborar un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales en función de las necesidades y propuestas existentes al respecto. A continuación intentaremos recordar el proceso a través del cual hemos ido construyendo y ha ido emergiendo nuestro modelo de gestión y presentaremos

las que son, a nuestro juicio, sus principales señas de identidad o características diferenciales, haciendo una breve consideración sobre su condición de modelo de gestión de calidad.

7.1.1. Precisiones sobre la expresión 'modelo de gestión'

Queremos presentar ante nuestra comunidad científica y profesional de referencia algo que denominamos *modelo de gestión*, expresión acerca de la cual hicimos algunas acotaciones en el capítulo 3, cuando explicábamos nuestro proyecto de investigación. A estas alturas del texto, sin embargo, estamos en condiciones de precisar más y de reflejar mejor el concepto de modelo de gestión y por ello conviene volver brevemente sobre el asunto.

En primera instancia estamos pensando en un modelo como construcción cognoscitiva o representación mental de cómo es o funciona algo. Un modelo contiene los elementos relevantes en relación con una realidad o proceso y los contiene de forma articulada o interrelacionada, y en esa medida ayuda a comprender o realizar aquello a lo que el modelo se refiere. En este sentido es utilizada la expresión por diferentes autores que hablan de "restricción simplificada de cómo funciona algo" (Ruiz Olabuénaga, 1995: 97) o "representación simplificada de la realidad" (Giner y otros, 1998: 498).

Por otra parte pensamos en un modelo que, partiendo de determinadas premisas o presupuestos se convierte también en una propuesta normativa que establece valoraciones o preferencias en relación con formas o maneras de plantear o realizar algo. Ander-Egg, por ejemplo, reconoce en el uso de la palabra modelo esta connotación *normativa* (Ander-Egg, 1989: 116) y recuerda:

> "Etimológicamente, modelo proviene del italiano *modello* y éste del latín *modulus* (molde, módulo), que quiere decir cantidad que sirve de medida o tipo de comparación en determinados cálculos. De modelo proviene modelar, palabra que evoca una cierta idea de acción, de construcción" (Ander-Egg, 1989: 116).

Hablamos, pues, de modelo como construcción descriptivo-explicativa y valorativo-normativa. Y, en este caso, de modelo de gestión, es decir, de un modelo que tiene la pretensión de representar de forma ordenada y sistemática las variables, factores, elementos o aspectos fundamentales o principales del proceso de gestión (de lo que *hacen* las personas con responsabilidades de gestión) así como su articulación, dinámica, funcionamiento o interacción; estableciendo, en función de una serie de presupuestos, determinados criterios, principios, valoraciones o preferencias normativas.

Hay que decir que la expresión *modelo de gestión* se utiliza también con significados diferentes al que estamos proponiendo. Por ejemplo, cuando en el debate políticosocial se discute sobre el modelo de gestión adecuado para los servicios sociales o sanitarios, normalmente se está hablando de si es mejor una gestión pública o privada (KPMG, 1996), es decir, se habla de modelo de gestión a un nivel más *macro* de lo que lo hacemos aquí. Otro ejemplo de un uso diferente de la expresión es, justamente, la que se realiza en el caso del modelo EFQM de excelencia. En este caso, como diremos más tarde, si bien el modelo tiene una evidente dimensión normativa (por algo es un modelo para la evaluación) no tiene, a nuestro juicio, una vocación descriptivo-analítica en relación con el proceso de gestión, como queremos que tenga el nuestro.

Así pues, hablamos de modelo de gestión en un sentido diferente a estos dos con los que nos hemos encontrado. Precisando algo más las cosas, podríamos decir que el tipo de modelo que planteamos ha de servir para:

- Describir, analizar, valorar y cambiar los *modelos de gestión* que están (de forma más o menos elaborada) en la mente de las personas con responsabilidades de gestión.
- Evaluar, planificar y mejorar los procesos de gestión realmente existentes en las organizaciones.

Para ello, en efecto, ha de tener la pretensión de representar de forma lo más completa y congruente que sea posible, el proceso de gestión. Y es que el término *modelo de gestión* remite a una unidad, coherencia, integralidad o totalidad del

proceso de gestión como tal. Se parte entonces del supuesto de que el proceso de gestión es un proceso que no se comprende adecuadamente como la suma o yuxtaposición de otros procesos y que tan importante como la identificación de esos procesos que pueden estar contenidos o diferenciados en el proceso de gestión es la construcción o representación del proceso de gestión como tal. Volviendo a la metáfora de la *caja de herramientas*, utilizada en el capitulo 3, diríamos que, además de las *herramientas*, es importante la *caja*, en la medida en que incluye unas u otras herramientas y las ordena de determinada manera.

Esta consideración no nos parece ociosa en un panorama intelectual en el que a la indudable complejidad del proceso de gestión se responde, en muchas ocasiones, con acumulaciones de aproximaciones parciales que no siempre son coherentes y compatibles entre sí. Esto se observa incluso en textos o propuestas generales sobre gestión en los que quien se ocupa de cada uno de los procesos de gestión *campa por sus respetos*, sin que se vele suficientemente por la armonía y la sinergia entre las diferentes propuestas o herramientas de gestión. Y sin embargo convendremos, por ejemplo, en que una excelente gestión de marketing en un contexto de mala gestión general de la organización puede producir efectos contrarios a los deseados. De ahí la necesidad de modelos generales.

Por ello la voluntad de construir un modelo general de gestión ha animado de continuo este proceso de investigación, obligando a sacrificar interesantes desarrollos sectoriales o parciales en muchos momentos. El proyecto nos exigía buscar el encaje y la coherencia entre cada herramienta y el modelo emergente en una dialéctica sin fin. Y es que, en un contexto de riqueza y dinamismo en todo lo relativo a los procesos y herramientas de gestión, el valor añadido de un modelo de gestión descansa a nuestro juicio, en buena medida, en la combinación entre la *apertura* a la diversidad y la novedad y la *selección* de lo valioso y fundamental.

Sobre la base de esa descripción y análisis adecuados que el modelo represente en relación con los procesos de gestión, se edificará su dimensión normativa o valorativa que, en todo caso habrá de ser presentada en forma fundamentada, es decir, haciendo referencia a las premisas en las que se basan los criterios o principios que se proponen en cada caso. Sin olvidar por último que, como señalan Palom y Tort, "el

management es ciencia, es reflexión, pero también es tecnología, es aplicación sistemática (...) y (...) en el fondo es un arte" (Palom y Tort, 1991: 65). La complejidad del *arte* de la gestión debe hacernos huir de la simplificación estrecha y de la prescripción cerrada. Buscamos, por lo tanto, un modelo que, sin dejar de ser fundamentado e informado, sea lo suficientemente abstracto y abierto como para ser verdaderamente útil a una variedad de personas con responsabilidades de gestión.

7.1.2. Necesidades y propuestas en relación con la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Una vez hemos definido, en primera instancia, el tipo de *producto* que queríamos obtener, vale la pena volver brevemente sobre el *mercado* en el que vamos a presentar dicho producto. Como señalábamos en el capítulo 3, partíamos de la base de que la comunidad científica y profesional interesada en la gestión de las organizaciones no lucrativas y los servicios sociales podría obtener algún provecho de la propuesta de un modelo de gestión como el que hemos elaborado.

Sin duda habríamos desistido de nuestros propósitos si a lo largo de los años en los que se ha desarrollado nuestro trabajo de investigación hubiéramos llegado a la conclusión de que no había un público objetivo para el producto que estábamos elaborando, o, dicho de otra manera, si hubiéramos comprobado que las personas interesadas por la gestión en las organizaciones no lucrativas y los servicios sociales tenían suficiente y adecuadamente cubierta su necesidad de conocimientos al respecto.

Aun sabiendo que podemos equivocarnos, nos seguimos atreviendo a afirmar que la necesidad y la demanda de conocimiento existe y es creciente, y que hay espacio para propuestas en el terreno de los modelos generales de gestión. Creemos que el reflejo de la realidad de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y de su gestión que hemos ido haciendo a lo largo de los capítulos 5 y 6 así lo confirma. Y creemos que ha sido la inmersión en la comunidad científica y profesional de referencia la que ha ido, en buena medida, llevándonos a plantear un trabajo como el que hemos realizado.

Como decíamos en el capítulo 3, entendíamos y entendemos que la cuestión de la gestión en el ámbito de las organizaciones no lucrativas y de la intervención social podía ser abordada con algún provecho mediante este tipo de proceso de construcción de un modelo de gestión que podríamos denominar *de nueva planta* o, con una expresión más habitual en el mundo de la gestión, *de base cero*, que partiera de una elaboración teórica general sobre las organizaciones y su gestión y explicitara una conceptualización informada sobre las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En ese proceso, como queda dicho, hemos tomado como referencia principal:

- Propuestas sobre la gestión en general (a las que nos referimos en el apartado 4.5.), incluido el modelo de gestión de calidad (elaborado en el apartado 4.7.).
- Aportaciones en relación con la gestión de servicios y otras aproximaciones sectoriales (reflejadas en el apartado 4.6.).
- Contribuciones en relación con diferentes procesos, áreas, funciones o ámbitos de gestión, bien pensadas para cualquier tipo de organizaciones o bien para algunas en especial (revisadas en los diferentes apartados del capítulo 6).

Un proyecto como el nuestro nos obligaba a enfrentarnos con esas referencias. Sin embargo, como decíamos en el capítulo 3.6.1., existen referencias más próximas para quien quiera hablar de gestión de organizaciones no lucrativas de servicios sociales, referencias a las que nos hemos aproximado y que hemos utilizado en diferentes momentos de nuestra investigación, pero acerca de las cuales no hemos hecho una elaboración sintética como la que hicimos, por ejemplo, en relación con la gestión de servicios como tal. Diríamos ahora que tales propuestas o referencias constituirían los *productos* con los que tendría que *competir* el nuestro o con respecto de los cuales habría de resultar *complementario*.

Nos podríamos referir en primer lugar a la literatura que aborda la cuestión de la gestión de las organizaciones no lucrativas en general (Adirondak, 1994; Apraiz y otros, 1998; Cáritas, 1998; Connors, 1993; Connors, 1998; Drucker, 1994; FEAPS, 1988; Fiorentini, 1997; Ibar y Longàs, 1991; Medina Tornero, 1995; Meunier, 1993;

Núñez Cortés y Del Llano, 1995; Palom y Tort 1991, Poulton, 1988; Tschorne y otros, 1990; Vernis y otros, 1998). Haciendo una valoración general de las obras consultadas y utilizadas diríamos que predominan las obras de origen anglosajón, ámbito en el cual el contexto de las organizaciones no lucrativas presenta algunas diferencias significativas respecto al nuestro. En ese tipo de literatura, por ejemplo, se acostumbra a conceder gran importancia a cuestiones como el voluntariado o la financiación privada.

En todo caso, y en general, se observa una gran diversidad en la definición del concepto de organización no lucrativa y dentro de amplio campo que delimitamos en el apartado 5.4., los autores se concentran, a veces sin explicitarlo, en un determinado segmento o tipo de organizaciones no lucrativas. La heterogeneidad y el dinamismo del sector no lucrativo hace que no sea posible todavía, a nuestro juicio, identificar un cuerpo más o menos compartido de conocimientos o propuestas acerca de la gestión de las organizaciones no lucrativas con un suficiente consenso.

En segundo lugar hemos de referirnos a textos en relación con la gestión de los servicios sociales (Ander-Egg y Aguilar, 1990; Alemán y Garcés, 1996; Álvarez y Ander-Egg, 1984; Bueno Abad, 1988; Coulshed, 1990; Dickens, 1995; García Herrero y Ramírez Navarro, 1996; Gaulejac y otros, 1989; Harris y Kelly, 1992; Insa, 1994; Lapauw, 1993; Maggian y Menichetti, 1988; Martín, 1993; Raya, 1995; Slavin, 1978; Sluyter, 1998; Taylor y Vigars, 1993). Entre los textos más interesantes se percibe también la aportación anglosajona. En todo caso, y de modo especial en la bibliografía española, hay un predominio de textos referidos a servicios sociales de gestión pública. Sea como fuere, tampoco en el caso de la gestión de servicios sociales encontramos un discurso o acercamiento específico o diferenciado en relación con la gestión suficientemente consensuado o compartido.

Si tomamos en cuenta los dos anteriores conjuntos de textos (hemos citado sólo libros, sin contar los artículos) podríamos decir que, obviamente, tienen una intersección: la del *espacio* de la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. A esa intersección se aproximan más o menos algunos de los autores citados, si bien ninguno se ubica explícitamente dentro de ella. Ése sería el caso, sin embargo, de una contribución como la de Fernández Guerrero y Martínez

Moreno Fajardo, Perez Candela y Saez (Fajardo y otros 1997 Fernandez Guerrero y Martinez Moreno 1997) en relación con la *gestión de servicios de apoyo a personas* que consideramos en el contexto de la literatura que hemos revisado la propuesta que mas se aproxima al territorio en el que nosotros tambien nos queremos mover

Sea como fuere la ausencia de *masa critica* en dichos territorios nos animo a tomar en cuenta multiples aportaciones de todos estos autores pero como decíamos en el capitulo 3 decidimos partir de mas atras en nuestra construccion sin elaborar o construir a partir de una pretendida *gestión de los servicios sociales* o *gestión de las organizaciones no lucrativas* que nos exonerara de llegar a los amplios territorios de la gestión de las organizaciones que tuvimos que explorar en el capitulo 4 Por otra parte la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se nos ha revelado suficientemente diferenciada respecto de los ambitos de la gestion de los servicios sociales o de la gestión de las organizaciones no lucrativas en general como para merecer un estudio aparte lo cual no quiere decir que los hallazgos que podamos realizar no puedan ser interesantes en esos dos campos y en el de la gestión de servicios o la gestión en general

Existen por otra parte, otros referentes distintos de los mencionados textos o manuales de gestión que también han sido manejados y que debemos citar

- Programas y materiales de cursos o propuestas de formación actualmente en funcionamiento como por ejemplo III Plan de Formación Superior en Servicios Sociales, del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid y el IMSERSO, una de cuyas áreas se titula "Dirección gestión y organización de centros y programas de servicios sociales". I Promoción de Experto en Gestión de Servicios Sociales (título propio de la Universidad Complutense con la colaboración de Eulen (servicios socio-sanitarios). Posgrado en Dirección y Gestión de Organizaciones No Lucrativas y de Economía Social del Institut Pere Tarrés y la Universitat Ramón Llull, cursos sobre gestión de entidades asociativas y dirección y gestión de centros de atención a minusválidos de la Asociación Formación Social Programa de Formación en Gestión de Entidades sin Ánimo de Lucro de la Agregación Nacional de Fundaciones para la Promoción de la Acción Social "Luis Vives"

- Manuales de buena práctica como, por ejemplo, los elaborados por la Diputación Foral Alavesa para residencias de personas ancianas (DFA, 1996), por la FEAPS para la intervención con personas con retraso mental (FEAPS, 1999), o por Arostegi y Martínez Rueda para talleres protegidos (Arostegi y Martínez, 1999), que, si bien se ocupan sobre todo de procesos de intervención, hacen referencias a procesos de gestión.
- Manuales de estándares para acreditación o evaluación de diferentes tipos organizaciones vinculadas a la intervención social (ACDD, 1990; CARF, 1999, Darvill, 1998; Fernández Fernández, 1997; Gardner, 1997: 295), también más centrados en procesos de intervención que en procesos de gestión.
- Planteamientos en relación con determinadas organizaciones en particular, encontrados en el trabajo de campo y en ocasiones expresados en literatura gris (Orcasitas, 1986)

La revisión de este conjunto de textos y propuestas nos ha confirmado en la existencia de un *hueco*, de la posibilidad de decir algo acerca de la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Intentando no caer, por cierto, en la inmodestia de no pocas personas que al abordar algun tipo de recepción o aplicación de las aportaciones de las ciencias de la gestión al ámbito de las organizaciones sociovoluntarias o de la intervención social parecen estar convencidos de ser los primeros a los que se les ocurre *hermanar* tales mundos. Tenemos delante, por ejemplo, un ejemplar de la revista de Cáritas *Documentación social*, de 1973, titulado *Hacia una dirección participativa* con artículos sobre Taylor, Mayo o Lewin o sobre liderazgo y sistemas de dirección, que basta para desmentir a un buen número de aficionados al descubrimiento del Mediterráneo

7.1.3. ¿Qué pasos hemos dado en la construcción de nuestro modelo de gestión?

Una vez precisado y perfilado en alguna medida el concepto de modelo de gestión y las características de las propuestas complementarias o alternativas más relevantes que hemos encontrado, debemos insistir en que nuestro proyecto de gestión suponía, por decirlo así, elaborar un modelo *de nueva planta* o *de base cero*. Nos planteamos

un recorrido que, acertada o equivocadamente, señalaba un itinerario a realizar en el cual iría *emergiendo* nuestro modelo de gestión. Vamos a describir brevemente este proceso, tal como se refleja en las páginas precedentes.

Si repasamos ahora el recorrido mediante el cual hemos ido elaborando nuestro modelo de gestión, comenzaremos por recordar que, en primer lugar, elaboramos sucintamente, algunos que nos parecían conceptos básicos de referencia para el abordaje de los fenómenos o realidades sociales. Entendemos que la ubicuidad que a lo largo de todo nuestro proceso han tenido conceptos como comunicación, estructura, sistema o complejidad confirma la oportunidad de esa primera batería de conceptos. Más aún pensando en organizaciones dedicadas a la intervención social en el seno y a través de cuyos procesos organizacionales se elaboran y catalizan, en principio, procesos de cambio social.

En segundo lugar entendimos que la teoría de la organización era el marco adecuado para una teoría de la gestión en la medida en que los procesos de gestión no son sino una parte de los procesos que tienen lugar en una organización y que la constituyen. Buscamos, por lo tanto, un modelo de comprensión de las organizaciones y un modelo de comprensión de la gestión coherentes entre sí y tributarios de los progresos de las ciencias que se ocupan de las organizaciones y su gestión por más que los productos de dichas ciencias se presenten con etiquetas diversas y lenguajes diferentes. Entre dichas ciencias madre otorgamos a la sociología el papel central.

Llegamos, en todo caso, en el apartado 4.5.5.2. a proponer nuestro esquema básico de comprensión de los procesos de gestión, siendo conscientes de que en ese momento tomábamos una de las decisiones clave en nuestro trabajo de elaboración de nuestro modelo de gestión. Optamos por plantear un esquema propio, pues ninguno de los que hemos tenido ocasión de conocer nos parecía heurísticamente superior al que iba emergiendo de nuestro trabajo de estudio, elaboración y contraste.

Sea como fuere, construimos, después de muchas idas y vueltas en las que el grupo asesor actuó, de igual manera que a lo largo de todo el proceso, como un inestimable

abogado del diablo, un *esqueleto* que, a nuestro juicio, se ha comportado más que aceptablemente a lo largo del capitulo 6 en la medida que ha tenido que soportar la *carne* con la que lo hemos ido rodeando. Hoy por hoy el esquema de los diez (tres más cuatro más tres) procesos de gestión nos parece útil, sin prejuzgar que pudiera ser cambiado en el futuro. Opinamos, como Mintzberg, que "la mejor prueba de una teoría aplicada sigue siendo si las personas inteligentes que la practican la encuentran más útil que cualquier otra para hacer frente a sus problemas" (Mintzberg, 1991b: 97).

En todo caso, al final del capítulo 4 contábamos con un modelo de comprensión de las organizaciones y con un esquema de los procesos de gestión, además de haber presentado unas bases de teoría social y de haber revisado los referentes principales de las ciencias que se ocupan de la gestión de las organizaciones con especial atención a la gestión de servicios y al modelo de gestión de calidad.

En el capítulo 5 queríamos llegar a verter en el molde de nuestro modelo de comprensión de las organizaciones la información significativa acerca de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que habíamos obtenido a lo largo del proceso de investigación. Para ello nos pareció oportuno empezar por dibujar con breves trazos el entorno macrosocial en el que emergen, hoy y aquí, las organizaciones que estamos estudiando y también, no lo olvidemos, las propuestas de gestión que llaman a su puerta.

A partir de ese análisis del entorno (del apartado 5.1.) comenzamos a aproximarnos a la política social y a los servicios sociales. Y entendimos que debíamos proponer una interpretación de los mismos, siendo conscientes de que al hacerlo, tomábamos otra de las decisiones que iban a condicionar en forma crítica (para bien o para mal) todo nuestro desarrollo posterior. A nuestro juicio, sin embargo, era necesaria alguna interpretación de la intervención social, pues inmersos en la realidad comprobábamos que no cabe pensar que un *territorio* tan imbricado con el conflicto social no se prestara a algún tipo de controversia interpretativa. Intentamos esclarecer el terreno en el que nos veíamos obligados a establecer dicha opción interpretativa e intentamos que ésta fuera clarificadora sin ser restrictiva o sectaria. Intentamos, en definitiva, hacer una definición de los servicios sociales que simultáneamente:

- Recogiera la amplitud y diversidad de los servicios sociales realmente existentes.
- Estableciera criterios de interpretación de los mismos basados en los consensos de la comunidad científica, profesional y social de referencia.
- Resultara útil a las organizaciones como *espejo* en el que mirarse para reconocerse y proyectarse al futuro.

De igual manera, en el vasto campo de las realidades y los discursos vinculados a las organizaciones no lucrativas nos vimos obligados a fijar posiciones que, en todo caso, intentamos que respondieran a esos mismos tres requerimientos: apertura comprehensiva, coherencia con criterios y capacidad heurística

En cualquier caso, a partir de los esquemas interpretativos construidos en relación con la intervención social y las organizaciones no lucrativas, e intentando procesar y contrastar la información obtenida a través de la observación, las entrevistas, las consultas, los cuestionarios, el trabajo de grupo u otras técnicas, llegamos en el apartado 5.5. a construir la imagen de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que pretendíamos. Esa organización no lucrativa de servicios sociales que gestiona y que es producto de la gestión cuyos contextos, perfiles y perspectivas nos proponíamos *retratar* como uno de los objetivos fundamentales de nuestro proceso de investigación. Llegando a un retrato, a un *tipo ideal* que, como decíamos, iba a ser utilizado permanentemente a lo largo del capítulo 6 como telón de fondo para la consideración y utilización de los diversos conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos de gestión.

En ese capítulo 6, efectivamente, hemos ido, proceso de gestión por proceso de gestión, tomando en la mano una serie de herramientas de gestión y hemos intentado ver cómo se ajustan a las características de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Diríamos que, a partir del esqueleto dado, el modelo de gestión iba tomando cuerpo y se iba esclareciendo en qué aspectos y de qué manera adquiere características peculiares y diferenciadas nuestro modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En el proceso de elaboración de los diversos apartados del capitulo 6, fuimos sintiendo que añadíamos valor a la investigación en la medida en que:

- Nos ubicábamos en la realidad y las tendencias de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales realmente existentes en nuestro entorno.
- Tomábamos en consideración los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos más relevantes para cada proceso de gestión, tanto las que provienen del ámbito de la intervención social como las propuestas desde las ciencias de la gestión.
- Construíamos cada proceso de gestión de forma lógica y, a la vez, coherente con el esquema general, con el resto de procesos y con el modelo que iba emergiendo.
- Aplicábamos cada una de las herramientas de gestión a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales reflexionando sobre los aspectos comunes y diferenciales en cada caso.

A lo largo de todo el trabajo del capítulo 6 ha resultado capital el contraste con la variedad de interlocutores a los que nos hemos referido en el capítulo 3 y, en particular, la recepción, crítica, utilización y enriquecimiento de nuestras propuestas en el grupo asesor.

Llegamos a un punto, entonces, en el que presentamos ese modelo que emerge o que surge como culminación de todo el proceso anterior. Modelo entendido como la quintaesencia o la síntesis de todo el desarrollo precedente, al cual nos remitimos en todo momento. Por otra parte, no cabe duda de que este camino que acabamos de recordar hubiera permitido y permite todavía, en muchas de sus encrucijadas, en muchas de sus metas parciales, realizar otros recorridos, algunos de los cuales nos permitiremos anotar en las consideraciones finales del capítulo 8.

7.1.4. Señas de identidad de nuestro modelo de gestión

Como venimos diciendo, nuestro proceso de investigación ha sido, en última instancia, el proceso de construcción de un modelo de gestión que ha ido

emergiendo, que ha ido configurándose y adoptando una serie de características que ahora, al final del proceso de elaboración, podemos *reconocer*. Esas características vendrían a ser las *señas de identidad* de este modelo de gestión. Señas de identidad en función de las cuales se parecerá a otras propuestas o se diferenciará de ellas

En primer lugar cabría hablar de algunas señas de identidad de nuestro modelo que tienen que ver con la forma en que éste ha sido elaborado, en un proceso en el que se ha combinado la autoría individual con la participación de diferentes interlocutores a distintos niveles. Esperamos que lo primero contribuya a su coherencia interna y lo segundo, por ejemplo, a su riqueza y proximidad a la realidad. También en cuanto al proceso, que describimos detenidamente en el capítulo 3, nos parece que puede destacarse el hecho de que se trata de un modelo hecho *a fuego lento*, caracterizado por un ir y venir, como decíamos, entre autores y actores.

Se ha intentado elaborar el modelo transitando en ambas direcciones por los territorios de la ciencia y la tecnología. Se ha partido de la teoría de la gestión y de la organización para identificar unos procesos en torno a los cuales se ha abordado un proceso de desarrollo de tecnología, de herramientas para luego terminar construyendo un modelo con base teórica y orientación práctica. Todo ello desde la inmersión en el lugar social que representan las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Pasando a los contenidos, diríamos que, como modelo de gestión, se caracteriza por la identificación explícita de la sociología como disciplina científica madre desde la cual se aborda su elaboración. Sin embargo, con la misma claridad con la que hemos visto la necesidad de señalar a la sociología como ciencia de referencia hemos sentido la de incorporar enfoques y propuestas de otras ciencias como la economía o la psicología, por poner dos ejemplos. El hecho de partir (explícita o implícitamente) de una disciplina de referencia es, por otra parte, lo usual en las diversas aproximaciones a la gestión de las organizaciones

Sin embargo, quizá esta matriz sociológica del modelo nos pueda haber ayudado a no caer en el *economicismo*, hacia el que se deslizan determinados modelos de gestión que en forma oculta o declarada suponen que la gestión de las

organizaciones tiene por fin el beneficio económico en un régimen de mercado. Nuestro modelo entiende que la eficiencia económica es una de las restricciones principales o de las condiciones de posibilidad de las organizaciones en general pero intenta no someter el modelo al sesgo que impone una entronización de determinada racionalidad económica, entronización, por cierto, no inusual en la teoría de la gestión. Butera y Carbognin proponen el concepto de la *doble cadena de valor* (social y económico) para el caso de las organizaciones no lucrativas (Butera y Carbognin, 1998: 19).

Este modelo, de igual manera que reconoce un *lugar científico*, desde el que se formula, reconoce también un *lugar social* desde el que se construye, que no es otro que el de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales realmente existentes y, en última instancia, el del proceso de intervención social. Esto también es habitual (de nuevo, explícita o implícitamente) en la producción de conocimiento acerca de la gestión de las organizaciones, que se ha hecho, a menudo, desde *lugares sociales* como las empresas industriales o las fuerzas armadas e incluso, dentro de ellas, desde procesos concretos como el proceso productivo o el proceso de marketing. Sin embargo, desde ese lugar social, esperamos hacer aportaciones que puedan ser de utilidad para diferentes tipos de organización. Las propuestas, al formularse, deberán señalar en qué medida son específicas para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales o en qué medida pueden valer para otros tipos de organización.

Se trata de un modelo de gestión que hunde sus raíces en un marco de teoría social y, específicamente, en la teoría de la organización. Dicho de otra manera: ofrece una representación mental de lo que es la gestión de las organizaciones que se enmarca en una representación mental de lo que son las organizaciones, que a su vez se nutre de conceptos que hacen referencia a un abanico más amplio de fenómenos sociales. En este caso sí vale decir que no siempre las propuestas de ordenación de las funciones o procesos de gestión se presentan explícitamente vinculadas a un modelo de comprensión de las organizaciones.

Posiblemente esto tenga también que ver con el hecho de que en nuestro modelo la persona con responsabilidades de gestión no aparece como una especie de demiurgo o *deus ex machina* omnipotente en la organización, sino, a lo sumo, como

el *propietario* o responsable de unos determinados procesos cuyo alcance es limitado y contingente. Queremos huir de aquellos modelos de comprensión de las organizaciones y modelos de gestión que contribuyen a que la persona con responsabilidades de gestión se sitúe *ante* una realidad *estática* y no *dentro* de una realidad *dinámica*. Queremos proponer un modelo de gestión que ayude a comprender y asumir unos procesos de gestión en los que siempre *nos montamos en marcha* y en los que hemos de participar mientras la organización sigue funcionando en toda su complejidad.

Sin embargo, con el mismo vigor con el que se subraya que la persona con responsabilidades de gestión no es omnipotente, resaltamos la importancia de su papel clave en las organizaciones en tanto en cuanto es quien, en última instancia *estructura* la organización y su acción en el entorno. Es la persona con responsabilidades de gestión la que en su acción y en su omisión más peso tiene a la hora de dar forma y dinamismo a la organización. De ahí, una vez más, la importancia del modelo de gestión que construye mentalmente.

Nuestra comprensión de los fenómenos sociales y, especificamente, de las organizaciones y de su gestión otorga una posición central y fundamental al proceso de comunicación, interacción o relación interpersonal, cuya comprensión resulta nuclear en la conceptualización de la intervención social, del macroproceso organizacional y de los procesos de gestión. La comunicación no es una herramienta de gestión o un proceso que se da en la organización: la comunicación es el macroproceso en el que estamos siempre inmersos, que constituye la organización y la conecta con una variedad de interlocutores individuales y colectivos.

Si en el corazón tanto de los procesos de intervención social como de los procesos de gestión de las organizaciones no están sino procesos de comunicación que son, simultánea y necesariamente, procesos de estructuración de las relaciones interpersonales, nos encontramos ante un concepto de intervención y de gestión en el que se revela fundamental la influencia mutua entre actores humanos que participan en flujos de actividades en las que se tejen redes que atraviesan a las organizaciones y sus entornos y en las que toda información transmitida va acompañada de una propuesta de relación.

Partiendo de esta conceptualización de la organización como un macroproceso comunicacional, comprendemos los procesos y las estructuras como las dos caras de una misma moneda. Diríamos que no hablamos de la *gestión por procesos* como una herramienta de gestión sino que al utilizar un enfoque atento a los procesos en la construcción del modelo de comprensión de las organizaciones, toda la comprensión de la gestión se *tiñe* de ese enfoque. En ese sentido cabe decir que estamos ante un modelo de *gestión por procesos*.

De igual manera que nos hemos enriquecido con las aportaciones de los nuevos modelos de gestión que ponen el énfasis en los procesos, creemos que en nuestro modelo de gestión se da, como se reflejó en el apartado 4.3., una recepción de un buen número de propuestas clásicas, vigentes o emergentes en el campo de la teoría de organización y de la teoría de la gestión: empezando, por ejemplo, por las aportaciones de los pioneros de la gestión científica o las relaciones humanas; pasando, por ejemplo, por los teóricos de la contingencia o el desarrollo organizacional; y, acabando, por ejemplo, por el enfoque marketing o la gestión del conocimiento. Sin olvidar la gestión de calidad a la que nos referiremos más adelante.

Pretendemos también superar planteamientos que hagan una separación dicotómica entre los procesos de intervención y los procesos de gestión y partiendo, por lo tanto, de la continuidad y contigüidad existente entre los que llamamos procesos operativos y los que llamamos procesos de gestión, hemos explorado las virtualidades de conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos de intervención social para la gestión a la vez que ha intentado revisar el mayor número de herramientas vigentes en el campo de las ciencias de la gestión. En nuestra opinión esta doble característica puede hacerlo, a la vez, asequible e interesante para las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que provengan de la intervención social o que provengan de responsabilidades de gestión en otro tipo de organizaciones.

Nuestro modelo, por otra parte, intenta reconocer la riqueza de los procesos operativos y, en nuestro caso, de los procesos de intervención social en los que también hay subprocesos de planificación y evaluación que no son absorbidos sino

respetados y potenciados por los procesos de gestión. Queremos huir, por tanto, de modelos que relegan, por principio, a las personas inmersas en procesos operativos a una mera ejecución. Tanto la intervención como la gestión se comprenden como procesos circulares o cíclicos en los que se van sucediendo y encabalgando momentos, actividades o subprocesos de planificación, ejecución y evaluación.

En todo caso, este planteamiento nos ha obligado a optar en determinados momentos entre conceptos, sistemas, técnicas o instrumentos cuya yuxtaposición hubiera resultado cómoda, en principio, pero, en última instancia, distorsionante. Así, por poner un ejemplo, hubiéramos podido hablar de evaluación en el proceso de intervención y de control en el proceso de gestión, lo cual nos hubiera permitido no violentar el lenguaje de ninguno de nuestros interlocutores. Sin embargo, tal *decisión salomónica* nos hubiera dificultado la comprensión de la esencia común de los procesos llamados de evaluación y de control y, sobre todo, el enriquecimiento que de tal comprensión se deriva cuando se recogen, comparan y construyen herramientas.

Hemos intentado, en todo caso, encontrar en el lenguaje de la intervención social o en el lenguaje de la gestión los términos con los que denominar a los procesos en los que íbamos descomponiendo el proceso de gestión. En ocasiones, sin embargo, hemos creído que la conceptualización que hacíamos no se correspondía con ninguno de los términos al uso en esos ámbitos y hemos propuesto términos extraños, como, por ejemplo *proceso de interlocución* o *gestión de la estructuración*. Hemos intentado, con todo, que esto ocurriera en el menor número de ocasiones que fuera posible y siempre se ha hecho previa contrastación con diversos interlocutores.

Por otra parte este modelo de gestión no se propone a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales desde el presupuesto o el prejuicio de que dichas organizaciones *no tienen* un modelo de gestión. Cuando nos acercamos desde una premisa de ese estilo a cualquier organización nos equivocamos siempre pues toda organización *tiene* un modelo de gestión *en realidad*. Pretender *instalar* otro sin conocer el existente no parece lo más adecuado. Sin embargo, hay que decir que muchos de los discursos sobre gestión que reciben las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se basan en el supuesto implícito o explícito de su condición

nonata en materia de gestión. Hemos intentado, por el contrario, formular un modelo en el que se rescate y que ayude a rescatar la gestión realmente existente en las organizaciones, no vaya a ser que se tire al niño con el agua sucia.

Este modelo de gestión, por otra parte, se basa en una particular forma de interpretar el negocio de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales formulada después de haber intentado evidenciar la necesidad de opciones interpretativas al respecto. En todo caso se ha intentado que dicha interpretación del negocio y de las perspectivas de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales pueda servir de espejo a una mayoría de organizaciones realmente existentes y, en todo caso, servir de base para un modelo de gestión útil para todas ellas.

Nuestro modelo de gestión intenta tomar en consideración el hecho de que en las organizaciones se da un proceso de evolución o maduración que hace que los procesos de gestión se configuren de diferentes maneras en diferentes momentos. Por ello se presentan los procesos de gestión en una forma evolutiva o, si se permite, *generativa*, en la que, por decirlo así, unos procesos de gestión *engendran* a otros y, en definitiva, el proceso de gestión cambia de forma contingente con el cambio del conjunto de la organización. De hecho el *enriquecimiento de puestos* de intervención o el *empowerment* podría ser entendido, en ocasiones, como la asunción desde los procesos operativos de responsabilidades o actividades que formaban parte de los procesos de gestión, al tiempo que éstos, a su vez, van cambiando o reconfigurándose.

Esta característica del modelo, a nuestro juicio, hace que pueda ser de ayuda para pensar en términos de cambio. Utilizando una metáfora, el modelo podría ser tomado como un *mapa de carreteras*, que permite ubicarse antes de moverse y que permite comprender que hay muchos caminos para llegar a los sitios, dependiendo de lo que se pretenda en cada caso. También puede ayudar, sin embargo, a comprender que hay estaciones intermedias, sin pasar por las cuales es difícil llegar a otras. En definitiva pretende ser un modelo de gestión del cambio y también del cambio en la gestión, en la medida en que cada nuevo proceso de gestión que emerge y se estructura hace que se reestructuren el resto de procesos; cada cambio en un proceso afecta a los demás y al proceso de gestión en general.

Por otra parte, entendemos que esta característica evolutiva o generativa del modelo puede contribuir a evitar el efecto disuasorio que tienen algunas propuestas de gestión que aparecen a los ojos de algunas personas con responsabilidades de gestión como lejanas o inalcanzables y potencian comportamientos de huida o autocompasión.

Con todo, desde el punto de vista normativo, posiblemente la nota más característica de este modelo podría ser su carácter participativo. El planteamiento participativo de la gestión propuesta en nuestro modelo proviene en primera instancia de la propia misión de la intervención social tal como la hemos definido. Por otra parte, la importancia de la participación es subrayada por varios entre los nuevos modelos de gestión con los cuales hemos entrado en diálogo. El modelo de gestión pretende contribuir a la participación de todas las personas vinculadas a la organización

En organizaciones cuyo negocio es la inclusión, la aportación principal de los procesos de gestión no puede ser, probablemente, sino la de contribuir participativamente a la participación, la de contribuir relacionalmente a la estructuración de *espacios* en los que las personas puedan decir su palabra, ejercer sus derechos, construirse como personas y transformar el mundo.

Se diría que planteamos un modelo de gestión que, partiendo de una determinada concepción de la misión de la intervención social, asume una orientación al cliente-usuario en tanto en cuanto entiende que la prioridad en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales es la satisfacción de las necesidades, expectativas, demandas o deseos de los clientes-usuarios. De esta orientación al cliente-usuario, en coherencia con los principios filosóficos que se enuncian usualmente en la comunidad científica y profesional de referencia, se deriva una orientación a los resultados entendidos como cambios, necesariamente personales y sociales

Sin embargo, de igual manera que nuestro modelo de gestión intenta poner a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales al servicio, en principio y en última instancia, de las personas en proceso o en riesgo de exclusión, señala que la gestión del triple intercambio que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

mantienen con las redes sociales, los poderes públicos y otras organizaciones en el mercado tiene una importancia estratégica de primer orden. Nuestro modelo de gestión impulsa la construcción de prácticas de partenariado, alianzas o trabajo en red.

En última instancia estamos hablando de una gestión que, en un ciclo dinámico de planificación, ejecución y evaluación continuas y con el apoyo de una eficiente aplicación de los diferentes tipos de recursos, busca la evolución (nunca exenta de conflictos) de la organización en términos de intercambio sinérgico con el entorno, fortalecimiento y cambio estructural y aprendizaje y maduración organizacional en una tarea de construcción y reconstrucción de espacios y procesos de relación participativa e inclusiva.

7.1.4.1. ¿Es nuestro modelo de gestión un modelo de gestión de calidad?

Dentro de estas señas de identidad de nuestro modelo, merece un apartado propio la pregunta acerca de si se trata de un modelo de gestión *de calidad*. Como hemos dicho repetidamente, decidimos tomar el modelo de gestión de calidad como referente o *interlocutor* principal (aunque no único) en la tarea de elaborar nuestro modelo de gestión. Esa decisión suponía no prejuzgar, de antemano, la adscripción de nuestro modelo a ese paradigma o familia de los que hablábamos en el apartado 4.7. y permite, por lo tanto, plantear ahora la pregunta que da título a este apartado.

Hemos de comenzar diciendo que esta dimensión de nuestro trabajo como diálogo o aplicación de los modelos de gestión de calidad ha sido, posiblemente, la que más interés ha despertado y aquella en torno a la cual hemos tenido mayores oportunidades de reflexionar y debatir en voz alta. Podría decirse, por lo tanto, que la percepción a partir de la cual otorgamos a la gestión de calidad el mencionado papel relevante era una percepción ajustada en nuestro entorno cercano. Y es que no necesariamente ocurre siempre que a lo largo de un proceso de algo más de dos años de investigación uno tenga la oportunidad de exponer sus reflexiones en distintos tipos de foros sobre alguna de las cuestiones que le ocupan en cerca de una decena de ocasiones.

Diríamos, por tanto, que, de la mano de esta investigación hemos nos hemos involucrado en el *diálogo*, de cierta tradición en el ámbito anglosajón e incipiente entre nosotros, entre las propuestas de la gestión de calidad y el mundo del tercer sector y la intervención social (Alaszewski y Manthorpe, 1993; Barinaga, 1998; Bengoa y Celorio, 1998; Challis, 1991; Connors, 1993; Dickens, 1995; Fernández-Villarán, 1998; Heras, 1997; Kelly y Warr, 1992; Lacasta, 1998; López-Arostegi, 1997; Mäntysaari, 1998; Martínez Moreno, 1997; Moore y Kelly, 1996; Sacanell, 1994; Taylor y Vigars, 1993: 73-94).

Empecemos, en todo caso, respondiendo a la pregunta planteada. Y digamos que nuestra respuesta es afirmativa. Afirmamos que nuestro modelo de gestión es un modelo de gestión de calidad. Y para hacerlo nos basamos en los elementos que en el apartado 4.7.2.2. proponíamos como característicos de la gestión de calidad: orientación al cliente, evaluación con indicadores, flexibilidad estratégica, gestión por procesos, mejora continua y participación y liderazgo. Creemos que nuestro modelo de gestión, tal como ha ido emergiendo a lo largo de nuestro texto y tal como será sintetizado en las siguientes páginas encaja en esa descripción (que creemos rigurosa y fundamentada) del modelo de gestión de calidad.

Si se admite esta primera afirmación, incluso nos atreveríamos a decir que nuestro modelo de gestión tiene una peculiaridad o connotación muy propia de los modelos de gestión de calidad. Nos referimos al hecho de que, históricamente, la gestión de calidad viene a ser una aplicación a la gestión de intuiciones, planteamientos, conceptos e instrumentos que, en muchos casos, provienen de unos determinados procesos operativos, a saber, los procesos productivos de las empresas industriales. Pues bien, en nuestro caso diríamos que intentamos enriquecer o plantear la gestión desde otro tipo de procesos operativos: los procesos de intervención social. Si el proceso de producción industrial es una adecuada fuente de inspiración para pensar el proceso de gestión, igualmente puede serlo el proceso de intervención social.

En todo caso, entendemos que afirmar que nuestro modelo de gestión es un modelo de gestión de calidad supone asumir una definición amplia de la gestión de calidad y comprenderla como un paradigma dinámico, abierto y flexible, susceptible, en todo

caso, de interpretaciones y enriquecimientos varios, como pueden ser, por poner otro ejemplo, las de aquellos autores que exploran las sinergias que pueden nacer de la utilización del concepto de *calidad de vida* para referirse a los efectos de la intervención social y el de calidad para la gestión de las organizaciones involucradas en ella. Si se acepta este punto de vista, creemos que nuestra aportación puede ser considerada una contribución más en ese proceso de exploración del *territorio de encuentro* entre las organizaciones no lucrativas y los servicios sociales con la gestión de calidad y, por decirlo así, la propuesta de un modelo de gestión de calidad para organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Ahora bien, del mismo modo que afirmamos que, a nuestro juicio, nuestro modelo de gestión es un modelo de gestión de calidad, hemos de reconocer que la estructura o el lenguaje de nuestro modelo de gestión no corresponden, exactamente, con la estructura y el lenguaje *canónicos* de las propuestas habituales de la gestión de calidad. Quien esté familiarizado con la gestión de calidad reconocerá, creemos, que *en el fondo* estamos proponiendo un modelo de gestión de calidad. Pero eso no está tan claro *en la forma*.

Esto no ocurriría si hubiéramos decidido, por ejemplo, abordar una investigación titulada *Aplicación del modelo EFQM de excelencia a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales*. ¿Por qué no hicimos algo así? No lo hicimos porque, como decíamos antes, ninguna de las propuestas encontradas en el ámbito de la gestión de calidad (y tampoco el modelo EFQM de excelencia) ofrecía, a nuestro juicio, ese marco descriptivo, explicativo y normativo suficientemente comprehensivo y abierto que íbamos buscando y que nos iba a permitir formular la propuesta de gestión adecuada a las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno.

Ello es así porque una cosa es la gestión de calidad expresada en los elementos esenciales que antes mencionábamos y otra las propuestas de gestión de calidad realmente existentes. Éstas, hoy por hoy, son, a nuestro juicio, tributarias del tipo de organización y entorno desde el que han sido formuladas. Y lo son mucho más si exploramos las propuestas de los proveedores de conocimiento a los que, hoy y aquí, puede acceder quien quiera aproximarse a la gestión de calidad, como por ejemplo, consultores, profesores, autores de textos u organizaciones de referencia.

Por otra parte, y ciñéndonos ya al caso particular del modelo EFQM de excelencia, nos parece evidente que si bien tiene una pretensión normativa en tanto en cuanto señala cuestiones y criterios que hacen que una gestión pueda ser considerada excelente, no tiene, por el contrario, la pretensión de describir y explicar lo que es el proceso de gestión, pretensión que sí teníamos nosotros para nuestro modelo.

Así pues, nos encontramos ante un paradigma (la gestión de calidad) y un modelo concreto en su seno (el modelo EFQM de excelencia) que, tal como señalamos en la reflexión crítica que articulamos en el apartado 4.7.5. nos parecía y nos parece una referencia interesante (y posiblemente inexcusable) a la hora de formular un modelo de gestión para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, hoy y aquí. Pero, igualmente, entendíamos que, más que mera aplicación del modelo EFQM u otros al caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, podía resultar interesante encarar la elaboración de un modelo en permanente diálogo con el modelo EFQM y con el modelo de gestión de calidad en general, pero también abierto a un conjunto más amplio de aportaciones provenientes del mundo de la gestión y del de la intervención social.

El resultado, a nuestro juicio, es un modelo de gestión que incorpora principios y herramientas de la gestión de calidad y en relación con el cual podríamos hacer nuestras, en lo sustancial, las palabras de Martínez Moreno al afirmar que:

> "La calidad se plantea, fundamentalmente, como una ventaja competitiva de la empresa ante su competencia, en la medida en que se presenta como garantía para el cliente y esa resulta ser la razón de su implantación cada vez más generalizada. Pero, además, las repercusiones para la organización se plantean en un mayor alcance y relevancia:
>
> - El sistema de calidad se superpone y complementa los sistemas de gestión existentes en la empresa optimizando su rendimiento.
> - Se reducen costes (...) eliminando actividades nulas y potenciando las que añaden valor para el cliente, facilitando la reconversión de recursos en capacidades disponibles.
> - Obliga a plantear explícitamente la complementariedad entre las diferentes instancias organizativas de la empresa en función de objetivos (...), permite el cuestionamiento de la departamentalización (...) y la búsqueda de sinergias (...).
> - Incide significativamente en la capacitación del personal, no sólo a través de los formatos clásicos de formación, sino también incorporando el trabajo en equipo, la capitalización de la experiencia, la formación en el puesto de trabajo, etc.

- Mejora los niveles de satisfacción y motivación del personal a partir de procesos de participación, que inciden directamente en el sentido de pertenencia y el compromiso de las personas con la organización.
- Habilita canales de comunicación más simples, directos y eficaces (...), lo que incide significativamente, tanto en la prevención de conflictos como en las capacidades de afrontamiento de los mismos.
- Establece las condiciones y canales adecuados para potenciar y facilitar la emergencia de la innovación en la empresa.
- El aumento de la disponibilidad de las capacidades produce una mejora significativa de la flexibilidad de la empresa para adaptarse a las exigencias del mercado" (Martínez Moreno, 1997: 148).

Y suscribir también lo que añade este autor al afirmar que "la implantación de un sistema de calidad total en la empresa supone una transformación en la percepción de la misma, lo que implica un cambio:

a) "Transformación del concepto de recursos humanos (...): personas portadoras de recursos que pueden ser convertidas en capacidades (...).
b) (...) Aparición de líderes en los diferentes niveles de responsabilidad, entendidos como personas capaces de generar y transmitir una visión que dote de sentido más allá de la simple supervisión (...).
c) (...) Participación del personal en la toma de decisiones (...).
d) (...) Trabajo en equipo (...).
e) El concepto de cliente se encuentra omnipresente (...). El cliente externo, porque es el que dota de sentido a la propia existencia de la organización (...). El cliente interno, porque constituye un referente permanente para la mejora continua (...), dando lugar a la consideración de la organización como un mercado con proveedores y clientes que han de ser satisfechos en sus transacciones permitiendo incorporar la idea de marketing interno como guía de la gestión de los recursos humanos.
f) Se estimulan y apoyan las nuevas ideas, se establecen espacios para probarlas, y se aprovechan los errores para mejorar los sistemas y procedimientos desde la perspectiva de la prevención (...).
g) (...) Se trata de organizaciones abiertas al aprendizaje (...), lo que implica (...) capitalización de la experiencia (...), socialización de nuevas competencias y su incorporación a los procedimientos habituales (...).
h) (...) Se insiste en la medida permanente de variables de eficacia y eficiencia a través de paneles de indicadores" (Martínez Moreno, 1997: 149-150).

Sin embargo, no debemos ocultar que, desde la revisión de la literatura y desde nuestra experiencia directa, también hemos tenido la ocasión de proponer una alerta crítica ante aquellas recepciones o adaptaciones de la gestión de calidad en las que:

- Se asume la idea de que la calidad será algo que nos venga *de fuera* del tercer sector o el ámbito de la intervención social.
- Se da más importancia a la obtención de una certificación que a la mejora de la gestión.

- Se sobredimensiona el valor de las aportaciones de los proveedores de conocimiento acerca de la gestión de calidad frente a otros proveedores de conocimiento sobre gestión o sobre intervención social.
- Se utiliza el discurso de la gestión de calidad para soslayar debates ideológicos o técnicos de diversa índole.
- Se introduce a las organizaciones en dinámicas de estandarización de procesos que afectan sólo a los procesos fáciles de estandarizar (desatendiendo procesos importantes) o que fuerzan la estandarización de procesos naturalmente resistentes a ella, con el consiguiente peligro para los procesos, por ejemplo, de interlocución o aprendizaje de la organización.
- Se obvia la reflexión sobre la complejidad del sistema-cliente en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y se considera cliente al que paga, dando prioridad a la satisfacción, por ejemplo, de las administraciones públicas sobre la de los clientes usuarios.

Por otra parte, y para terminar, vale decir que los debates que están surgiendo en torno a la gestión de calidad tampoco son nuevos en el ámbito de las organizaciones sociovoluntarias o la intervención social. Y si no como muestra valga esta cita de Demetrio Casado en una reflexión acerca de la burocracia y los servicios sociales hecha en los años setenta:

> "Dada la naturaleza inmaterial del producto final de los servicios sociales, resulta muy conveniente formular objetivos de actuación en términos comprobables, para que sirvan de referencia a la provisión de medios, la valoración de métodos y el auto y héterocontrol. Conviene evitar el engaño de formular tales objetivos en términos de actuaciones o medios prestados -lo que es muy usual- ya que esto sólo permite medir los gastos o costes, pero no los resultados o rendimientos (...). Para orientar la actividad hacia los resultados y no hacia los medios, parece conveniente también, evitar en lo posible las reglamentaciones de los medios y procedimientos, desarrollando, en cambio, la filosofía o ideología del trabajo y los métodos generales de afrontar y resolver los problemas reales" (Casado, 1977: 90).

O, si se nos permite imos más lejos, esta otra de Concepción del Arenal (de 1871):

> "La compasión no se manda ni se impone, ni la caridad puede ejercerse por medio de empleados. Hemos dicho hace años, que un reglamento es un esqueleto de la caridad" (Casado, 1977: 72).

En todo caso, desde nuestro punto de vista, tanto el modelo EFQM en particular como la gestión de calidad en general constituyen un modelo de referencia lo suficientemente abierto y sugerente como para resultar provechoso a las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Y, por ello, nuestro modelo de gestión incorpora sus aportaciones en una amplia variedad de aspectos. Creemos, sin embargo, que es necesario continuar el trabajo de aplicación y reflexión que se ha venido haciendo para un mutuo enriquecimiento entre los modelos de gestión de calidad y el mundo de las organizaciones no lucrativas y la intervención social.

7.2. Desarrollo del modelo

Podríamos decir que desde la primera página de esta tesis doctoral ha comenzado el desarrollo de nuestro modelo de gestión. Toda ella recibe, justamente, el título de investigación y desarrollo de un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Se trata ahora, como decíamos, de llegar a la síntesis o la quintaesencia de aquellas propuestas o planteamientos que, como decíamos, han ido emergiendo y desplegándose a lo largo de todo el trabajo.

Inspirándonos, en cierto modo, en el modelo EFQM de excelencia podríamos estructurar ahora nuestro modelo de gestión en dos bloques que en la propuesta de la EFQM reciben el nombre de *agentes facilitadores* y *resultados* y que también podrían ser llamados, por ejemplo, variables independientes y variables dependientes. Ahora bien, en nuestro caso, ¿qué habría en cada uno de esos dos bloques?:

- Al tratarse de un modelo de gestión, diríamos que el bloque de los agentes facilitadores o de las variables independientes estaría constituido por el proceso de gestión, que en nuestro caso, se despliega en los diez procesos de gestión a los que nos hemos venido refiriendo.
- En el bloque que el modelo EFQM llama de resultados o que podríamos llamar de variables dependientes nosotros debemos colocar, por lógica, todo el resto de

aspectos, elementos, cuestiones y variables que aparecían en nuestra descripción de la organización en su entorno.

Nótese que si bien tomamos inspiración en el modelo EFQM para estructurar el modelo en dos bloques, el contenido de ambos bloques es diferente:

- En el caso del bloque de *variables independientes* ello es debido a que nosotros lo estructuramos por procesos de gestión, mientras que el modelo EFQM lo hace por criterios que en ocasiones podrían asimilarse a un proceso de gestión y en ocasiones no.
- En el caso del bloque de *variables dependientes*, el modelo EFQM ubica los *resultados* de la organización en relación con los clientes externos, las personas de la organización o la sociedad y, por fin, con relación a lo planificado. Desde nuestro esquema de comprensión de la organización en el entorno, sin embargo, en esta parte del modelo hemos de poner no sólo esos resultados sino el conjunto de la realidad de la organización en el entorno.

Así pues, para desarrollar el modelo hemos de referirnos primero a ese entorno, características y perfiles de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que buscamos (basándonos en el apartado 5.5.) y en segundo lugar a los planteamientos y herramientas de gestión que, desde nuestro punto de vista mejor pueden contribuir a esa organización de la que hablamos y, en definitiva al cumplimiento eficiente y sostenido de su misión (basándonos en los diferentes apartados del capítulo 6).

7.2.1. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales

Desde nuestro modelo de comprensión de las organizaciones, los procesos de gestión (cuyos propietarios son, obviamente, las personas con responsabilidades de gestión) realizan una serie de contribuciones al funcionamiento de la organización, que es siempre entendida como organización en relación con su entorno. A la hora, entonces, de identificar o proponer la influencia o los efectos que se espera que produzca o contribuya a producir el proceso de gestión hemos de hacer referencia a cambios en la organización y en el entorno.

En virtud del funcionamiento de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se han de esperar cambios en su entorno y, en principio y en primera instancia, en personas en riesgo o en proceso de exclusión en la medida en que se produzca un incremento evaluable en las oportunidades y situaciones de inclusión o participación de esas personas sobre la base de la satisfacción de diferentes necesidades que represente una mejora de la calidad de vida o bienestar social de dichas personas. Usualmente, para que se acepte que determinados cambios en la vida de personas en riesgo o proceso de exclusión están contribuyendo a su inclusión o participación social habrán de ser expresamente valorados como satisfactorios por las propias personas y revelarse (en procesos de evaluación) como congruentes con los estándares compartidos por la comunidad científica y profesional edificados sobre bases como la declaración de los derechos humanos (de todas las personas en su diversidad) o los principios de intervención comúnmente admitidos en la legislación sobre servicios sociales, con especial énfasis en el derecho de las personas a protagonizar su proceso de inserción social.

Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales pueden realizar de muy diversas maneras su contribución a la calidad de vida y a la inclusión social de las personas. Sin embargo, los principios filosóficos compartidos por la comunidad científica y profesional invitan a las organizaciones a realizar progresos evaluables en un triple sentido:

- En cuanto a los destinatarios de la intervención social, se propone ampliar opciones y progresar en el eje: yuxtaposición-segmentación-servicios para todas las personas.
- En cuanto al tipo de necesidades a los que se da respuesta se propone ampliar opciones y progresar en el eje: asistencia-aprendizaje-promoción del cambio social.
- En cuanto a las modalidades de la intervención se propone ampliar opciones y progresar en el eje: intervención con las personas-intervención con las familias y la comunidad-intervención con otros subsistemas y la sociedad.

Estos ejes de diversificación y progreso en la intervención social hacen que, además de las personas en proceso y en riesgo de exclusión, existan otras personas y colectivos a los que afecta la intervención social en los que también se deberá producir satisfacción y efectos evaluables en función de estándares coherentes con los derechos humanos y principios de intervención.

Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales están sometidas, en principio, a las mismas expectativas sociales que el conjunto de organizaciones no lucrativas y por lo tanto habrán de ser evaluadas en función de su capacidad para convertirse en cauces de participación social, en proveedores de determinados bienes o servicios e interlocutores activos de los poderes públicos. Este es el triple valor añadido que toda organización no lucrativa, por el hecho de serlo, está obligada a aportar.

En el cumplimiento de la misión común a toda la intervención social, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales establecen tres grandes tipos de intercambios o de relaciones en las que se fundamenta su identidad, sostenimiento y desarrollo:

- Los intercambios con las redes sociales de referencia de la organización, por ejemplo, en alianzas y redes en las que se comparta legitimación o información o en la incorporación de voluntarios y profesionales provenientes de ese tejido social.
- Los intercambios con las administraciones públicas, por ejemplo, en tanto que proveedores de servicios, participantes en la formulación de la política social, o grupos de presión reivindicativos.
- Los intercambios en régimen de mercado, por ejemplo, en función de unos tipos de bienes y servicios en los que se considere legítima su actuación o de las ventajas competitivas que sean capaces de construir.

En esa triple interlocución las organizaciones no lucrativas de servicios sociales realizan la crítica labor de contribuir a reproducir sus propias condiciones de posibilidad social, política y económica y, consiguientemente, una de las garantías básicas para el cumplimiento de su misión. Por ello habrán de existir evidencias de la existencia de vínculos satisfactorios y adecuados en los tres sentidos y de la

inexistencia de una sobreadaptación a las demandas de unos u otros grupos interesados.

En cualquier caso, habrá de existir una interacción entre la organización y el entorno social que posibilite el que la organización obtenga de su entorno una información suficiente como para hacerse cargo de la complejidad de los procesos sociales (amén de que obtenga también los otros tipos de recursos) y pueda producir en el entorno los efectos deseados y también, en todo caso, un impacto social (más allá del cumplimiento de la ley) en términos, por ejemplo, de creación de empleo, enfoque de género o respeto por el medio ambiente, lo que se habrá de reflejar en la imagen pública de la organización y también en algún tipo de imagen de marca de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

En cualquier caso, nos encontramos, al analizar el entorno de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales ante un complejo sistema-cliente que, en el que en cada caso, ocuparan diferentes posiciones y estarán articulados de diferente manera, por ejemplo, los usuarios, las familias, las comunidades, las administraciones públicas, otras organizaciones o la sociedad en general.

Desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, el proceso a través del cual se produce la parte más importante de la interacción entre la organización y el entorno es el proceso de intervención. Ello hace que las competencias y la satisfacción de los prestadores de servicio y, en general, de las personas que trabajan en la organización se revele como especialmente importante, sin olvidar que, junto a los recursos humanos (especialmente importantes en estas organizaciones), ha de verificarse la aplicación adecuada en los procesos de las organizaciones de los recursos financieros, la información y los recursos materiales.

En cuanto a los recursos humanos, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales cuentan con la posibilidad y el reto de encuadrar junto a una amplia variedad de profesionales (en una interdisciplinariedad coherente con la inespecificidad de la intervención social) a voluntarios para funciones adecuadas a los mismos en función de la especificidad de su aportación y del *territorio* que les es propio. Se considerará el *burn-out* como indicador de una mala aplicación de los recursos humanos.

En todo caso habrá de evidenciarse la adecuacion del flujo de recursos idóneos. Así, por ejemplo, se evidenciará en los *ratios* económico-financieros o en la valoración que puedan recibir los recursos materiales en relación con su accesibilidad, adaptación o características estéticas.

Debido a la diversidad de la que hemos hablado los procesos de intervención social pueden presentar una gran variedad de configuraciones. Sin embargo, en términos generales, habrán de ser valorados como procesos de comunicación o interacción inclusiva y participativa. Para evaluar la virtualidad de los procesos operativos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en la estructuración de relaciones de inclusión o a la reestructuración de las interacciones excluyentes y las situaciones de exclusión habrá de atenderse fundamentalmente a los elementos implícitos de la comunicación observable en su seno.

Por otra parte para evaluar la idoneidad de los diferentes procesos de intervención podrá tenerse en cuenta su aplicación de principios de intervención comúnmente admitidos en la comunidad científica y profesional tales como: prevención, integralidad, personalización, integración y participación. Igualmente habrán de aplicarse las tecnologías o metodologías que la comunidad más vigentes en la comunidad científica y profesonal y estandarizar o normalizar los procesos en la medida que sea posible.

Se considerará más adecuada aquella estructura organizativa flexible y participativa en la que puedan hacer su aportación los diferentes grupos y personas vinculadas a la organización, por ejemplo, el consejo de dirección, las profesionales, los voluntarios, las socias o los usuarios. Se potenciará el trabajo en equipo. Se habrá de evaluar el carácter participativo e inclusivo de la estructura informal de la organización y la capacidad para la innovación y el cambio estructural.

Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales habrán de caracterizarse también por sus elementos culturales, cognoscitivos y emocionales. Una evaluación de la cultura habrá de evidenciar la existencia de presunciones compartidas de carácter (al menos en cierta medida) contracultural participativo e inclusivo. Un saber

hacer entendido como saber incluir constituirá el núcleo duro del conocimiento colectivo. Una evaluación del clima revelará la existencia de un sentimiento colectivo congruente con el saber incluir y las mencionadas presunciones contraculturales.

Por último, hemos de decir que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales como toda organización, sólo se comprenden si se las concibe en su proceso evolutivo en el seno del cual van siendo capaces de cambios en los cuales, por ejemplo, incrementan su escala, diversifican sus actividades o realizan innovaciones en su intervención, incrementando, en todo caso, su capacidad de aprendizaje y autorregulación en una evolución no exenta de conflictos.

7.2.2. El proceso de gestión

Definimos el proceso de gestión como aquel que vela por la coordinación de la organización y la interacción de ésta con el entorno como un todo. Entendemos los procesos de gestión como procesos al servicio de los procesos operativos que son los que desembocan en el cliente y en el cumplimiento de la misión de la organización. La persona con responsabilidades de gestión asume la responsabilidad del macroproceso organizacional.

Desde nuestro modelo de comprensión del proceso de gestión cabe hablar de un proceso básico de gestión que se da en todo caso y que puede, a su vez, descomponerse en tres procesos de gestión: el proceso de planificación, el proceso de interlocución y el proceso de evaluación. Dentro o a partir de ese proceso básico de gestión pueden ir desgajándose y configurándose procesos de gestión especializados en los diferentes tipos de recursos involucrados en el macroproceso organizacional: humanos, financieros, informacionales y materiales. Existe, por último un tercer nivel entre los procesos de gestión que hemos denominado de gestión avanzada, al que nos referimos cuando hablamos de procesos que se ocupan de los tres grandes tipos de fenómenos de cambio que tienen lugar en la organización (el cambio en el entorno mediante el intercambio con la organización, el cambio estructural de la organización y el aprendizaje de la misma).

El despliegue y la estructuración de los diferentes procesos de gestión puede darse de muy diversas maneras, pero, en todo caso será contingente con el resto de aspectos o variables en la evolución o maduración de las organizaciones a la que antes nos referíamos.

Vamos a señalar, entonces, algunas de las características que, a nuestro juicio, pueden presentar los diferentes procesos de gestión en nuestro modelo de gestión. Lo haremos, lógicamente, sobre la base del desarrollo realizado a lo largo de los distintos apartados del capítulo 6, buscando una síntesis en la que aparezcan los elementos más importantes y más contrastados que se han ido decantando a lo largo del trabajo.

7.2.2.1. Planificación

Definimos la planificación como el proceso mediante el cual, partiendo de unos determinados antecedentes (por ejemplo, evaluaciones previas o planificaciones de *nivel superior*) se toman decisiones que permiten establecer tanto los objetivos que se desea alcanzar como la manera de alcanzarlos (señalando, por ejemplo, actividades y recursos necesarios). En principio, todo proceso puede ser planificado. Es el carácter instrumental de la planificación el que exige una proporción entre la energía o tiempo dedicado a la planificación en relación con, por ejemplo, el tiempo o energía de ejecución o la importancia del proceso en cuestión.

Entendemos que los procesos de planificación general de la organización son procesos de gestión. Cada proceso de planificación puede ofrecer el marco para procesos de planificación de nivel inferior o de menor alcance. Por ello en el marco de procesos de planificación que serían considerados procesos de gestión encontraríamos, a partir de un momento dado, procesos de planificación que serían ya parte del proceso de intervención (incluso de la intervención individualizada) y que, por lo tanto, ya no serían considerados procesos de gestión. En todo caso, la virtualidad de los procesos (y, eventualmente, del sistema) de planificación descansa, en buena medida, en el encaje, interconexión y sinergia entre los diversos procesos de planificación, cobrando especial importancia la congruencia entre los lenguajes y herramientas de planificación utilizados en los niveles de intervención y de gestión.

Entre dichos procesos de planificación ha de haber procesos cuyo alcance sea de medio-largo plazo y procesos de alcance más corto. Consideramos que incluso los momentos en los que ser toman decisiones, por ejemplo, de ajuste o cambio sobre lo planificado, son también parte del proceso de planificación. El pequeño bucle en el que a partir de una valoración de la situación se toma una decisión es estructuralmente igual que el gran bucle de evaluación-planificación de medio-largo plazo.

Se espera que determinados procesos de planificación tengan carácter operativo, es decir, señalen objetivos operativos (directamente evaluables) y describan las actividades y recursos que permiten lograrlos. De igual manera, en el otro extremo de un continuo, se espera que otros procesos de planificación tengan carácter estratégico y se ocupen, más bien, de aspectos como la misión, visión y valores de la organización y, en función de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, planteen las grandes orientaciones para ciclos largos de la vida de la organización.

En los procesos de planificación han de formularse objetivos finales, entendidos como aquellos directamente vinculados con la misión de la organización y por lo tanto, usualmente, con cambios conductuales o microsociales observables en los usuarios de los servicios y sus entornos. Dada la complejidad del sistema-cliente de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en cada caso se comprenderán de diferente manera los resultados (efectos en los destinatarios directos) y el impacto (efectos en los destinatarios indirectos). También han de formularse objetivos instrumentales que pueden hacer referencia, por ejemplo, a recursos, estructuras o conocimiento de la organización.

Dadas las características de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se revela como especialmente importante el carácter participativo de los procesos de planificación. Un proceso o sistema de planificación participativa necesita de una descentralización de la capacidad de decisión y de una adecuada interconexión o coordinación de los procesos de planificación y ha de resultar satisfactorio para todas las personas que participan en él, incluyendo siempre a los destinatarios o clientes de la intervención. En un sistema de planificación participativa no hay meros ejecutores.

Tanto en el campo de la intervención social como en el de la gestión (o en otros) podemos encontrar diferentes propuestas, técnicas o instrumentos de planificación. En todo caso, se propone que en los procesos de planificación se definan los siguientes aspectos:

- Antecedentes: normalmente información aportada por el proceso de evaluación.
- Objetivos: sugiriéndose que sean evaluables, significativos, motivadores, realistas, jerarquizados, coherentes, claros, establecidos en términos de productos, efectos o impacto y no de procesos.
- Procesos: describiendo las series de actividades y las características de la tecnología o metodología a utilizar.
- Estructuras: describiendo las que se forman o las alteraciones de la estructura previstas.
- Recursos humanos, financieros, informacionales y materiales.

7.2.2.2. Interlocución

Llamamos proceso de interlocución al conjunto de momentos y actividades en los que las personas con responsabilidades de gestión (representando a la organización) se comunican o relacionan con las personas que trabajan en la misma o con personas y grupos externos velando por la coordinación y actuación de la organización como un todo unitario.

Al decir que el proceso de interlocución es uno de los tres procesos básicos de gestión afirmamos que es un proceso de primera importancia. En él las personas con responsabilidades de gestión intercambian información y contribuyen a la reproducción o transformación de las estructuras de relación. En organizaciones como las no lucrativas de servicios sociales, cuyo negocio es la inclusión y la participación, se revela crítica la importancia de la estructura implícita de la relación que las personas con responsabilidades de gestión mantienen con las otras personas, pues ella influirá, muchas veces en forma determinante, en el tipo de relación que éstas mantengan con sus clientes.

Para analizar esta estructura implícita podemos utilizar una variedad de conceptos, como, por ejemplo, el de los estilos de liderazgo, desde el que propugnaríamos un liderazgo participativo en el que se entiende la relación de forma interactiva y se asume que la persona con responsabilidades de gestión es un proveedor, por ejemplo, de apoyo para las otras personas en las que facilita procesos de *empowerment*.

Por otra parte, el proceso de interlocución (como proceso de gestión) y los procesos de intervención pueden y deben ser pensados desde claves comunes y planteados con herramientas similares a diferentes niveles. Así, por ejemplo, tanto en los procesos de intervención como en los procesos de gestión:

- La relación interpersonal puede pensarse en términos de influencia mutuamente reforzante y no estigmatizadora en la que resulta útil partir de las fortalezas y significaciones del otro.
- El trabajo en equipo o el trabajo con grupos pueden basarse en los mismos conceptos y técnicas tendentes a la construcción de grupos inclusivos y eficientes capaces de madurar aprendiendo de los conflictos.
- Puede utilizarse el concepto de supervisión, enriquecido con connotaciones provenientes de la gestión y del trabajo social, entendido como ayuda y orientación para la metacomunicación, el aprendizaje y la construcción de la identidad profesional desde la práctica.

Por otra parte, se afirma que las mismas pautas de relación que se postulan para la interlocución interna entre las personas con responsabilidades de gestión y las personas con las que interactúa en el funcionamiento ordinario de la organización son válidas para la interlocución externa o para las relaciones laborales. En todo caso, para todo el proceso de interlocución, vale decir que en diferentes momentos de la evolución de la organización será pertinente un determinado tipo de liderazgo.

7.2.2.3. Evaluación

Proponemos incluir en los procesos de evaluación, en principio, todas aquellos momentos, actividades o subprocesos en las que se obtiene y procesa información con el fin de producir descripciones, análisis y valoraciones en relación con la organización, su entorno y las interacciones entre ambos, de cara a la toma de decisiones y la planificación.

Los procesos de evaluación han de ser planificados y progresivamente estructurados y estabilizados, pudiendo llegar a constituirse un sistema dinámico, participativo e integrado de evaluación en el que todas las personas de la organización estén involucradas y unas evaluaciones alimenten a otras, tanto en los pequeños bucles de ajuste como en los grandes ciclos de actuación. Desde nuestro concepto de evaluación podemos hablar de momentos, actividades o procesos de evaluación en todos los procesos que se dan en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Decimos que, al menos el proceso general de evaluación de la organización, estará, como tal, en manos de la persona con responsabilidades de gestión y que en el contexto de ese proceso de evaluación general y en interacción con él se irán diferenciando y produciendo otros procesos de evaluación, algunos de los cuales podrán ser considerados procesos de gestión y otros, procesos de intervención. La participación de todas las personas en los procesos de evaluación contribuye a la significatividad y utilidad de los resultados de la evaluación, sin que se excluya la participación de evaluadores externos.

La evaluación habrá de permitir, en todo caso, averiguar en qué medida se alcanzan los objetivos planteados y qué características del diseño o ejecución del proceso en cuestión están relacionadas con los resultados obtenidos. Se produciría, por lo tanto, necesariamente, junto a la evaluación de la eficacia, lo que llamaríamos una evaluación de la idoneidad (o coherencia interna del diseño). Enmarcándonos en otra clasificación, podríamos decir que se haría una evaluación del diseño, de la ejecución y de los resultados. La evaluación, en todo caso, ha de aportar información significativa sobre las características y situación de la organización o la parte de la organización en cuestión y su entorno, para poder iniciar un nuevo proceso de planificación.

La evaluación, sin embargo, tendrá mayor utilidad en la medida en que permita valorar la eficiencia y el conjunto de los efectos a diferentes niveles de la actuación. Los procesos de evaluación son constantes aunque pueden ser más intensos o ambiciosos en determinados momentos:

- En la medida en que se tomaran en cuenta los recursos y se pusieran en relación con procesos, productos, resultados o impacto, se estaría abordando la cuestión de la eficiencia.
- En la medida en que se avanzase *más allá* de la comparación entre los resultados y los objetivos, para tomar en cuenta efectos no previstos (y evaluar la efectividad), la satisfacción de las necesidades o resolución de los problemas de los destinatarios (y evaluar la pertinencia) o efectos en el entorno de los destinatarios (y evaluar el impacto).

La evaluación será posible en la medida en que se garantice obtención de evidencias en relación con una variedad de aspectos relacionados con las necesidades, los recursos, los diseños, los procesos, los productos, los resultados y el impacto de actuaciones. El trabajo en las organizaciones y en la comunidad científica y profesional en relación con indicadores y estándares para la evaluación es fundamental para ello. Se sugiere que se utilicen simultáneamente indicadores y estándares relacionados con la satisfacción de las diferentes personas vinculadas a la organización y otros indicadores y estándares basados, por ejemplo, en la planificación, en consensos de la comunidad científica y profesional o en valoraciones sociales. Se sugiere la utilización de cuadros de mando en los que se recojan y relacionen diferentes tipos de indicadores para una evaluación sistemática y continua, eventualmente con la ayuda de herramientas informáticas.

En todo caso, los procesos de evaluación darán su verdadera medida en relación con su capacidad para desencadenar mejoras en la gestión y en la intervención, para lo cual deberán resolver sinérgicamente la tensión entre la pretensión de fiabilidad y validez y la utilidad y significatividad para las personas involucradas en los procesos que se evalúan.

Para la realización del proceso de gestión que denominamos proceso de evaluación, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales cuentan con conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos diversos, tales como:

- Las propuestas de la evaluación de programas.
- Las aportaciones de las ciencias de la gestión en relación, por ejemplo, con el control, el análisis DAFO, los diferentes tipos de auditorías o el balance social, el *benchmarking* o autoevaluaciones como la propuesta por la EFQM.
- Otras aplicaciones y herramientas de investigación social que cabe utilizar en las organizaciones (tales como la evaluación de necesidades y recursos, diferentes tipos de diagnóstico o la investigación comercial).

7.2.2.4. Gestión de los recursos humanos

Dentro o a partir del proceso de gestión pueden diferenciarse y desarrollarse procesos de gestión vinculados a cada uno de los grandes tipos de recursos involucrados en el macroproceso organizacional. Es el caso del proceso de gestión de los recursos humanos, que es el proceso de gestión mediante el cual se pretende contar en todo momento con las personas adecuadas para los diferentes procesos de la organización. La gestión de los recursos humanos pretende influir en las personas y sus entornos organizacionales en busca siempre del ajuste dinámico más satisfactorio y eficiente entre las personas y la organización.

La especial importancia relativa de los recursos humanos en el concierto de los diferentes tipos de recursos en el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales permite suponer que el desarrollo o despliegue de un proceso o sistema de gestión de los recursos humanos puede resultar interesante e incluso prioritario, al menos a partir de un determinado momento de la evolución de la organización.

En el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales la gestión de recursos humanos velará por la adecuada incorporación y desarrollo de unos recursos humanos en los que se debe destacar como principales características distintivas:

- La incorporación de personas procedentes de las redes sociales de referencia de la organización (y en principio comprometidas con su misión) a trabajar en la misma junto a profesionales y voluntarios sin esa trayectoria.
- La coexistencia de profesionales y voluntarios.
- La interdisciplinariedad que se deriva de las características propias de la intervención social.

Partiendo de esta diversidad, la gestión de recursos humanos ha de contribuir a la construcción de una red de contratos psicológicos que permita la participación satisfactoria y eficiente de las diferentes personas en el macroproceso organizacional y, la consiguiente construcción de la ventaja competitiva que supone esa diversidad de recursos humanos.

Para ello son necesarios, en primer lugar, procesos de planificación de recursos humanos (interconectados con el resto de procesos de planificación de la organización) en los cuales, partiendo de un estado o situación (cuantitativa y cualitativa) actual de los recursos humanos, se formulen objetivos en relación con los recursos humanos (en lo que concierne, por ejemplo, a su incorporación a la organización, a sus capacidades o a su satisfacción) y se articulen las actividades que permitirán alcanzar dichos objetivos. En muchas ocasiones lo que emanará de la planificación de recursos humanos serán políticas que orientarán las actividades de los diferentes procesos de la organización alineándolas hacia los objetivos planteados desde la gestión de recursos humanos. La descripción, análisis y valoración de puestos de trabajo se considera como una parte del proceso de planificación de recursos humanos.

La evaluación de recursos humanos sería entendida como un proceso participativo enmarcado en el proceso general de evaluación de la organización que incluiría todas aquellas actividades en las que se obtuviera y procesara información acerca de los recursos humanos involucrados o que podrían involucrarse en la organización y sus entornos con el fin de producir descripciones, análisis y valoraciones pertinentes para iniciar un nuevo ciclo de planificación en relación con los recursos humanos. Ello incluiría, por ejemplo, el análisis de necesidades de recursos humanos, investigación

acerca de recursos humanos que podrían incorporarse a la organización, evaluación de la situación de los recursos humanos (por ejemplo en cuanto a su desempeño o su satisfacción) o evaluación de lo que la organización hace con ellos.

Dentro o a partir del proceso de gestión de recursos humanos pueden diferenciarse o desgajarse nuevos procesos de gestión vinculados a momentos o aspectos específicos de la incorporación y el desarrollo de los recursos humanos en las organizaciones. Entre ellos se propone el desarrollo de:

- Procesos de captación (incluyendo selección) que, entre otras cosas, supongan un contacto permanente con redes sociales y entornos de referencia en los que encontrar voluntarios y profesionales valiosos.
- Acciones de acogida y orientación (en lo que llamaríamos proceso de integración) que contribuyan a la adaptación y el desarrollo de personas que han de asumir roles no siempre fáciles de definir en entornos, en ocasiones, inusuales para la actividad laboral.
- Sistemas de remuneración, coherentes con el resto de sistemas de la organización, en los que se explore la virtualidad de las compensaciones *no lucrativas* pero que simultáneamente contribuyan a la dignificación social de la intervención social, buscando en todo caso el equilibrio entre la satisfacción del personal existente, el atractivo para personas que pudieran incorporarse a la organización, la adecuación al mercado de trabajo y los costes.
- Enfoques de formación entendida como proceso continuo, activo, interactivo, participativo, utilizador de las nuevas tecnologías de la información y ligado a las prácticas, a la estructura y a la cultura de la organización, que ayude a desarrollar las competencias y las actitudes idóneas, por ejemplo, para la relación participativa e inclusiva característica de la intervención social.
- Prácticas en favor de la salud en el trabajo que tomen en cuenta las particulares fuentes de estrés de los diferentes tipos de servicios sociales y el riesgo de *burn-out* presente en los mismos.
- Propuestas que permitan una promoción de los recursos humanos (incluido el enriquecimiento de los puestos de trabajo) acompasada a la maduración de las personas en organizaciones muchas veces pequeñas.

7.2.2.5. Gestión económico-financiera

La gestión económico-financiera es también otro proceso instrumental que puede desarrollarse o estructurarse en las organizaciones, en este caso con el fin de que en sus diferentes procesos se cuente en todo momento con los recursos financieros necesarios. La tarea de construcción de una gestión económico-financiera que no otorgue necesariamente a los procesos y resultados económico-financieros una determinada posición relativa en el conjunto de procesos y resultados de gestión obliga a hacer un esfuerzo de reelaboración de algunos de los conceptos e instrumentos que aportan las ciencias de la gestión, trufados, en muchos casos, de supuestos explícitos o implícitos de carácter ideológico.

El proceso de planificación económico-financiera es el que permite señalar objetivos en relación con los recursos financieros (por ejemplo, a su aplicación a procesos o a cuestiones relativas a su situación, como, por ejemplo, la liquidez) y articular las actividades o emitir las políticas que permitirán alcanzar dichos objetivos. Como en cualquier tipo de planificación se enfatiza su conexión con el resto de procesos de planificación y la existencia de planificaciones con distinto alcance, por ejemplo, referidas al ciclo a largo plazo o al ciclo corto plazo de la organización. Dentro de la planificación económico-financiera la elaboración de presupuestos (de diferentes tipos y con distintos enfoques) es la técnica por antonomasia.

En cuanto a la evaluación, en este caso, hemos de incluir en este proceso todos aquellos momentos, actividades o subprocesos en los que la organización obtiene o procesa información relevante relacionada con los recursos financieros con el fin de tomar decisiones y, en definitiva, reiniciar el ciclo de la gestión económico-financiera con un nuevo momento, actividad o subproceso de planificación. Consideramos componentes o dimensiones de la evaluación económico-financiera:

- La contabilidad, tanto la general como la analítica, debiéndose, para esta última partir de una adecuada comprensión de los procesos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales para proceder a una adecuada imputación de los costes.

- El análisis económico-financiero, en relación, por ejemplo, con diferentes *ratios* (liquidez, solvencia, rentabilidad o estructura del activo o del pasivo, por ejemplo) o con el punto de equilibrio.
- El denominado control presupuestario o las auditorías económico-financieras.

Por otra parte, dentro o a partir del proceso de gestión económico-financiera se podrían desgajar o diferenciar al menos tres nuevos procesos:

- El proceso de financiación, que se ocupa de la obtención de dinero buscando una correspondencia entre la fuente de financiación y la naturaleza de la inversión o gasto, tomando en consideración la peculiaridad y la posible (y quizá interesante) multipolaridad de los ingresos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.
- El proceso de gestión del capital circulante se ocupa de los recursos financieros en los diversos momentos de su circulación a través de la organización. En su seno se hablaría, por ejemplo, de gestión de clientes (teniendo en cuenta, por ejemplo, las formas de pago de las administraciones públicas), gestión de proveedores, gestión de existencias y gestión de tesorería.
- El proceso de inversión se ocupa, por ejemplo, de la aplicación y optimización de los recursos financieros, más allá del gasto corriente.

Se debe en todo caso superar la fragilidad económico-financiera y de la gestión económico-financiera en muchas organizaciones no lucrativas de servicios sociales. Ello pasará en muchas ocasiones por las alianzas en búsqueda de economías de escala, de sinergias o de alternativas de financiación.

7.2.2.6. Gestión de la información

Al igual que en el caso de otros recursos, existe la posibilidad de desarrollar un proceso y, en última instancia, configurar un sistema para la gestión de la información. Ello se hará en la medida que resulte más rentable (en el más amplio sentido de la palabra) la existencia de un nuevo proceso para trabajar con (determinada parte de) la información que el que se simplemente se trabaje con ella en el resto de los procesos. Por lo tanto, cabe hablar de gestión de la información en

la medida en que dentro del proceso de gestión de la organización se diferencian o desgajan procesos que se ocupan específicamente de la información, de obtenerla, de trabajar con ella, de conservarla y de aportarla a los otros procesos de la organización.

El proceso de gestión de la información se estructuraría, como el resto de los procesos, en momentos, actividades o subprocesos de planificación, ejecución (por decirlo así, vía actividades propias del proceso o vía políticas que regulan otras actividades) y evaluación. Se trata, en todo caso, de un proceso que debe permitir formular y perseguir una variedad de objetivos relativos a la adecuación (en términos, por ejemplo, de cantidad, regularidad, variedad o calidad) de la información que se obtiene, procesa, almacena y emite y al tratamiento de la misma (en términos, por ejemplo, de calidad de los soportes, velocidad de difusión, cobertura o accesibilidad).

Los nuevos modelos de gestión y las nuevas tecnologías de la información plantean y posibilitan el diseño y desarrollo de sistemas o redes de gestión de la información de las siguientes características:

- Sistemas globales e integrales para toda la organización que, a la vez, contengan módulos o subsistemas diferenciados y autónomos. Centralización del almacenamiento de la información y descentralización del acceso no tienen por que ser incompatibles.
- Sistemas muy interactivos y reticulares, muy abiertos a la participación de todas las personas sin que se ponga en peligro la seguridad de la información. Serán compatibles la accesibilidad y la confidencialidad.
- Sistemas con una cada vez mayor capacidad de almacenamiento y procesamiento de la información, que puede correr pareja a la cada vez mayor posibilidad de acceder a la información de forma cada vez más veloz.

Por último, un enfoque adecuado a las peculiares características de la intervención social exige extremar las consideraciones de tipo ético y técnico en relación con la información confidencial que se tiene acerca de los clientes.

7.2.2.7. Gestión de los recursos materiales

En función de la importancia relativa que en cada organización tengan los recursos materiales se desarrollará y estructurará más o menos un proceso de gestión orientado a velar por la adecuación de dichos recursos y de su tratamiento en la organización en el proceso en el que tienen lugar su consecución, utilización, mantenimiento, almacenamiento, distribución y reciclaje, destrucción o eliminación. Disciplinas como la logística o la ergonomia hacen aportaciones en relación con la gestión de los recursos materiales.

El proceso de gestión de los recursos materiales constará de momentos de planificación, ejecución y evaluación. En la planificación se tratará de señalar, en forma temporalizada, la cantidad y caracteristicas de los recursos materiales con los que habrá de contarse en los procesos de la organización, así como las actividades necesarias para ello, que serán ejecutadas en el proceso de gestión de los recursos materiales o en otros procesos siguiendo politicas emanadas del mismo. Por último, formará parte del proceso de evaluación toda actividad que suponga obtener y procesar información sobre los recursos materiales que la organización ha incorporado o puede incorporar (y, por ejemplo hacer una valoración sobre su situación o la necesidad de los mismos) para estar en condiciones de reiniciar el ciclo con un nuevo momento, actividad o subproceso de planificación.

En la gestión de los recursos materiales de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales habrá de prestarse especial atención a las caracteristicas de los recursos materiales en cuanto a accesibilidad, adaptación y contribución a la imagen positiva de la organización y sus clientes.

7.2.2.8. Gestión del intercambio

Describimos las organizaciones no lucrativas de servicios sociales como organizaciones inmersas en una compleja red de intercambios importantes, heterogéneos y variados. En efecto, nos encontramos ante una tupida red de flujos en los que hay intercambios tangibles e intangibles, que pueden ser, a su vez, *lucrativos* y *no lucrativos*. Nos encontramos ante fenómenos como, por ejemplo,

necesidades establecidas normativamente pero no sentidas o expresadas, velo fiscal por la financiación pública de algunos servicios, variedad de prescriptores y un escrutinio social que bascula entre el desconocimiento, la visión idealizada y el rechazo. En definitiva un abigarrado mapa de públicos con los que se quiere mantener relaciones satisfactorias.

En la medida que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales van aumentando su envergadura, entendemos que habrán de desarrollar procesos de gestión del intercambio. Hablamos de gestión del intercambio en la medida en que se desagregan o desgajan actividades o procesos que centran su atención específicamente en establecer y mejorar el intercambio entre la organización y su entorno (y, por extensión, cualquier intercambio que ocurre en el macroproceso organizacional). Entendemos que para los procesos de gestión del intercambio las organizaciones encontrarán interesantes los conceptos, sistemas, técnicas e instrumentos en el campo del marketing en general y en alguna de sus ramas en particular. Ello no quiere decir que las herramientas del marketing no hayan de ser adaptadas en la medida en que estén preparadas para contextos diferentes de los de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Una adecuada gestión del intercambio en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales debe permitir dotar de coherencia y vigor al conjunto del intercambio entre la organización y su entorno, aprovechando las sinergias existentes entre los diferentes procesos que representan intercambio de la organización con el entorno. Entre ellos, usualmente, el más importante será el propio proceso de intervención, lo cual quiere decir que en las manos de los prestadores de servicio está, probablemente, la suerte que vaya a correr el intercambio y que es a través de ellos como la gestión del intercambio tendrá o no éxito. La intervención social no es, en última instancia, sino una propuesta de establecimiento de una interacción o intercambio voluntario entre la organización y sus clientes y más cuanto más participativo, inclusivo y comunitario es su enfoque

La gestión del intercambio ha de contribuir, en todo caso, a que las organizaciones no lucrativas de servicios sociales establezcan y reproduzcan relaciones estables y satisfactorias en su triple relación con las administraciones públicas, con otras

entidades y personas en el mercado y con las redes sociales de las que se nutre la organización.

Dentro del proceso de gestión del intercambio, distinguimos, en primer lugar el subproceso de planificación en el cual se establecen objetivos en relación con el intercambio y se proponen las actividades o las políticas que van a permitir alcanzar esos objetivos. Dada la importancia del proceso de intercambio en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, la planificación del intercambio será aquella que realice la contribución más significativa al proceso de planificación general. Por ello es especialmente importante, tanto en los niveles estratégicos como en los niveles operativos, la interrelación entre el proceso de planificación del intercambio y el proceso de planificación general.

Para las decisiones estratégicas en el ámbito de la planificación del intercambio, las personas con responsabilidades de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales pueden inspirarse en diferentes tipos de estrategias estudiados por las ciencias de la gestión y, sobre la base de conceptos como segmentación y posicionamiento, decidir, por ejemplo, crecer o no crecer, integrarse verticalmente, subcontratar o establecer alianzas, diversificarse o especializarse.

En el contexto de esas decisiones estratégicas, las organizaciones han de aprender a manejar sinérgicamente las variables del *marketing-mix*, por ejemplo, utilizando el concepto de producto ampliado (o producto desde el punto de vista del cliente), tomando en consideración la complejidad de la cuestión del precio, y valorando adecuadamente la accesibilidad de los servicios y la importancia de la credibilidad de los prestadores de servicio.

La evaluación del intercambio incluiría los momentos, actividades o procesos en los cuales la organización incorpora y procesa información externa o interna relevante en relación con el intercambio para estar en condiciones de encarar un nuevo proceso de planificación. Entendido así, podríamos incluir en este proceso actividades de análisis o investigación comercial (que nos permiten conocer la estructura y momento evolutivo en que se encuentra un mercado, con las necesidades y recursos presentes

en el mismo), o la propia evaluación de las actividades de del marketing, por citar dos ejemplos.

Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales habrán de considerar la posibilidad de plantearse en forma proactiva algunas estrategias en relación con la cuestión de la imagen corporativa y de la imagen de marca a la que quieren verse asociadas y más en la medida en que pretendan obtener un posicionamiento diferenciado respecto de otras entidades similares.

7.2.2.9. Gestión de la estructuración

Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales podrán desarrollar un proceso de gestión de la estructuración. Partiendo del concepto de que los procesos de la organización son necesariamente procesos que se van estructurando, y que, como decíamos, estructura y proceso son dos caras de una misma moneda, llamamos gestión de la estructuración al proceso de gestión que se ocupa del diseño, la mejora y la evaluación de la estructura de la organización. Yendo más allá del diseño de procesos y estructuras, es el proceso de gestión que intenta influir en los procesos de estructuración, partiendo del reconocimiento de que se trata de procesos complejos, dinámicos y contingentes y prestando atención, en todo caso, a las dimensiones implícitas de la estructura. El proceso de gestión de la estructuración se subdividirá, como los otros procesos en subprocesos de planificación, ejecución y evaluación interconectados con el resto de procesos de planificación, ejecución y evaluación de la organización.

Las personas con responsabilidades de gestión de la estructuración podrán utilizar conceptos y técnicas de diseño de estructuras organizativas que les permitirán definir las partes de la organización (por ejemplo, ápice estratégico, línea media, núcleo de operaciones, tecnoestructura y *staff* de apoyo), las relaciones entre los puestos (en términos, por ejemplo, de autoridad jerárquica y funcional), la mayor o menor especialización y descentralización, y, en definitiva, el tipo de estructura organizativa (por ejemplo, matricial, en red o por proyectos).

También pueden serles de utilidad herramientas de gestión de procesos (implantando o no un sistema de calidad tipo ISO), que pueden permitir dibujar el mapa de procesos de la organización y describir y analizar los diferentes procesos, identificando los procesos clave y llegando a plantear un sistema participativo de mejora continua de los procesos.

En el caso de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales el proceso de gestión de la estructuración se encuentra ante el reto de unas organizaciones cuyos procesos operativos son entendidos, en última instancia, como procesos interactivos y circulares de relación personal directa reestructurante e inclusiva que han de tejer y contar con el soporte de estructuras participativas e inclusivas y posibilitar cambios estructurales al menos a nivel microsocial.

7.2.2.10. Gestión del aprendizaje

En la medida en que se postula que en las organizaciones pueden darse una suerte de emociones, cogniciones y significaciones colectivas o compartidas, ha de afirmarse, consiguientemente, que las organizaciones pueden aprender. Llamaremos gestión del aprendizaje a aquellas actividades y procesos de gestión que se ocupan de los procesos de aprendizaje organizacional, de diseñarlos, de dinamizarlos o de evaluarlos.

En la medida en que en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales se desarrolle la gestión del aprendizaje, ésta habrá de tener en su punto de mira:

- La construcción y reconstrucción de las presunciones compartidas, necesariamente contraculturales (al menos en cierta medida) en tanto en cuanto se desean crear espacios inclusivos en un entorno excluyente.
- La construcción y reconstrucción de conocimiento colectivo a partir del individual, y viceversa y la construcción de conocimiento explícito a partir del implícito, y viceversa, sobre la base de la importancia crítica de un saber hacer relacional que se construye y se comparte, en buena medida, en rutinas organizacionales sólo relativamente formalizables.

- La construcción y reconstrucción de un clima en el que sea posible el soporte de las personas convocadas para una misión de carácter paradójico como la de la intervención social.

Para ello pueden ser útiles actividades de elaboración participativa de documentos de la organización, proyectos de investigación y desarrollo y otro tipo de actividades que, en última instancia representen un incremento en la capacidad de cambio autogobernado y consciente en organizaciones que, en definitiva, están llamadas a producir nuevos saberes, actitudes y opciones y a rescatar con las personas en proceso o en riesgo de exclusión aquellos saberes, actitudes y opciones de los que son portadoras.

8. Consideraciones finales

Nunca cesaremos de buscar y, sin embargo, la meta de todas nuestras búsquedas será retornar al punto de partida y conocer ese lugar por primera vez.

T. S. Elliot

Si hay algún tema recurrente en la *literatura oral* acerca de las tesis doctorales, por más que no sea comparable su reflejo en la escrita, es, posiblemente, el referido al que podríamos llamar *arte de cerrar* la tesis doctoral. Acabar es, sin duda, una decisión difícil, que, sin embargo, viene precedida de otra serie de decisiones, tomadas desde el principio del camino, en las que el doctorando, como Ulises, ha de atarse al palo de su nave para no sucumbir, en lo posible, ante los cantos de sirena que le llevarían por senderos interesantes, pero distintos del marcado.

Es a esos posibles caminos a los que nos gustaría referirnos ahora, por más que recién terminado el trabajo no parece fácil disponer de la perspectiva necesaria para valorarlo y, sobre todo, para identificar sus limitaciones y los posibles desarrollos que se abrirían a partir del mismo. Con todo, intentemos, al menos, hacer algunos apuntes al respecto.

A partir de lo que hemos aprendido haciendo esta tesis nos hemos dado cuenta del interés que tendría; por ejemplo, profundizar en aspectos de la fundamentación teórica de la gestión de las organizaciones. En la medida en que en el capítulo 4 hemos comenzado a hacerlo hemos caído en la cuenta de que muchos de los debates y dificultades que se producen en el campo de las técnicas de gestión se explican por la existencia de presupuestos teóricos no contrastados y muchas veces no elaborados, incluso en los propios proveedores de conocimiento sobre gestión.

Otro tanto podría decirse acerca de la construcción de una *teoría de la intervención social* (o de los servicios sociales), tarea para la que, como en la anterior, es necesario el concurso de muchas personas desde diversas disciplinas y que, a nuestro juicio, está en buena medida, por hacer. Creemos haber hecho alguna

contribución en ese terreno y la utilización para otros tipos de investigación de los conceptos y categorías que hemos propuesto podría tener algún interés. Lo mismo vale para el campo del tercer sector, una de cuyas parcelas ocupan las organizaciones no lucrativas de servicios sociales.

Investigación y desarrollo son las palabras con las que comienza el título de esta tesis con un carácter que quizá sea, en parte, de metáfora o de provocación, o quizá de invitación a una mayor colaboración (partenariado se dice ahora) entre la universidad, las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y las entidades dedicadas a la formación, a la documentación, a la asesoría y a la investigación. Desde la modesta contribución de esta tesis doctoral se ha intentado algo de eso, siquiera a pequeña escala.

En relación con esto último, hay que decir que nuestra colaboración con la Fundación EDE se está prolongando ya para, a partir de este trabajo, ir desarrollando lo que podría llegar a ser un manual para la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y otro tipo de organizaciones. Este estudio, a nuestro juicio, podría también servir de base, por ejemplo, para instrumentos de evaluación o para programas de formación.

Por otra parte, lógicamente, cada uno de los procesos de gestión permitiría desarrollos interesantes y en muchos casos por iniciar, al menos en lo que se refiere a las organizaciones no lucrativas y los servicios sociales. Desde herramientas de planificación a estándares de evaluación, desde el estudio de estructuras hasta la gestión de los recursos humanos en organizaciones sociovoluntarias, y así sucesivamente.

Todas estas iniciativas, en todo caso, adquieren sentido en la medida en que contribuyan al desarrollo del tercer sector y de los servicios sociales. Tanto desde las labores de investigación (en el más amplio sentido de la palabra) como desde los propios procesos de gestión e intervención social habríamos de trabajar construyendo redes que permitan orientar los esfuerzos y multiplicar su efecto.

9. Bibliografía

ACDD (The Accreditation Council on Services for People with Developmental Disabilities) (1988): *A manager's guide to program evaluation*. Landover (EEUU).

— (1990): *Standards for Servicies for People with Developmental Disabilities*. Landover (EEUU).

ACEBO, A. (1992): *Trabajo social en los servicios sociales comunitarios*. Madrid, Siglo XXI.

ADIRONDAK, S. (1994): *Direcció i gestió de les organitzacions de voluntaris*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.

AENOR (1994): *UNE-EN-ISO 9001*. Madrid.

— (1999): *Las normas ISO 9000 para el año 2000*. Madrid.

AERES/REAS/REPRIS (1996): "Enredándonos" en *Imagina*, num 1, marzo, pp. 18-26.

AGUILAR, M.J. y ANDER-EGG, E. (1992): *Evaluación de servicios y programas sociales*. Madrid, Siglo XXI.

ALASZEWSKI, A, y MANTHORPE, J. (1993): "Quality and the Welfare Services: A Literature Review" en *British Journal of Social Work*, num. 23, pp. 653-665.

ALBARRACÍN, J. (1991): *La economía de mercado*. Madrid, Trotta.

ALEMÁN, M.C. (1996): "Régimen jurídico de los servicios sociales en España" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 57-77.

— y GARCÉS, J. (coords.) (1998): *Política social*. Madrid, McGraw-Hill.

— y GARCÉS, J. (dirs.) (1996): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI.

— y GARCÍA SERRANO, M. (1998): "Política social e iniciativa social" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (coords.) *Política social*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 507-529.

— y GARCÍA SERRANO, M. (1999a): *Fundamentos de bienestar social*. Valencia, Tirant lo Blanch.

— y GARCÍA SERRANO, M. (1999b): "La contribución del tercer sector al bienestar social: una aproximación a las entidades no lucrativas en España" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, num. 15, pp. 123-148.

— y PÉREZ SÁNCHEZ, M. (1996): "Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social.* Madrid, Siglo XXI, pp. 29-54.

ALONSO BENITO, L.E. (1999): "Los derechos sociales en la reconstrucción posible del Estado del bienestar" en *Documentación Social*, num. 114, enero-marzo, pp. 77-96.

— y JEREZ, A. (1997): "Hacia una politización del tercer sector" en JEREZ, A. (coord.): *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector.* Madrid, Tecnos, pp. 209-255.

ALONSO PÉREZ, M. (1999): *Pensamiento económico y economía social.* Valencia, Tirant lo Blanch.

ALONSO SECO, J.M. y GONZALO, B. (1997): *La asistencia social y los servicios sociales en España.* Madrid, Boletín Oficial del Estado.

ÁLVAREZ DE MON, S. y otros (1998): *El tercer sector: retos y propuestas para el próximo milenio.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

ÁLVAREZ, J.J. y otros (1989): *Organizaciones voluntarias e intervención social.* Madrid, Acebo.

ÁLVAREZ, M.C. y ANDER-EGG, E. (1984): *Organización y administración de servicios sociales.* Buenos Aires, Humanitas.

ALVIRA, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas.* Madrid, CIS.

ANDER-EGG, E. (1984): *Evaluación de programas de trabajo social.* Buenos Aires, Humanitas.

— (1987a): *Investigación y diagnóstico para el trabajo social.* Buenos Aires, Cáritas.

— (1987b): *Técnicas de investigación social.* Méjico, El ateneo.

— (1989): *Introducción a la planificación.* Buenos Aires, Humanitas.

— y AGUILAR, M.J. (1990): *Administración de programas de acción social.* Vitoria, Gobierno Vasco.

— y AGUILAR. M.J. (1996): *Cómo elaborar un proyecto.* Buenos Aires, Lumen/Humanitas.

ANGUAS, L.F. (1996): "Régimen financiero de los servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social.* Madrid, Siglo XXI, pp. 105-157.

ANISI, D. "El reparto del trabajo" en *ICE*, noviembre 1996, num. 158, pp. 79-86.

ANTHROPOS (1997): "Editorial" en *Anthropos*, num. 173/4, julio-octubre, pp. 3-47.

APRAIZ, A. y otros (19 8): *Gestión de la ayuda humanitaria*. Bilbao, Universidad de Deusto.

ARARTEKO (1997): *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco*. Vitoria.

ARCELAY, A. y otros (1997): "Proceso de autoevaluación de los centros sanitarios de Osakidetza mediante el modelo europeo de gestión de calidad total" en *Osasunkaria*, num. 14, pp. 20-23.

ARCHIER, G. y SERIEX, H. (1985): *La empresa del tercer tipo*. Barcelona, Planeta.

ARIÑO, M. (1996): "El trabajo social y los servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 19-28.

AROSTEGI, I. (1998): *Evaluación de la calidad de vida en personas adultas con retraso mental en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Tesis doctoral)*. Bilbao, Universidad de Deusto.

— y MARTÍNEZ, N. (1999): *Guía de buenas prácticas. Orientaciones para una atención de calidad en talleres protegidos*. Gureak/Universidad de Deusto.

ARTELLS, J.J. (1986): *Una revisió a l'avaluació dels serveis socials*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.

ASCOLI, U. (1987): *Azione volontaria e welfare state*. Bologna, Il Mulino.

AVS (Asociación Vasca de Sociología) (1998): *IV congreso vasco de sociología*. Bilbao.

AYUNTAMIENTO DE SANTURTZI (1998): *I jornadas sobre la exclusión social, desde el ámbito de los servicios sociales*. Santurtzi.

— (1998): *II jornadas sobre la exclusión social, desde el ámbito de los servicios sociales*. Santurtzi.

— (1999): *III jornadas sobre la exclusión social, desde el ámbito de los servicios sociales*. Santurtzi.

AZNAR LÓPEZ, M. (1996): "La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: nuevas perspectivas" en *Documentación Social*, num. 103, abril-junio, pp. 203-215.

— (1998): "Los servicios sociales públicos para mayores. Balance y prospectiva" en *Documentación Social*, num. 112, julio-septiembre, pp. 65-84.

AZNAR, G. (1994): *Trabajar menos para trabajar todos*. Madrid, HOAC.

AZUA S. (1997): "La capacidad de aprendizaje de las organizaciones" en CLUSTER CONOCIMIENTO: *Tendencias de gestión en el nuevo milenio: hacia la empresa del conocimiento*. Bilbao, pp. 20-22.

AZUA, J. (1997): "La gestión del conocimiento en las organizaciones" en CLUSTER CONOCIMIENTO: *Tendencias de gestión en el nuevo milenio: hacia la empresa del conocimiento*. Bilbao , pp. 11-14.

AZÚA, P. (1990). "Las asociaciones de ayuda mutua" en CASADO, D. y otros: *Iniciativa social y Estado*. Barcelona, INTRESS, pp. 9-17.

— (1996): "Las ONG, ¿un tercer sector? Mito o realidad" en *Documentación Social*, num. 103, abril-junio, pp. 281-290.

— (1997): "¿Horizonte mercantil?" en *Voces*, num. 299, octubre, p. 1.

BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

BALLOU, R.H. (1991): *Logística empresarial. Control y planificación*. Madrid, Díaz de Santos.

BARDIN, L. (1986): *Análisis de contenido*. Madrid, Akal.

BARINAGA, R. (1998): "La norma ISO y la mejora continua: hacia la calidad de vida. Gautena: comentario sobre una experiencia práctica" en *Siglo Cero*, vol 29(2), num. 176, marzo-abril, pp. 5-9.

BARNESCHI, G. (1988): "Il settore sociale dell'USL: direzione per obiettivi" en *Rassegna di Servizio Sociale*, año XXVII, num. 2, abril-junio, pp. 3 y ss.

BARRIGA, S. (1982): *Psicología del grupo y cambio social*. Barcelona, Hora.

— y otros (1988): "Marco sociopolítico. Estructuras y funciones" en MARTÍN GONZÁLEZ y otros: *Psicología comunitaria*. Madrid, Visor, pp. 333-351.

BARTOLI, A. (1992): *Comunicación y organización. La organización comunicante y la comunicación organizada*. Barcelona, Paidós.

BATESON, G. (1985): *Pasos hacia una ecología de la mente*. Buenos Aires. Carlos Lohlé.

BEDEIAN, A.G. (1993): "Organizaciones: Teoría y análisis. Textos y casos" en RAMIÓ, C. y BALLART, X.: *Teoría de la organización*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 397-414.

BENABIDES, M.T. de (1992): "La política de cooperación social desde la perspectiva del sector público y del sector privado" en MONTSERRAT, J. (coord.) (1992): *La contratación externa de los servicios sociales (Terceras jornadas de economía de los servicios sociales)*. Barcelona, Asociación de Economía de la Salud, pp. 75-83.

BENGOA, M.A. y CELORIO, M.J. (1998): "Nuevas estrategias en la provisión de servicios humanos y clientes consumidores" en ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL: *I Jornadas sobre calidad y servicios sociales*. Bilbao, Universidad de Deusto.

BENITO, L. (1990): "Las subvenciones: análisis crítico" en CASADO, D. (1990): *Iniciativa social y Estado*. Barcelona, INTRESS, pp. 73-84.

— (1997): "Aspectos jurídico-institucionales de las organizaciones voluntarias de objeto social" en *Entidades sociovoluntarias en Europa*. Barcelona, Hacer, pp. 27-70.

BERIAIN, J. (1997): "La paradoja de la expansión de opciones en el capitalismo tardío" en *Anthropos*, num. 173/4, julio-octubre, pp. 92-100.

BERRY, L.L. (1995): *Más allá de la excelencia en el servicio: un plan para la acción*. Bilbao, Deusto.

— y PARASURAMAN, A. (1993): *Marketing de servicios. La calidad como meta*. Barcelona, Parramón.

BERTALANFFY, L. von (1974): *Robots, hombres y mentes*. Madrid, Guadarrama.

— (1981): *Teoría general de los sistemas*. México. Fondo de Cultura Económica.

— (1984): *Tendencias en la teoría general de sistemas*. Madrid, Alianza Editorial.

— (1986): *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas*. Madrid, Alianza Editorial.

BERTIN, G. y otros (1994): "Il ruolo della valutazione nella gestione dei servizi pubblici" en *Autonomie locali e servizi sociali, num. 3, pp. 387-394*.

BLANCO ABARCA, A. (1988): "La psicología comunitaria, ¿una nueva utopía para el final del siglo XX?" en MARTÍN GONZÁLEZ, A. y otros: *Psicología comunitaria*. Madrid, Visor.

BLAS ARITIO, F. de A. (1998): "Una organización de la teoría organizacional" en *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 14, num. 1, pp. 9-31.

BODGAN, R. (1987): *This isn't a program, this is our home (Reflections on the overprofessionalized approach to caregiving*. Syracuse, Center on Human Policy.

BONAZZI, G. (1991): *Storia del pensiero organizzativo*. Milano, Franco Angelli.

BOUTIN, G. y DURNING, P. (1997): *Intervenciones socioeducativas en el medio familiar*. Madrid, Narcea.

BOYER, L. y EQUILBEY, N. (1993): *Historia del management*. Bilbao, Deusto.

BRADSHAW, J. (1983): *Una tipología de la necessitat social*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.

BREZMES, M.J. y otros (1999): "Ideas rectoras para la calidad en los procesos de gestión de las organizaciones a favor de las personas con retraso mental" en *Siglo Cero*, vol. 30(5), num. 185, septiembre-diciembre, pp. 23-26.

BRIAN, J. y PAQUETTE, P.C. (1993): "La tecnología en los servicios: la creación de revoluciones organizacionales" en MINTZBERG, H. y QUINN, J.B. (1993): *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos.* México, Prentice Hall, pp. 803-817.

BRUGUÉ, Q. Y GOMÁ, R. (1998): "Las ONL: ¿Por qué hay tantas y hacia dónde van?" en *Educación Social*, num. 9, mayo-agosto, pp. 12-22.

BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de gestión pública.* Madrid, INAP/BOE.

BUENO ABAD, J.R. (1988): *Servicios sociales: planificación y organización.* Valencia, Mestral.

— (1991): *Hacia un modelo de servicios sociales de acción comunitaria. Una aproximación cualitativa.* Madrid, Popular.

BUENO CAMPOS, E. (1996): *Organización de empresas.* Madrid, Pirámide.

— (1998): "El capital intangible como clave estratégica en la competencia actual" en *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LIII, num. 164, agosto, pp. 207-229.

BURGESS, N. (1999): "Standards & TQM at the opening of the XXI century (IAQ project 2)" en EOQ (European Organization for Quality): *43rd European Quality Congress.* Madrid, pp. 139-144.

BUTERA, F. y CARBOGNIN, M. (1998): "Reti di imprese, reti di persone" en *Impresa Sociale*, num. 38, marzo-abril, pp. 15-30.

CABALIER, V. y LAROSA, M. (1995): *Innovazione e formazione nel settore socio-sanitario.* Milano, Franco Angelli.

CABRA DE LUNA, M.A. (1996): "El papel de las asociaciones y fundaciones como respuesta a las necesidades sociales" en *Documentación Social*, num. 103, abril-junio, pp. 189-202.

— (1998): *El tercer sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico.* Madrid, Escuela Libre Editorial.

— (1999): "El tercer sector" en CARPIO, M. (coord.): *El sector no lucrativo en España.* Madrid, Pirámide, pp. 75-112.

CALVO AGUIRRE, J.J. (1988): *Elementos conceptuales para una política de atención a la tercera edad.* Vitoria, Gobierno Vasco.

CÁMARA, D. (1995): *Diccionario de marketing.* Bilbao, Universidad de Deusto.

— (1996): "Aplicación del marketing al diseño de un sistema de calidad total en servicios sanitarios" en *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LI, num. 159, diciembre, pp. 473-488.

CAMPANINI, A. y LUPPI, F. (1991): *Servicio social y modelo sistémico*. Barcelona, Paidós.

CANDELA, J. y FERNÁNDEZ, R. (1997): "Recursos y capacidades en las entidades sin ánimo de lucro que ofertan servicios de apoyo a personas", en FAJARDO, I.G. y otros: *Gestión de servicios de apoyo a personas: cuatro monográficos*. Valencia, Fondo Social Europeo/ADAPT.

CANTERA, J.M. (1989): *La planificación estratégica: un método (objetivo: la competitividad)*. Bilbao, Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco.

— (1989): *Método de planificación estratégica*. Bilbao, SPRI.

CARF (Commission on Accreditation of Rehabilitation Facilities) (1993): *Standards manual for organizations serving people with disabilities*. Tucson (Arizona).

— (1999): *1999 employement and community services standards manual*. Tucson (Arizona).

CÁRITAS (1998): *Guía para gestores de proyectos y empresas de economía social*. Madrid.

CARLZON, J. (1988): *El momento de la verdad*. Bilbao, Asociación para el Progreso de la Dirección.

CARPIO, M. (coord.) (1999): *El sector no lucrativo en España*. Madrid, Pirámide

CARRASCO J. y RAMOS, R. (1984): *Manual de planificación y gestión de procesos administrativos*. Madrid, INAP.

CARTER, G.D. y otros (1994): "Engineering project management techniques and their application to computer projects" en REIFER, D.J.: *Software management*. Los Alamitos (California), IEEE Computer Society Press, pp. 145-150.

CASADO, D. (1977): *Cambio de las instituciones de bienestar social en España*. Madrid, Marova.

— (1989): *Introducción a los servicios sociales*. Madrid. Acebo.

— (1991): *Panorámica de la discapacidad*. Barcelona, INTRESS.

— (1995a): "Acción social y servicios sociales" en *Documentación Social*, num. 101, octubre-diciembre (Síntesis del V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000), pp. 425-457.

— (1995b): *Reforma de los servicios sociales en España*. Bilbao, Universidad de Deusto.

— (1995c): *Reforma de los servicios sociales en España*. Bilbao, Universidad de Deusto.

— (1996): "Visión panorámica de las organizaciones voluntarias en el ámbito social" en *Documentación Social*, num. 103, abril-junio, pp. 263-280.

— (1996): "Visión panorámica de las organizaciones voluntarias en el ámbito social" en *Documentación Social*, n. 103, abril-junio, pp. 263-280.

— (1998a): *Políticas de servicios sociales*. Buenos Aires, Lumen-Humanitas.

— (1998b): "Antecedentes históricos de la política social en España" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (coords.): *Política social*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 3-31.

— (1998c): *Ordenación de los servicios sociales*. Buenos Aires, Lumen-Humanitas.

— (comp.) (1997): *Entidades sociovoluntarias en Europa*. Barcelona, Hacer.

— y GUILLÉN, E. (1989): *Introducción a los servicios sociales*. Madrid, Acebo.

— y otros (1990): *Iniciativa social y Estado*. Barcelona, INTRESS.

— y otros (1992): *Organizaciones voluntarias en España*. Barcelona, Hacer.

— y PÉREZ YRUELA, M. (1975): *Organización, conflicto y estrategias de negociación*. Madrid, Marova.

CASAS, F. (1989): *Técnicas de investigación social: los indicadores sociales y psicosociales*. Barcelona, PPU.

— (1993): "Indicadores psicosociales" en NAVALÓN, C. y MEDINA TORNERO, M. E. (eds.) (1993): *Psicología y trabajo social*. Barcelona, PPU, pp. 393-403.

CASTÁN, J. M. (1997): *La gestión financiera en la empresa*. Madrid, Pirámide.

CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona, Paidós.

CASTELLS, M. (1996): *La era de la información: economía, cultura y sociedad. Vol. I: La sociedad red*. Madrid, Alianza Editorial.

— (1997): *La era de la información: economía, cultura y sociedad. Vol. II: El poder de la identidad*. Madrid, Alianza Editorial.

— (1998): *La era de la información: economía, cultura y sociedad. Vol. III: Fin de milenio*. Madrid, Alianza Editorial.

CASTRO, M.J. y FACAL, T. (1996): "La pobreza y la protección social" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social.* Madrid, Siglo XXI, pp. 543-560.

CEBS (Comité Español para el Bienestar Social) (1991): *Organizaciones voluntarias en Europa.* Madrid, Acebo.

CECS (Centro de Estudios del Cambio Social) (1998): *Informe España 1997.* Madrid, Fundación Encuentro.

— (1999): *Informe España 1998.* Madrid, Fundación Encuentro.

CEMBRANOS, F. y otros (1988): *La animación sociocultural: una propuesta metodológica.* Madrid, Popular.

CHACON, F. y otros (1988): "Evaluación de necesidades" en MARTIN, A. y otros: *Psicología comunitaria.* Madrid, Visor, pp. 109-139.

CHAFFEE, E.E. y SHERR, L.A.(1993): "Total Quality Management". en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures.* New York, John Wiley & Sons, pp. 3-22.

CHALLIS, L. (1991): "Quality assurance in social services departments. New wine in old bottles?" en *Research, policy and planning,* vol. 9, num. 1, pp. 17-19.

CHAMPOUX, J.E. y GOLDMAN, L.B. (1993): "Building a total quality culture" en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures.* New York, John Wiley & Sons, pp. 53-69.

CHARROALDE, J. y PARDAVILLA, B. (1992): *Información, documentación e informática en servicios sociales.* Barcelona, INTRESS.

CHAVES, R. y SAJARDO, A. (1996): *Servicios sociales a la tercera edad y economía social en España.* Valencia, Universitat de València.

CHIAS, J. (1991): *El mercado son personas. El marketing en las empresas de servicios.* Madrid, McGraw-Hill.

CHIAVENATO, I. (1993): *Administración de recursos humanos.* México, McGraw-Hill.

CLARK, J. (ed.) (1993): *Human resource management & technical change.* London, Sage.

CLAVER, E. y otros (1996): *Manual de administración de empresas.* Madrid, Civitas.

— (1999): *Calidad y dirección de empresas.* Madrid, Civitas.

CLUSTER CONOCIMIENTO (1997): *Tendencias de gestión en el nuevo milenio: hacia la empresa del conocimiento.* Bilbao.

COEVERT, P. (1999): "Changes in management systems" en EOQ (European Organization for Quality): *43rd European Quality Congress.* Madrid, pp. 367-370.

COHEN, E. y FRANCO, R. (1988): *Evaluación de proyectos sociales.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

COLOM, A.J. (1979): *Sociología de la educación y teoría general de sistemas.* Barcelona, Oikos-tau.

CONNORS, T.D. (1998): *Manual de les organitzacions no lucratives.* Barcelona. Pleniluni.

— (ed.) (1993): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures.* New York, John Wiley & Sons.

COOK, T.D. y REICHARDT, C.S. (1986): *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa.* Madrid, Morata.

CORRAL, L y otros (1988): *Seguimiento de la gestión de los servicios sociales comunitarios (propuesta de un sistema de indicadores).* Madrid, Siglo XXI.

CORSI, G. y otros (1996): *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann.* México, Universidad Iberoamericana.

CORTINA, A. (1997a): *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía.* Madrid, Alianza Editorial.

— (1997b): "Del Estado de Bienestar al Estado de Justicia" en VELASCO, D.: *Pensamiento político contemporáneo.* Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 249-261.

— (1998): "Ciudadanía social" en *El País*, 8 de agosto, p. 10.

COSTA, M y LÓPEZ, E. (1996): *Manual para el educador social.* Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

— (1986): *Salud comunitaria.* Barcelona, Martínez Roca.

— (1997): *Los secretos de la dirección: manual práctico para dirigir organizaciones y equipos.* Madrid, Pirámide.

COULSHED, V. (1990): *Management in social work.* London, MacMillan.

CRAINER, S. (1997): *Los 50 mejores libros de gestión empresarial.* Bilbao, Deusto.

— (ed.) (1995): *The Financial Times Handbook of Management.* London, Pitman.

CUERVO, A. (1996): *Introducción a la administración de empresas.* Madrid, Civitas.

DARVILL, G. (1998): *One standard for all? Integrating diverse standards in the social services.* London, National Institute of Social Work.

DE GAULEJAC, V. y otros (1989): *L'ingenierie sociale*. París, Syros/Alternatives.

DE LA RED, M. N. (1998): "Política social y trabajo social" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (coords.): *Política social*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 531-552

DE LAS HERAS, P. y CORTAJARENA, E. (1979): *Introducción al bienestar social*. Madrid, Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.

DE ROBERTIS, C. y PASCAL H. (1987): *L'intervention collective en travail social*. París, Le centurión.

DEL RÍO, P. (1992): "La discapacidad, único camino hacia el hecho humano" en RPPAPM (Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía): *Discapacidad e Información*. Madrid, pp. 91-113.

DELGADO, M. (1997): "La globalización. Actores y *atrezzo*" en JEREZ, A. (coord.): *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid, Tecnos, pp. 46-77.

DELGADO, J.M. y GUTIERREZ, J. (coords.) (1995): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid, Síntesis.

DFA (Diputación Foral de Álava) (1996): *Manual de buena práctica para residencias de personas ancianas*. Vitoria.

DFB (Diputación Foral de Bizkaia) (1994a): *Directorio de servicios sociales de Bizkaia 1994*. Bilbao.

— (1994b): *Departamento de Bienestar Social: Programas, servicios y prestaciones 1994*. Bilbao.

— (1997a): *Departamento de Acción Social: Programas, servicios y prestaciones 1997*. Bilbao.

— (1997b): *Premie. Programa de gestión para pequeñas empresas*. Bilbao.

— (1998a): *Estudio de las personas con discapacidad en Bizkaia: características, situación y necesidades*. Bilbao.

— (1998b): *Guía de servicios sociales*. Bilbao.

— (1999): *Plan de acción de Gizartekintza Saila (Departamento de Acción Social), Servicio de Minusválidos (Versión resumida)*. Bilbao.

DICKENS, P. (1995): *Quality and Excellence in Human Services*. Chichester, Wiley.

DOMINELLI, L y HOOGVELT, A. (1996): "Globalization and the technocratization of social work" en *Critical social policy*, vol. 16(2), num. 47, pp. 45-62.

DOMÍNGUEZ, G. y DIEZ, E. (1996): "La evaluación del funcionamiento de un centro a través del análisis de su cultura organizativa como un instrumento para la mejora y

la innovación" en DOMÍNGUEZ, G. y MESANZA, J.: *Manual de organización de instituciones educativas*. Madrid, Escuela Española, pp. 347-403.

DOMÍNGUEZ, G. y MESANZA, J. (1996): *Manual de organización de instituciones educativas*. Madrid, Escuela Española.

DONATI, P. (1997): "La crisis del Estado Social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, num. 5, pp. 15-35.

DONELLY, J.H. (1992): *Cómo conquistar al cliente*. Barcelona, Paidós.

DONNARUMMA, A.M. (1997): "Paradigmas y niveles de intervención para la participación y la solidaridad" en FEETLC (Federación de Escuelas de Educadores de Tiempo Libre Cristianas) (1997): *Del tiempo libre educativo a los nuevos modelos de intervención social*. Bilbao, pp. 185-195.

DRUCKER, P. (1990): "Qué se puede aprender de las organizaciones altruistas" en *Harvard-Deusto Business Review*, primer trimestre, pp. 19-26.

— (1994): *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. Buenos Aires, El Ateneo.

ECO, U. (1983): *Cómo se hace una tesis*. Barcelona, Gedisa.

EDE FUNDAZIOA y otros (1999): "Bizkaiko bolondresgo sozial erakundeen manifestua" en *Aldetik*, num. 8, abril, p. 5.

EDVINSON, L. (1997): "Perspectivas de desarrollo de capital intelectual" en CLUSTER CONOCIMIENTO: *Tendencias de gestión en el nuevo milenio: hacia la empresa del conocimiento*. Bilbao, pp. 15-19.

EFQM (European Foundation for Quality Management) (1995): *Autoevaluación 1996. Directrices para el sector público: educación*. Brussels.

— (1999a): *Modelo EFQM de excelencia*. Brussels.

— (1999b): *Modelo EFQM de excelencia. Cambios*. Brussels.

— (1999c): *Modelo EFQM de excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones del voluntariado*. Brussels.

ELORRIAGA, J. y otros (1997): "Atención al cliente y calidad de servicio" en *Siglo Cero*, vol. 28(1), num. 169, enero-febrero, pp. 19-44.

ENJOLRAS, B. (1997): "Marchandisation des services sociaux et qualité des services. Le cas des services aux personnes" en *Les cahiers de l'actif*, num. 254/255, pp. 25-36.

ERNST & YOUNG CONSULTORES (1998): *Manual del director de recursos humanos*. Madrid, Cinco Días.

ESPINOZA, M. (1983): *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires, Humanitas.

— (1989): *Programación. Manual para trabajadores sociales*. Buenos Aieres, Humanitas.

ESTEFANIA, J. (1996): *La nueva economía: la globalización*. Madrid, Debate.

ESTEVILL, J. (1998). "Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (coords.): *Política social*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 155-178.

EUSKALIT (sin fecha a): *Gestión de procesos*. Zamudio.

— (sin fecha b): *El modelo europeo de gestión de calidad total*. Zamudio.

— (sin fecha c): *Gestión y mejora de procesos*. Zamudio.

— (sin fecha d): *Herramientas para la resolución de problemas de calidad*. Zamudio.

— (sin fecha e): *Mejora continua y resolución de problemas de calidad*. Zamudio.

— (sin fecha f): *Metodología de las cinco 's'. Mayor productividad. Mejor lugar de trabajo*. Zamudio.

— (sin fecha g): *Trabajo en equipo y dirección de reuniones*. Zamudio.

EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística). (1998): *Estadística de servicios sociales (entidades y centros) (1996)*. Vitoria.

EVERS, A. y otros (1997): *Developing quality in personal social services*. Aldershot, Ashgate.

FAD (Fundació Avedis Donabedian) (1996): *Manual para equipos de mejora de calidad*. Barcelona.

FAJARDO, I.G. y SAEZ, E. (1997): "Estudio del contexto legal de las empresas de servicios sociales en el estado español" en FAJARDO, I.G. y otros: *Gestión de servicios de apoyo a personas: cuatro monográficos*. Valencia. Fondo Social Europeo / ADAPT, pp. 7-61.

FANTOVA, F. (1987): "Normalización e integración: valoraciones ideológicas y propuestas de actuación" en EDEJ (Escuela Diocesana de Educadores de Juventud): *I encuentro sobre marginación de Euskadi*. Bilbao.

— (1988): *Dinámica de grupos. Talde dinamika*. Bilbao, EDEJ.

— (1989): "Claves para un proyecto de intervención con personas con deficiencia mental en el tiempo libre" en *Zerbitzuan*, num. 8, agosto, pp. 17-29.

— (1990): "Reflexión, diálogo y concientización en grupos de personas con deficiencia mental" en *Zerbitzuan*, num. 10, enero, pp. 43-51.

— (1991): "Programen ebaluaziorako hastapenak" en *Zerbitzuan*, num. 15, julio, pp. 56-60.

— (1992): "Personas con deficiencia mental y ejercicio de derechos" en *Zerbitzuan, num.* 20-21, octubre, pp. 20-30.

— (1998a): "Modelo de gestión para organizaciones prestadoras de servicios sociales" en AVS (Asociación Vasca de Sociología): *IV Congreso Vasco de Sociología*. Bilbao, pp. 262-267.

— (1998b): "Una aproximación a la calidad en el ámbito de la intervención social" en FÒRUM EMPRESES DE QUALITAT: *IX congreso de empresas de calidad. Documentos de gestión, innovación, formación. Vol. 2.* Barcelona, Milenio, pp. 289-295.

FAURE, G. (1993): *Estructura, organización y eficacia de la empresa. Fundamentos de gestión directiva*. Bilbao, Expansión/Deusto.

FEAPS (1988): *Manual para directivos de asociaciones*. Madrid.

— (1999): *8 manuales para la calidad (manuales de buena práctica)*. Madrid.

— (sin fecha): *Evaluación de servicios para personas con deficiencia mental. Lista de comprobación*. Madrid.

FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. (1993): "La evaluación de contextos ambientales. Su aplicación a la evaluación de programas sociales", en NAVALÓN, C. y MEDINA TORNERO, M. E. (eds.) (1993): *Psicología y trabajo social*. Barcelona, PPU, pp. 437-446.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, S. (1997): *Guía de integración laboral para personas con discapacidad. Estándares de calidad*. Madrid, IMSERSO.

FERNANDEZ GARRIDO, J.(1993): "Las aportaciones del marketing a los programas de intervención social" en *Intervención psicosocial*, vol II, num. 6, pp. 29-34.

FERNÁNDEZ GUERRERO, R. y MARTÍNEZ MORENO, A. (1997): *Organizaciones que gestionan servicios de apoyo a personas. Una aproximación sectorial.* Valencia, Fondo Social Europeo / ADAPT.

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R. (ed.) (1995a): *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid, Síntesis.

— (dir.) (1995b): *Sistema de evaluación de residencias de ancianos SERA*. Madrid, INSERSO.

FERNÁNDEZ-VILLARÁN, A. (1996): "Diferentes enfoques de la gestión de calidad" en ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL): *I jornadas sobre calidad y servicios sociales*. Bilbao, Universidad de Deusto.

FES (Fundación Empresa y Sociedad) (1997): *La Estrategia Social de la Empresa.* Madrid.

FIERRO, A. (1978): "Subnormalidad y normalización: discusión de los conceptos" en GONZÁLEZ MAS, R.: *Adiestramiento y maduración mental.* Madrid, Científico-médica, pp. 583-592.

— (1981): *La personalidad del subnormal.* Salamanca, Universidad de Salamanca.

— y equipo técnico del SIIS (1978): *Vivienda y convivencia del subnormal.* San Sebastián, SIIS.

FINK, A. (1995): *Evaluation for education and psychology*, Thousand Oaks, California, Sage.

FIORENTINI, G. (1997): *Organizzazioni non profit e di volontariato: direzione, marketing e racolta fondi.* Milano, Etaslibri.

FLIPO, J.P. (1993): *Gestión de empresas de servicios.* EADA Gestión / Gestión 2000.

FODEN, J. (1998): *Áreas y tareas del director gerente.* Bilbao, Deusto.

FOERSTER, H. von (1988): "Construyendo la realidad" en WATZLAWICK, P. y otros (1988): *La realidad inventada.* Buenos Aires. Gedisa, pp. 38-56.

FÒRUM EMPRESES DE QUALITAT (1998a): *IX congreso de empresas de calidad. Documentos de gestión, innovación, formación. Vol 1.* Barcelona, Milenio.

— (1998b): *IX congreso de empresas de calidad. Documentos de gestión, innovación, formación. Vol. 2.* Barcelona, Milenio.

FORUM PERMANENTE DEL TERZO SETORE (1998): "Lo stato sociale secondo noi" en *Vita (non profit magazine)*, num. 13, abril, pp. 23-29.

FRANCESCATO, D. (1988): *Fondamenti di psicologia di comunità.* Roma, Nova Italia Scientifica.

FRANCO, T. (1996): "El Estado de bienestar y los servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social.* Madrid, Siglo XXI, pp. 3-17.

FUNALLET, D. (1998): "Calidad total es éxito empresarial" en FÒRUM EMPRESES DE QUALITAT: *IX congreso de empresas de calidad. Documentos de gestión, innovación, formación. Vol. 2.* Barcelona, Milenio, pp. 19-20.

FUNDACIÓN BBV (1998): *El tercer sector en España.* Bilbao.

FVFC (Fundación Vasca para el Fomento de la Calidad) (1997): *Gestión de calidad total. Estrategia necesaria para competir.* Zamudio.

— (1997): *Modelo Europeo de Gestión de Calidad Total para Empresas. Libro de puntuación del evaluador.* Zamudio.

— (1998): *V curso en gestión de la calidad. Calidad total.* Zamudio.

GAIRÍN, J. (1996): "Organización de instituciones educativas: naturaleza y enfoques" en DOMÍNGUEZ, G. y MESANZA, J.: *Manual de organización de instituciones educativas.* Madrid, Escuela Española, pp. 15-67.

— y FERRÁNDEZ, A. (1997): *Planificación y gestión de instituciones de formación.* Barcelona, Práxis.

GALBRAITH, J. K. (1992): *La cultura de la satisfacción.* Barcelona, Ariel.

GALGANO, A. (1993): *Calidad total: clave estratégica para la competitividad de la empresa.* Madrid, Díaz de Santos.

GALLARO, D. y otros. (1993): "Empowerment and Teamwork in the Quality Organization" en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures.* New York, John Wiley & Sons, pp. 123-160.

GARAU, J. (1996): "La qualitat dels serveis socials" en *Alimara*, num. 37, pp. 33-40.

GARCÉS FERRER, J. (coord.) (1996): *Sistema político y administrativo de los servicios sociales.* Valencia, Tirant Lo Blanch.

— y DURÁ, E. (1998): "Ideología y política social" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (coords.): *Política social.* Madrid, McGraw-Hill, pp. 51-77.

— y VALLINA, M. L. "Gerencia de servicios sociales". en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social.* Madrid, Siglo XXI, pp. 475-501.

GARCÍA ETXEBARRIA, S. y PÜMPIN, C. (1988): *Cultura empresarial.* Madrid, Díaz de Santos.

GARCÍA GARCÍA M. (1992): *La formación en el ámbito de la Tercera Edad: un compromiso inaplazable.* Bilbao, EDEX KOLEKTIBOA.

GARCÍA GARCÍA, C.E. (1992): *Los servicios en el sistema productivo.* Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

GARCÍA HERRERO, G. y RAMÍREZ NAVARRO, J.M. (1992): *Los nuevos servicios sociales: síntesis de conceptos y evolución.* Zaragoza, Librería Certeza.

— (1996): *Diseño y evaluación de proyectos sociales.* Zaragoza, Libros Certeza.

GARCÍA IZQUIERDO, B. (1996): "La gestión de la información para la mejora del intercambio entre una ONG y sus financiadores y colaboradores privados" en *Boletín de Estudios Económicos*, vol LI, num. 158, agosto, pp. 209-229.

GARCÍA MARZÁ, D. (1996): "Ética empresarial: un nuevo modelo de empresa" en *Imagina*, año 1, num. 1, marzo, pp. 8-9.

GARCÍA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social: del Estado de bienestar al Estado Social*. Madrid, Popular.

— (1994): *Solidaridad y voluntariado*. Maliaño, Sal Terrae.

— (1995): *Contra la exclusión. Responsabilidad política e iniciativa social*. Maliaño, Sal Terrae.

— (1996): "El tercer sector" en *Documentación Social*, num. 103, abril-junio, pp. 11-35.

— (1997): "Políticas contra la exclusión social" en *Iglesia Viva*, num. 188, marzo-abril, pp. 129-152.

— (1998): *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*. Madrid, HOAC.

GARDNER, J.F. y NUDLER, S. (eds.) (1999): *Quality performance in human services. Leadership, values and vision*. Baltimore, Brookes.

GARDNER, J.F. y otros (1997): "Personal Outcomes as Measures of Quality" en *Mental Retardation*, vol 35, num. 4, agosto, pp.295-305.

GENERALITAT DE CATALUNYA (1994): *Alternatives a la institucionalització en Serveis Socials: experiències a Anglaterra, França i Italia*. Barcelona.

GFA (Gipuzkoako Foru Aldundia) (1999): *Minusbaliatuei laguntzeko plan orokorra*. Donostia.

GIBBS M.E. (1997): "Reingeniería de la empresa" en CLUSTER CONOCIMIENTO: *Tendencias de gestión en el nuevo milenio: hacia la empresa del conocimiento*. Bilbao, pp. 57-63.

GIDDENS, A. (1991): *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu.

— (1993): *Sociología*. Madrid, Alianza Editorial.

— (1999): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid, Taurus.

— y otros (1990): *La teoría social hoy*. Madrid, Alianza Editorial.

GIDRÓN, G. y RUEDA, B. (1998): *Nuevos modelos de gestión empresarial. El outsourcing de procesos de negocios*. Madrid, Círculo de Empresarios.

GIL, I. y otros (1997): *La nueva dirección de personas en la empresa*. Madrid, McGraw-Hill.

GINER, S. y otros (1998): *Diccionario de sociología*. Madrid, Alianza Editorial.

GLARSERFELD, E. von (1988): "Introducción al constructivismo radical" en WATZLAWICK, P. y otros (1988): *La realidad inventada*. Buenos Aires. Gedisa, pp. 20-37.

GOBIERNO VASCO (1993): *Directorio de servicios sociales de la C.A.P.V.* Vitoria.

— (1997): *Empleo y tiempo de trabajo: el reto de fin de siglo*. Vitoria.

GOLDRATT, E. M. y COX, J. (1986): *La meta*. Madrid, Taular.

GÓMEZ ÁLVAREZ-ARENAS, T.E. (1994): "La frontera entre investigación científica y desarrollo tecnológico" en *Razón y Fe*, tomo 229, pp. 425-432.

GONZÁLEZ, M.I. (1996): *Ciencia, tecnología y sociedad. Una introducción al estudio social de la ciencia y la tecnología*. Madrid, Tecnos.

GORABIDE (1998): *Guía de recursos para las personas con deficiencias psíquicas y sus familias en Bizkaia*. Bilbao.

GORZ, A. (1995): *Metamorfosis del trabajo*. Madrid, Sistema.

GOSTICK, C. (1992): "El proceso de contratación: regulación y control por la administración pública" en MONTSERRAT, J. (coord.) (1992): *La contratación externa de los servicios sociales (Terceras jornadas de economía de los servicios sociales)*. Barcelona, Asociación de Economía de la Salud, pp. 43-51.

GOULD, T. y MERRETT, H. (1992): *Introducing quality assurance into the NHS*. London, Macmillan.

GRANT, R.M. (1996): *Dirección estratégica. Conceptos, técnicas y aplicaciones*. Madrid, Civitas.

GRAVESTOCK, S. y otros (1996): "Quality monitoring in community psychiatry of learning disabilities services: current, planned and future approaches" en *British Journal of Learning Disabilities*, vol. 24, pp. 95-98.

GRÖNROOS, C. (1994): *Marketing y gestión de servicios*. Madrid, Díaz de Santos.

GUALDA, M.P. y otros (1995): *Avances en política social*. Granada, Diputación Provincial de Granada.

GUASCH, E. (1997): "Planificació anual: mètode Hoshin Kanri" en *Revista de Qualitat*, num. 27, octubre, pp. 17-25.

GUERAU DE ARELLANO, F. (1985): *La vida pedagógica*. Barcelona, Roselló Impressions.

GUILLÉN, E. (1996): "Los servicios sociales en Europa" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 707-730.

GUIOT, J.M. (1985): *Organizaciones sociales y comportamientos*. Barcelona, Herder.

GUTIÉRREZ RESA, A. (1996): "Iniciativa social y servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 301-324.

— (1997): *Acción social no gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*. Valencia, Tirant Lo Blanch.

HANDY, C. (1988): *Understanding voluntary organizations*. London, Penguin.

HARNECKER, M. (1976): *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. Madrid, Siglo XXI.

HARRIS, J. y KELLY, D. (1992): *Management skills in social care*. Aldershot, Arena.

HERAS, A. (1998): "La dependencia en la tercera edad, una nueva categoría y horizonte en la intervención social" en AVS (Asociación Vasca de Sociología): *IV Congreso Vasco de Sociología*. Bilbao, p. 26.

HERMAN, J. L. y otros (1987): *Evaluator's handbook*. Newbury Park, Sage.

HERNÁNDEZ ARISTU, J. (1991): *Acción comunicativa e intervención social. Trabajo social, educación social, supervisión*. Madrid, Popular.

— y LÓPEZ BLASCO, A. (1996): *Aprender a buscar trabajo: evaluación entidades formativas*. Madrid, Cauce.

HERRERA, M. (1998): "La especificidad organizativa del tercer sector: tipos y dinámicas" en *Papers*, num. 56, pp. 163-196.

HODGE, B.J. y otros (1998): *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*. Madrid, Prentice Hall.

HODGSKINSON, I (1999): "Experiences in the application of ISO 9000 in education" en EOQ (European Organization for Quality): *43rd European Quality Congress*. Madrid, pp. 329-333.

HONNETH, A. (1990): "Teoría crítica" en GIDDENS, A. y otros: *La teoría social hoy*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 445-488.

IBAR, M. y LONGÁS, J. (1991): *Com organitzar i gestionar una entitat*. Barcelona, Pleniluni.

IBARZABAL, E. (1996): *La pasión de mejorar*. Vitoria, Iceberg-Prospectiva.

IDC (Independent Development Council for People with Mental Handicap) (1986): *Pursuing quality*. London.

ILSMH (Liga Internacional de Asociaciones en favor de las Personas con Deficiencia Mental (1990): *Pautas para la Evaluación de la Calidad*. Bruselas.

IMSERSO (1998): *IMSERSO 1997*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

INSA ALBA, J. R. (1994): *Gestión de sistemas para servicios socioeducativos y culturales*. Zaragoza, Librería Certeza.

IRANZO, J.M. y otros (coords.) (1995): *Sociología de la ciencia y la tecnología*. Madrid, CSIC.

JABLONSKI, J. R. (1993): "Implementing Total Quality Management: A Proven Estgrategy" en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures*. New York, John Wiley & Sons, pp. 23-51.

JASKULSKI y otros (1995): *The journey to inclusion. A resource for state policy makers*. Washington, President´s Committee on Mental Retardation.

JEREZ, A. (coord.) (1997): *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid, Tecnos.

— y REVILLA, M. (1997): "El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico" en JEREZ, A. (coord.): *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid, Tecnos, pp. 26-45.

JOËL, M.E. (1997): "Régulations microsociales et politique sociale" en *Les cahiers de l'actif*, num. 254/255, pp. 51-57.

JOHNSON, E. M. (1993): "Marketing" en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures*. New York. John Wiley & Sons, pp. 713-45.

KAHN, A. y KAMERMAN, S. (1987): *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional: el sexto sistema de protección social*. Madrid, Siglo XXI.

KAPLAN, R.S. y NORTON, D.P. (1997): *Cuadro de mando integral*. Barcelona, Gestión 2000.

KELLY, A. (1991): "The 'new' managerialism in the social services" en KELLY, A. y otros: *Social book and social welfare yearbook 3*. Buckingham, Open University Press, pp. 178-193.

KELLY, D. y WARR, B. (1992): *Quality counts. Achieving quality in social care services*. London, Whiting & Birch.

KEMMIS, S. y McTAGGART, R. (1988): *Cómo planificar la investigación-acción*. Barcelona, Laertes.

KISNERMAN, N. (1998): *Pensar el trabajo social. Una introducción desde el construccionismo*. Buenos Aires, Lumen-Humanitas.

KNAPP, M. (1986): *The economics of social care*. London, MacMillan.

— (1990): *La economía de los servicios sociales*. Barcelona, EUGE.

— (1992): "Contratación externa, eficiencia y evaluación de los servicios sociales" en MONTSERRAT, J. (coord.) (1992): *La contratación externa de los servicios sociales (Terceras jornadas de economía de los servicios sociales)*. Barcelona, Asociación de Economía de la Salud, pp. 63 y ss.

KOONTZ, H. y WEIHRICH, H. (1994): *Administración. Una perspectiva global*. México, McGraw-Hill.

KOTLER, P. y ANDREASEN, A. R. (1996): *Strategic marketing for non profit organizations*. Upper Saddle River (New Jersey), Prentice Hall.

KOTLER, P. y otros (1995): *Dirección de marketing*. Madrid, Prentice Hall.

KPMG (Peat Marwick Management Consulting) (1996): *Estudio del Modelo de Gestión más Adecuado para la Gestión delos Centros Sociales de Titularidad Foral*. Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia/IFAS (Instituto Foral de Asistencia Social).

KRAMER, R.M. (1992): "Tendencias en la contratación de servicios sociales personales" en MONTSERRAT, J. (coord.) (1992): *La contratación externa de los servicios sociales (Terceras jornadas de economía de los servicios sociales)*. Barcelona, Asociación de Economía de la Salud, pp. 29-42.

LACASTA, J.J. (1996): "Aproximación descriptiva a una organización compleja: FEAPS" en *Siglo Cero*, vol. 27(1), num. 163, enero-febrero, pp. 5-19.

— (1999): "Los manuales para la calidad de la FEAPS" en *Siglo Cero*, vol. 30(5), num. 185, septiembre-octubre, pp. 7-17.

LAPARRA, M. y otros (1996): "Inserción por la actividad económica: un nuevo horizonte para los servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 633-680.

LAPASSADE, G. (1985): *Grupos, organizaciones e instituciones. La transformación de la burocracia*. México, Gedisa.

LAPAUW, R. (1993): *La pratique du management des entreprises sanitaires et sociales*. Tolouse, Privat.

LARREA GAYARRE, J. (1993): "Retos actuales de rentabilidad a la gestión de los servicios sociales de las instituciones públicas" en *Estudios de Deusto*, vol. 41, num. 1, enero-junio, pp. 125-144.

LARREA, P. (1991): *Calidad de servicio*. Bilbao, APD.

LAWLER, J. y HEARN, J. (1998): "The managers of social work: the experiences of third tier social services managers and the implications for future practice" en *British Journal of Social Work*, num. 191-218.

LAYCOCK, D.K. (1993): "Strategic Planning and Management by Objectives" en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures*. New York, John Wiley & Sons, pp. 161-191.

LE BOTERF, G. y otros (1991): *Cómo invertir en formación*. Barcelona, Gestión 2000.

— (1993): *Cómo gestionar la calidad de la formación*. Barcelona, Gestión 2000.

LE GRAND, J. (1996): *The new economy of welfare*. Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).

LE MONDE DIPLOMATIQUE (1998): *Pensamiento crítico versus pensamiento único*. Madrid, Debate.

LEGACOOP BOLOGNA (1997): *La carta della qualità delle cooperativi sociali*. Bologna.

LIPOVETSKY, G. (1996): *El crepúsculo del deber: la ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona, Anagrama.

LLORENS, F.J. (1996): *Medición de la calidad de servicio: una aproximación a diferentes alternativas*. Granada, Universidad de Granada.

LOFREDO, G. (1995): "¿Usted no tiene todavía su oenegé?" en *Viento Sur*, num. 23, pp. 96 y ss.

LÓPEZ CABANAS, M. (1993): "Planificación de los servicios sociales", en NAVALÓN, C. y MEDINA TORNERO, M.E. (eds.) (1993): *Psicología y trabajo social*. Barcelona, PPU, pp. 405-415.

— y CHACÓN, F. (1997): *Intervención psicosocial y servicios sociales. Un enfoque participativo*. Madrid, Síntesis.

LÓPEZ DE AGUILETA, I. (1990): "Estado, sociedad civil y procesos de participación" en *Documentación Social*, num. 80, julio-septiembre, pp. 11-51.

LÓPEZ DE CEBALLOS, P. (1987): *Un método para la investigación-acción participativa*. Madrid, Popular.

LÓPEZ ORUEZABAL, J. (1990): "Las fundaciones de objeto social" en CASADO, D. y otros: *Iniciativa social y Estado*. Barcelona, INTRESS, pp. 43-50.

LÓPEZ PINTOR, R. (1995): *Sociología industrial*. Madrid, Alianza Editorial.

LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1994): *La gestión de calidad en educación*. Madrid. La Muralla.

LÓPEZ-AROSTEGI, R. (1995a): *Gizarte hezitzailearen lanbide ezaugarriak Euskadin*. Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.

— (1995b): "Modelos de intervención social a debate" en *Educación Social*, num. 1, septiembre-diciembre, pp. 90-101.

— (1997): "Participación y solidaridad: más allá del Estado del Bienestar" en FEETLC (Federación de Escuelas de Educadores de Tiempo Libre Cristianas): *Del tiempo libre educativo a los nuevos modelos de intervención social*. Bilbao, pp. 161-170.

LÓPEZ-YARTO, L. (1997): *Dinámica de grupos: cincuenta años después*. Bilbao, Desclée de Brouwer.

LUHMANN, N. (1994): *Teoría política del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial.

— (1997): *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona, Anthropos.

LUMSDEN G. y LUMSDEN, D. (1993): "Problem Solving with Information and Analysis" en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures*. New York, John Wiley & Sons, pp. 71-100.

LUQUE I AGÜES, O. (dir.) (1988): *Intervención psicosocial en servicios sociales*. Valencia, Nau.

MACMILLAN, I. (1994): "Quality management and community care" en *Community Care Management and Planning*, vol. 2, num. 2. Pp. 39-47.

MADRIGAL DE TORRES, P. (1996): "Política social y servicios sociales en la Unión Europea" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 731-805.

MAGGIAN, R. y MENICHETTI, G. (1988): *La gestione dei servizi sociale*. Roma, Nuova Italia Scientifica.

MANGLANO, F.P. (1997): "El cambio como factor de competitividad" en CLUSTER CONOCIMIENTO: *Tendencias de gestión en el nuevo milenio: hacia la empresa del conocimiento*. Bilbao, pp. 23-24.

MÄNTYSAARI, M. (1998): "The risks of using TQM philosophy in developing the quality of social welfare services" en *Scandinavian Journal of Social Welfare*, num. 7, pp. 9-16.

MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) (1995): *Gestión y evaluación de la calidad en los servicios públicos. Segundas jornadas sobre medición y mejora de los servicios públicos*. Madrid.

MAQUEDA, J. (1994): *Cuadernos de dirección estratégica y planificación*. Bilbao, Asociación para el Progreso de la Dirección / Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial.

MARCHIONI, M. (1987): *Planificación social y organización de la comunidad.* Madrid, Popular.

MARDONES, J. M. (1991): *Capitalismo y religión. La religión política neoconservadora.* Santander, Sal Terrae.

MARION, R. (1999): *The edge of the organization.* Thousand Oaks, California, Sage.

MARSHALL, T.H. (1997): "Ciudadanía y clase social" en REIS, 79/97, pp. 297-344.

MARTÍN BRIS, M. (1996): *Organización y planificación integral de centros.* Madrid, Escuela Española.

MARTIN DÁVILA, M. y otros (coords.) (1997): *Marketing fundamental.* Madrid, McGraw-Hill.

MARTÍN GONZÁLEZ, A. y otros (1988): *Psicología comunitaria.* Madrid, Visor.

MARTÍN SECO, J.F. (1995): *La farsa neoliberal: refutación de los liberales que se creen libertarios.* Madrid, Temas de hoy.

MARTÍN, F. (1996): *Comunicación en empresas e instituciones: de la consultora a la dirección de comunicación.* Salamanca, Universidad de Salamanca.

MARTIN, H. P. y SHUMANN, H. (1998): *La trampa de la globalización: el ataque contra la democracia y el bienestar.* Madrid, Taurus.

MARTIN, L.L (1993): *Total Quality Management in Human Service Organizations.* Newbury Park (California), Sage.

— y KETTNER, P.M. (1996): *Measuring the performance of human service programs.* Thousand Oaks (California), Sage.

MARTINELL, A. (1997): "Elaboración de proyectos y programas de animación sociocultural" en TRILLA, J. (coord.): *Animación sociocultural. Teorías, programas y ámbitos.* Barcelona, Ariel, pp. 135-155.

MARTÍNEZ GARCÍA, M. y otros (1988): "Prevención y promoción en psicología comunitaria" en MARTIN GONZÁLEZ, A. y otros: *Psicología comunitaria.* Madrid, Visor, pp. 55-66.

MARTÍNEZ MORENO, A. (1997): "Condiciones de calidad en servicios de apoyo a personas" en *Gestión de Servicios de Apoyo a Personas.* Valencia, Fondo Social Europeo / ADAPT, pp. 141-175.

MARTÍNEZ ROMÁN, M.A. (1998): "Política social, pobreza y exclusión social" en ALEMÁN M.C. y GARCÉS, J. (coords.): *Política social.* Madrid, McGraw-Hill, pp. 479-504.

— y otros (1996): "Sistema público de servicios sociales en España" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social.* Madrid, Siglo XXI, pp. 203-46.

MAS (Ministerio de Asuntos Sociales) (1991): *Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales.* Madrid.

MATEOS, M. (1998): "La función de la comunicación en las entidades que producen servicios sociales" en *Educación Social*, num. 9, mayo-agosto, pp. 44-52.

MATEOS-APARICIO, P. y otros (1998): *Dirección y objetivos de la empresa actual.* Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

MATURANA, H. (1997): *Emociones y lenguaje en educación y política.* Santiago de Chile, Dolmen.

MAYNTZ, R. (1985): *Sociología de la Administración Pública.* Madrid, Alianza Editorial.

MEADE, D. (1997): "La tensión dinámica creativa como un mecanismo para estimular la mejora continua y la efectividad institucional en las universidades" en *Boletín de Estudios Económicos*, vol LII, num. 161, agosto, pp. 281-298.

— (1999): "A quality strategy for institutional effectiveness at ITESM" en EOQ (European Organization for Quality): *43rd European Quality Congress.* Madrid, pp. 271-277.

MEDINA TORNERO, M.E. (1995): *Organizar, planificar y evaluar en las entidades asociativas.* Murcia, FAMDIF.

— (1996): "Organización de servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social.* Madrid, Siglo XXI, pp. 403-474.

MEHRA, M. (1999): "Leading corporate transformations in the next millennium" en EOQ (European Organization for Quality): *43rd European Quality Congress.* Madrid, pp. 379-382.

MELTSNER, A. J. y BELLAVITA, C. (1993): "Organización de normas: comprensión del contexto organizativo" en RAMIÓ, C. y BALLART, X.: *Teoría de la organización.* Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 583-604.

MERCADÉ, P. (1998): "La financiación de las organizaciones no lucrativas" en *Educación Social*, num. 9, mayo-agosto, pp. 34-43.

MERLI, G. (1995): *La calidad total como herramienta de negocio. Una respuesta estratégica al reto europeo.* Madrid, Díaz de Santos.

— (1997): *La gestión eficaz.* Madrid, Díaz de Santos.

MESTRES, J. (1994): *Cómo construir el proyecto curricular de centro.* Barcelona, Vicens Vives.

MEUNIER, B. (1993): *La gerencia de las organizaciones no comerciales.* Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

MICHAELS, M. D. (1993): "Performance Evaluation" en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures.* New York, John Wiley & Sons, pp. 349-375.

MICKLETHWAIT, J. y WOOLDRIDGE, A. (1998): *La hora de los gurus.* Madrid, Alianza Editorial.

MINTZBERG, H. (1991a): *La estructuración de las organizaciones.* Barcelona, Ariel.

— (1991b): *Mintzberg y la dirección.* Madrid. Díaz de Santos.

— (1993a): "Destreza en la estrategia" en MINTZBERG, H. y QUINN, J.B.: *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos.* Mexico, Prentice Hall, pp. 119-131.

— (1993b): "Estrategias genéricas" en MINTZBERG, H. y QUINN, J.B.: *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos.* México, Prentice Hall, pp. 81-94.

— (1993c): "Las cinco Ps de la estrategia" en MINTZBERG, H. y QUINN, J.B.: *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos.* México, Prentice Hall, pp. 14-22.

— y QUINN, J.B. (1993): *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos.* México, Prentice Hall.

MIRALLES, J. (1992): *El Estado de Bienestar, debates y perspectivas.* Barcelona. Cristianisme i Justicia.

— (1998): "La cultura de la satisfacción" en *Noticias obreras*, num. 1.209, febrero, pp. 19-26.

MONEREO, J.L. y MORENO, M.N. (1998): "Política social y Seguridad Social" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (coords.): *Política social.* Madrid, McGraw-Hill, pp. 179-209.

MONTERO CARRIÓN, D. (1994): "Organización, dirección y gestión en servicios sociales desde el trabajo social" en *Documentos de Trabajo Social*, num. 3, tercer cuatrimestre, pp. 17-30.

MONTERO CENTENO, D. (1993): *Evaluación de la conducta adaptativa en personas con discapacidades.* Bilbao, Mensajero.

MONTORO, R. (1998): "Fundamentos teóricos de la política social" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (coords.): *Política social.* Madrid, McGraw-Hill, pp. 33-50.

MONTSERRAT, J. (1992): "Situación actual de la contratación externa en los servicios sociales" en MONTSERRAT, J. (coord.) (1992): *La contratación externa de los servicios sociales (Terceras jornadas de economía de los servicios sociales).* Barcelona, Asociación de Economía de la Salud, pp. 87-106.

— (1996a): *Técnicas de gestión económica para entidades sin ánimo de lucro.* Barcelona, Hacer.

— (1996b): "Hacia un enfoque multidisciplinar del sector no lucrativo" en *Documentación Social*, num. 103, abril-junio, pp. 37-51.

— (coord.) (1992): *La contratación externa de los servicios sociales (Terceras jornadas de economía de los servicios sociales).* Barcelona, Asociación de Economía de la Salud.

MONZÓN, J.L. (1996): "Raíces y perspectivas de la economía social" en *Documentación Social*, num. 103, abril-junio, pp. 105-121.

MOORE, S.T. y KELLY, M.J. (1996): "Quality Now: Moving Human Services Organizations toward a Consumer Orientation to Service Quality" en *Social Work*, vol. 41, num. 1, enero, pp. 33-40.

MORA, M.A. (1996): "Planificación de servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social.* Madrid, Siglo XXI, pp. 377-402.

MORTE, A. (1987): *Com administrar un centre juvenil. Nocions de finançament i comptabilitat.* Barcelona, Moviment de Centres d'Esplai Cristians.

MSSPS (Ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale) (1988): *Intervention sociale d'intérêt collectif.* París, La Documentation Francaise.

MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) (1997): *Guía laboral 1997 y de asuntos sociales.* Madrid.

— (1998): *Guía laboral 1998 y de asuntos sociales.* Madrid.

— (1999): *Guía laboral 1999 y de asuntos sociales.* Madrid.

MUNCH, L. y ÁNGELES, E. (1996): *Métodos y técnicas de investigación social.* México, Trillas.

MÜNCH, R. (1990): "Teoría parsoniana actual: en busca de una nueva síntesis" en GIDDENS, A. y otros: *La teoría social hoy.* Madrid, Alianza Editorial, pp. 155-204.

MUNDAY, B. (ed.) (1993): *European social services.* Canterbury, European Institute of Social Services/University of Kent.

MUNICIO, P. (1996): "Las estructuras organizativas" en DOMÍNGUEZ, G. y MESANZA, J.: *Manual de organización de instituciones educativas.* Madrid, Escuela Española, pp. 123-153.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y ESTEVE, F. (1996): "Estado de bienestar, internacionalización y mercado de trabajo" en *Información Comercial Española*, noviembre, núm. 758, pp. 87-101.

MUÑOZ MACHADO, M. y otros (dirs.) (1997): *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*. Madrid, Civitas.

NACIONES UNIDAS (1988): *Programa de acción mundial para las personas con discapacidad*. Madrid, RPPAPM (Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía).

NAVALÓN, C. y MEDINA TORNERO, M. E. (eds.) (1993): *Psicología y trabajo social*. Barcelona, PPU.

NAVARRO, V. (1997): *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. Barcelona, Ariel.

NEVO, D. (1997): *Evaluación basada en el centro: un diálogo para la mejora educativa*. Bilbao. Mensajero.

NEWTON, J. S. y otros. (1996): "Focusing on Values and Lifestyle Outcomes in an Effort to Improve the Quality of Residential Services in Oregon" en *Mental Retardation*, vol. 34, num. 1, febrero, pp. 1-12.

NORIEGA, J. y MUÑOZ, A. (1996): *Los indicadores de evaluación del centro docente*. Madrid, Escuela Española.

NÚÑEZ-CORTÉS, P. y DEL LLANO, J. (1995): *Estrategia y gestión en las organizaciones no gubernamentales*. Madrid, ADC.

OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Sistema.

OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (1997): *El trabajo en el mundo: Relaciones laborales, democracia y cohesión social*. Ginebra.

ORBEA, T. (1997): "Educación e ISO 9000" en. *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LII, num. 161, agosto, pp. 353-378.

ORBEGOZO, J.I. de (1987): *La dirección estratégica*. Bilbao, Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial / Asociación para el Progreso de la Dirección.

ORCASITAS, J.R. (1986): *Organización y dirección del STL-AVPS*. Bilbao, EDEJ.

— (1987): *El educador especializado en marginación*. Bilbao, EDEJ.

— (1995): "Formación de los profesionales de la educación en el ámbito familiar" en FREIXA, M. y PASTOR, C. (coords.): *Familia e intervención en las necesidades educativas especiales*. Barcelona, AEDES, pp. 287-308.

OSAKIDETZA (1992): *Plan integral de calidad. Centros hospitalarios*. Vitoria.

— (1996): *Gestión del proceso asistencial hospitalario*. Vitoria.

OSBORNE, S.P. (1992): "The quality dimension. Evaluating quality of service and quality of life in human services" en *British Journal of Social Work*, num. 22, pp. 437-453.

OTERO, A. y otros (1999): "Mejora de la calidad en atención primaria" en MARTÍN ZURRO, A. y CANO PÉREZ, J. F.: *Atención primaria: conceptos. organización y práctica clínica*. Madrid, Harcourt Brace, pp. 399-417.

PAÍS VASCO: Ley 12/1994, de 17 de junio, de fundaciones del País Vasco.

— Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado.

— Ley 3/1988, de 12 de febrero, de asociaciones.

— Ley 4/1993, de 24 de junio, de cooperativas de Euskadi.

— Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales.

— Ley 6/1982, de 20 de mayo, de servicios sociales.

— Ley, 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social.

PALOM, F.J. y TORT, L. (1991): *Management en organizaciones al servicio del progreso humano*. Madrid, Espasa-Calpe.

PANIAGUA, J.A. (1999): "La calidad total: nuevas formas de nombrar el taylorismo" en *Sociología del Trabajo*, nueva época, num. 37, otoño, pp. 41-58.

PARDINAS, F. (1991): *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*. México. Siglo XXI.

PARRA, F. (1989): *El balance social en la empresa como instrumento de gestión*. Bilbao, Deusto.

PASCUAL PACHECO, R. (1987): *Liderazgo y participación: mitos y realidades*. Bilbao, Universidad de Deusto.

PASTOR RAMOS, G. (1983): *Conducta interpersonal. Ensayo de psicología social sistemática*. Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca.

— (1997): *Sociología de la familia. Enfoque institucional y grupal*. Salamanca, Sígueme.

PATTON, M. (1982): *Practical evaluation*. Beverly Hills, Sage.

PEIRÓ, J.M. (1990): *Organizaciones: nuevas perspectivas psicosociológicas*. Barcelona, PPU.

PEÑA, D. (1997): "La mejora de la calidad en la educación: reflexiones y experiencias" en *Boletín de estudios económicos*, vol. LII, num. 161, agosto, pp. 207-226.

PEREDA, S. (1993): *Ergonomía. Diseño del entorno laboral*. Madrid, Eudema.

PÉREZ LÓPEZ, J.A. (1997): *Liderazgo*. Barcelona, Folio.

PÉREZ, J. (1997): "La formación en la empresa (Estrategias de formación en las Organizaciones que gestionan servicios de apoyo a personas)" en FAJARDO, I.G. y otros: *Gestión de Servicios de Apoyo a Personas*. Valencia, Fondo Social Europeo / ADAPT, pp. 63-95.

PÉREZ-CAMPANERO, M. P. (1991): *Cómo detectar las necesidades de intervención socio-educativa*. Madrid, Narcea.

PÉREZ-CARBALLO, A. y otros (1997): *Principios de gestión financiera de la empresa*. Madrid, Alianza Editorial.

PERIS, F.J. y otros (1995): *Curso de dirección y organización de empresas*. Valencia, Tirant lo Blanch.

PETER, J.J. y HULL, R. (1988): *El principio de Peter*. Barcelona, Plaza y Janés.

PETERS, T. (1993): *Reinventando la excelencia. El 'management' liberador*. Barcelona, Ediciones B.

— y WATERMAN, R.H. (1984): *En busca de la excelencia*. Barcelona, Folio.

PETIT, F. (1984): *Psicosociología de las organizaciones*. Barcelona, Herder.

PETRAS, J. (1997): "El posmarxismo rampante. Una crítica a los intelectuales y a las ONG" en *Viento sur*, num. 31, marzo, pp. 35-46.

PETRELLA, R. (1997): *El bien común: elogio de la solidaridad*. Madrid, Debate.

PINEDA, P. (1995): *Auditoría de la formación*. Barcelona, Gestión 2000.

PIZARRO, N. (1998): *Tratado de metodología de las ciencias sociales*. Madrid, Siglo XXI.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999): *Informe sobre desarrollo humano 1999*. Madrid, Mundi-Prensa.

PORCEL, A. y VÁZQUEZ, C. (1995): *La supervisión. Espacio de aprendizaje significativo. Instrumento para la gestión*. Zaragoza, Libros Certeza.

POULTON, G. (1988): *Managing voluntary organizations*. Chichester, John Wiley & sons.

POWER, E. (1993): "Leadership, values and the nonprofit organization" en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures*. New York, John Wiley & Sons, pp. 101-122.

PRIESTLEY, M. (1995): "Dropping 'E's: the missing link in quality assurance for disabled people" en *Critical Social Policy*, num. 44-45, pp. 7-21.

PRIETO, H. y ROIG, M. (1997): "El diseño y la producción de servicios personales de calidad" en *Revista de Serveis Personals Locals*, num. 5, pp. 4-23.

PUCHOL, L. (1997): *Dirección y gestión de recursos humanos*. Madrid, Díaz de Santos.

PUGH, D.S. y otros (eds.) (1973): *Writers on organizations*. Harmondsworth, Penguin.

PUIG DE LA BELLACASA, R. (1992): "Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad" en RPPAPM (Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía): *Discapacidad e información*. Madrid, pp. 57-90.

RAMIÓ, C. y BALLART, X. (1993): *Teoría de la organización*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

RAMOS, J. y otros (1996): "Semejanzas y diferencias en la gestión de organizaciones de servicios públicas y privadas" en COPM (Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid): *IV jornadas de intervención social*. Madrid, INSERSO, pp. 1.293-1.310.

RAYA, E. (1995): "De la administración a la gestión de Servicios Sociales" en *Premio Sustatu 94*. Vitoria, Gobierno Vasco.

REIFER, D. J. (1994): *Software management*. Los Alamitos (California), IEEE Computer Society Press.

RENES, V. (1990): "Las agencias voluntarias de bienestar social" en *Iniciativa social y Estado*. Barcelona, INTRESS, pp. 33-42.

RICHARDS, S. (1994): "El paradigma del cliente en la gestión pública" en GAP, num. 1, septiembre-diciembre, pp. 5-16.

RIFKIN, J. (1996): *El fin del trabajo*. Barcelona, Paidós.

RIPOLL, A. (1996): "La información en los servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 327-376.

RIPOLLÉS, E. (1997): "Organización y gestión de instituciones socioculturales" en TRILLA, J. (coord.): *Animación sociocultural. Teorías, programas y ámbitos*. Barcelona, Ariel, pp. 157-171.

ROBERTIS, C. (1987): *L'intervention collective en travail social*. París, Centurión.

RÓDENAS, F. y SÁNCHEZ FLORES, S. (1998): "Política social y empleo" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (coords.): *Política social.* Madrid, McGraw-Hill, pp. 233-269.

RODRIGO, C. y RUFÍN, R. (1997): *Curso básico de administración y dirección de empresas.* Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1992): "Análisis histórico-sociológico de la oferta de los servicios sociales y la importancia de la contratación externa en España" en MONTSERRAT, J. (coord.): *La contratación externa de los servicios sociales (Terceras jornadas de economía de los servicios sociales).* Barcelona, Asociación de Economía de la Salud, pp. 15-28.

— y MONTSERRAT, J. (dirs.) (1996): *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo.* Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (dir.) (1996): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas.* Madrid, Tecnos.

RODRIGUEZ JARES, X. (1996): "El conflicto. Naturaleza y función en el desarrollo organizativo de los centros escolares" en DOMÍNGUEZ, G. y MESANZA, J.: *Manual de organización de instituciones educativas.* Madrid, Escuela Española, pp. 233-262.

ROGERS, H. (1998): "He who pays de piper calls the tune. A consideration of management issues of voluntary and not for profit agencies in the contracting process" en *Social Services Research,* num. 3, pp. 29-35.

ROGOVSKY, I. (1996): "Barreras en la implantación de una estrategia de calidad total" en *Siglo Cero,* vol. 27(1), num. 163, enero-febrero, pp. 31-35.

ROSANDER, A.C. (1992): *La búsqueda de la calidad en los servicios.* Madrid, Díaz de Santos.

ROSSI, P.H. y FREEMAN H.E. (1993): *Evaluation: a systematic approach.* Newbury Park, California, Sage.

— (1989): *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales.* México, Trillas.

ROURE, J. y RODRÍGUEZ, M. A. (1999): *Aprendiendo de los mejores. El modelo EFQM y el proceso de autodiagnóstico en la práctica.* Barcelona, Gestión 2000.

ROUSSEL, P. (1999): "The new ISO 9000 standards: the results of the french 'irish' tests as 'the voice of the firms" en EOQ (European Organization for Quality): *43rd European Quality Congress.* Madrid, pp. 297-303.

ROVIRA, J. (1992): "La contratación externa, perspectivas y líneas de actuación futuras" en MONTSERRAT, J. (coord.) (1992): *La contratación externa de los*

servicios sociales (Terceras jornadas de economía de los servicios sociales). Barcelona, Asociación de Economía de la Salud, pp. 65-74.

RPPAPM (Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía) (1997): *Realizaciones sobre discapacidad en España. Balance de 20 años.* Madrid.

RUEDA, J. M. (sin fecha): *Instrumentos para una alternativa de los servicios sociales para la infancia-adolescencia.* Barcelona.

— (1988): "Acción e intervención social planificada: movimientos urbanos y desarrollo comunitario" en MARTÍN GONZÁLEZ, M. y otros: *Psicología comunitaria.* Madrid, Visor, pp. 253-272.

— (1989a): "Buscando un esquema conceptual referencial y operativo" en *Papeles del psicólogo*, época II, num. 41-42, octubre-diciembre, p. 22.

— (1989b): "Servicios sociales de base" en FUNDACIÓN SOL HACHUEL: *Encuentros en la marginación.* Villarcayo (Burgos).

— (1993): *Programar, implementar proyectos, evaluar. Instrumentos para la acción.* Zaragoza/Barcelona, Librería Certeza/INTRESS.

RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (1996): *Metodología de la investigación cualitativa.* Bilbao, Universidad de Deusto.

— (1995): *Sociología de las organizaciones.* Bilbao, Universidad de Deusto.

— e ISPIZUA, M.A. (1989): *La descodificación de la vida cotidiana: métodos de investigación cualitativa.* Bilbao, Universidad de Deusto.

SACANELL, E. (1994): "El concepto de calidad en la gestión de los servicios sociales" en *Zerbitzuan*, num. 26, pp. 63-88.

— (1996): "Aportaciones de la gestión de calidad en los servicios sociales" en COPM (Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid): *IV jornadas de intervención social.* Madrid, INSERSO, pp. 1.261-1.270.

— (1998): "Elementos para una valoración de las políticas públicas de servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca" en AVS (Asociación Vasca de Sociología): *IV Congreso Vasco de Sociología.* Bilbao, pp. 1.217-1.221.

SAJARDO, A. (1995): *La colaboración entre el sector público y el sector de entidades no lucrativas: posibilidades y límites de la oferta mixta de bienestar social.* Valencia, Universitat de València.

— (1996a): *Análisis económico del sector no lucrativo.* Valencia, Tirant lo Blanch.

— (1996b): *El sector de entidades no lucrativas en los servicios sociales: una propuesta de modelización integradora de oferta y demanda.* Valencia, Universitat de València.

SALVADOR-CARULLA, L. y RODRÍGUEZ-BLÁZQUEZ, C. (1996): "Introducción a los estudios de costes en las minusvalías psíquicas" en *Siglo Cero*, vol. 27(5), num. 167, septiembre-octubre, pp. 5-12.

SÁNCHEZ ALONSO, M. (1991): *La participación. Metodología y práctica*. Madrid, Popular.

SÁNCHEZ VIDAL, A. (1991): *Psicología comunitaria: Bases conceptuales y operativas. Métodos de intervención*. Barcelona, PPU.

— (1993): "Interdisciplinairedad en la acción social" en NAVALÓN, C. y MEDINA TORNERO, M. E. (eds.) (1993): *Psicología y trabajo social*. Barcelona, PPU pp. 379-391.

SANTESMASES, M. (1996): *Marketing. Conceptos y estrategias*. Madrid, Pirámide.

SANTOS GUERRA, M.A. (1996): "Investigar en organización o el arte de cambiar a través del conocimiento" en DOMÍNGUEZ, G. y MESANZA, J.: *Manual de organización de instituciones educativas*. Madrid, Escuela Española, pp. 405-437.

SANTOS, J.A. (1995): *Sociología del trabajo*. Valencia, Tirant lo Blanch.

SARATXAGA, K. (1997):"Reingeniería: un modelo de gestión en Irizar" en CLUSTER CONOCIMIENTO: *Tendencias de gestión en el nuevo milenio: hacia la empresa del conocimiento*. Bilbao, pp. 64-6.

SCHALOCK, R.L. (1999): "Hacia una nueva concepción de la discapacidad" en *Siglo Cero*, vol. 30(1), num. 181, enero-febrero, pp. 5-20.

— y otros (1991): "Calidad de vida: su medición y uso" en *Siglo Cero*, num. 136, julio-agosto, pp. 58 y ss.

SCHEIN, E.H. (1988): *La cultura empresarial y el liderazgo*. Barcelona, Plaza & Janés.

— (1982): *Psicología de la organización*. México, Prentice-Hall.

SCHLEMENSON, A. (1987): *Análisis organizacional y empresa unipersonal*. Buenos Aires, Paidós.

SCHVARSTEIN, L. (1991): *Psicología social de las organizaciones*. Buenos Aires, Paidós.

— (1998): *Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas*. Buenos Aires, Paidós.

SEBASTIÁN, L. de (1996): *La solidaridad*. Madrid, Ariel.

— (1997): *Neoliberalismo global: apuntes críticos de economía internacional*. Madrid, Trotta.

SELVINI PALAZZOLI, M. y otros (1988): *Al frente de la organización*. Buenos Aires, Paidós.

SENGE, P. (1990): *La quinta disciplina*. Buenos Aires, Granica.

— y otros (1995): *La quinta disciplina en la práctica*. Barcelona, Granica.

SENLLE, A. y TORRES, R. (1997): *Las respuestas que todos quieren conocer sobre las normas ISO 9000*. Barcelona, Gestión 2000.

SERRA, A. (1999): "Los servicios sociales ante el reto de la excelencia" en ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL: *II Jornadas sobre calidad y servicios sociales*. Bilbao, Universidad de Deusto.

SETIÉN, M.L. y ARRIOLA, M.J. (1998): "Política social y servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (coords.): *Política social*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 323-353.

SHAW, J. C. (1991): *Gestión de servicios*. Madrid, Díaz de Santos.

SIERRA BRAVO, R. (1988): *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*. Madrid, Paraninfo.

— (1994): *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica*. Madrid, Paraninfo

SIIS (1995): *Red natural de atención*. Vitoria, Diputación Foral del Álava.

SILVERMAN, D. (1975): *Teoría de las organizaciones*. Buenos Aires, Nueva Visión.

SILVESTRE, M. (1996): *La legitimación socialdemócrata del Estado de bienestar (PSOE, 1974-1990). (Tesis Doctoral)*. Bilbao, Universidad de Deusto.

SLAVIN, S. (ed.) (1978): *Social administration. The management of the social services*. New York, The Haworth Press.

SLUYTER, G. V. (1998): *Improving organizational performance. A practical guidebook for the human services field*. Thousand Oaks (California), Sage.

SMALL, N. (1995): "Quality of life and quality of service in social care" en *Research, Policy and Planning*, vol. 13, num.1-2, pp. 1-6.

SPRI (Sociedad para la Promocion y Reconversión Industrial) (1994): *Dirección estratégica*. Bilbao.

— (1995a): *Gestión económico-financiera*. Bilbao.

— (1995b): *Dirección de personas*. Bilbao.

— (1995c): *Calidad total*. Bilbao.

— (1998): *El apoyo a la gestión e innovación. Resultados de las empresas de Euskadi.* Bilbao.

— (1999): *Utilización de herramientas y técnicas de gestión en la CAPV 1996-1998.* Bilbao.

SSHSWS (Secretaries of State for Health, Social Security, Wales and Scotland) (1989): *Caring for people. Community care in the next decade and beyond.* London, Her Majesty's Stationery Office.

STEVENS, S.K. Y ANDERSON, L.M. (1997): *All the way to the bank. Smart money Management for Tomorrow's Nonprofit.* Estados Unidos de América, The Stevens Group.

STEWART, J. (1991): *Gerencia para el cambio.* Bogotá, Legis.

STRAUSS, A. y CORBIN, J. (1990): *Basics of qualitative research. Grounded theory procedures and techiques.* Newbury Park, Sage.

SUARES, M. (1996): *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas.* Buenos Aires. Paidós. 1996.

SUBIRATS, J. (1998): "Tercer sector y poderes públicos: ¿cooperación o competencia?" en *Educación Social*, num. 9, mayo-agosto, pp. 8-10.

SZTOMPKA, P. (1995): *Sociología del cambio social.* Madrid, Alianza Editorial.

TAMAMES, R. (1989): *Diccionario de economía.* Madrid, Alianza Editorial.

TAYLOR, M. y VIGARS, C. (1993): *Management and Delivery of Social Care.* Essex, Longman.

TAYLOR, S.J. y BODGAN, R. (1992): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados.* Barcelona, Paidós.

TEJEDOR, B. y AGUIRRE, A. (1998): "Proyecto Logos: investigación relativa a la capacidad de aprender de las empresas españolas" en *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LIII, num. 164, agosto, pp. 231-249.

THÉVENET, A. (1989): *L'aide sociale aujord'hui apres la decentralisation.* París, ESF.

THUROW, L. (1996): *El futuro del capitalismo.* Barcelona, Ariel.

TOMAS CARPI, J. A. (1997): "La economía social en un mundo en transformación" en *CIRIEC-España (Revista de debate sobre economía social, pública y cooperativa)*, num. 25, abril, pp. 85-111.

TOÑA, A. (1992): *Información a los trabajadores sobre la empresa.* Bilbao, Universidad de Deusto.

TORRES, J. (1992): *El curriculum oculto.* Madrid, Morata.

TORT-MARTORELL, X. (1998): "El nuevo modelo europeo. Cambios y utilidades" en FÒRUM EMPRESES DE QUALITAT: *IX congreso de empresas de calidad. Documentos de gestión, innovación, formación. Vol 1*, pp. 228-231.

TORTOSA, J.M. (1993). *La pobreza capitalista*. Madrid, Tecnos.

— (1995): "Hipótesis sobre la solidaridad" en *Papeles*, num. 55, pp. 37-43.

TRINIDAD, A. (1996): "Evaluación de los servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, pp. 503-539.

TSCHORNE, P. y otros (1990): *Guía para la gestión de asociaciones*. Madrid, Popular.

TUSQUETS, X. (1998): "Normas ISO 9000: no son las culpables" en FÒRUM EMPRESES DE QUALITAT (1998a): *IX congreso de empresas de calidad. Documentos de gestión, innovación, formación. Vol 1*, pp. 235-238.

UGALDE, M. (1997): "Gestión de calidad total: una experiencia en el ámbito educativo" en *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LII, num. 161, agosto, pp. 299-308.

UNGER, J.L. (1993): "Volunteer Development: Individual and Organizational Considerations" en CONNORS, T.D. (ed.): *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures*. New York, John Wiley & Sons, pp. 255-280.

UNZUETA, I. (1996): *Un diagnóstico de la sociedad moderna: aproximación al concepto de crisis en Jürgen Habermas*. San José de Costa Rica, FLACSO.

VALLÉS, M.S. (1997): *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, Síntesis.

VALOTTI, G. (1996): *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità*. Milano, Ciriec/Franco Angeli.

VARELA, F. (1988): "El círculo creativo. Esbozo históriconatural de la reflexividad" en WATZLAWICK, P. y otros (1988): *La realidad inventada*. Buenos Aires. Gedisa, pp. 251-263.

VÁZQUEZ CASIELLES, R. y TRESPALACIOS, J.A. (dirs.) (1998): *Marketing: estrategias y aplicaciones sectoriales*. Madrid, Civitas.

VÁZQUEZ-DODERO, J.C. y WEBER, E. (1997): *Evaluación y control de la gestión*. Barcelona, Folio.

VEDUNG, E. (1997): *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid, INSERSO.

VELASCO, D. (1997): *Pensamiento político contemporáneo.* Bilbao, Universidad de Deusto.

VERDUGO, M.A. (1995): *Personas con discapacidad. Perspectivas psicopedagógicas y rehabilitadoras.* Madrid, Siglo XXI.

— (1999): "Avances conceptuales actuales y del futuro inmediato: revisión de la definición de 1992 de la AAMR" en *Siglo Cero*, vol. 30(5), num. 185, septiembre-octubre, pp. 27-31.

VERNIS, A. y otros (1998): *La gestión de las organizaciones no lucrativas.* Bilbao, Deusto.

VIDAL, I. (1997): "¿Qué es la economía social?" En *Imagina*, num. 5, enero-febrero, pp. 12-15.

VILAR, J. (1996): "De la planificación a la programación. Instrumentos metodológicos para el diseño de las intervenciones socioeducativas" en *Educación social*, num. 3, mayo-agosto, pp. 11-49.

VILLAFAÑE, J. (1993): *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas.* Madrid, Pirámide.

VITORIA, F.J. (1998): *Un orden económico justo.* Barcelona, Cristianisme i Justicia.

VUORI, H. (1999): "Development of quality assurance in health care" en EOQ (European Organization for Quality): *43rd European Quality Congress.* Madrid, pp. 61-67.

WALTON, M. (1993): *Método Deming en la práctica.* Bogotá, Norma.

WATSON, T. (1994): *Trabajo y sociedad. Manual introductorio a la sociología del trabajo, industrial y de la empresa.* Barcelona, Hacer.

WATZLAWICK, P. (1986): *¿Es real la realidad?* Barcelona, Herder.

— (1988): "Profecías que se autocumplen" en WATZLAWICK, P. y otros (1988): *La realidad inventada.* Buenos Aires. Gedisa, pp. 82-98.

— y KRIEG, P. (comps.) (1995): *El ojo del observador. Contribuciones al constructivismo.* Barcelona, Gedisa.

— y otros (1982): *Cambio.* Barcelona, Herder.

— y otros (1983): *Teoría de la comunicación humana.* Barcelona, Herder.

— y otros (1988): *La realidad inventada.* Buenos Aires, Gedisa.

WEINERT, A. (1985): *Manual de psicología de la organización. La conducta humana en las organizaciones.* Barcelona, Herder.

WEISS, C. (1987): *Investigación evaluativa*. México, Trillas.

WERTHER, W.B. y DAVIS, K. (1991): *Administración de personal y recursos humanos*. México, McGraw-Hill.

WILLMOTT, P. (1986): *Social networks, informal care and public policy*. London, Policy Studies Institute.

WINKIN, Y. (ed.) (1984): *La nueva comunicación*. Barcelona, Kairos.

WOLFENSBERGER, W. (1986): "El debate sobre la normalización" en *Siglo Cero*, num. 105, p. 12 y ss.

— y GLENN, L. (1982): *PASS 3 (Programa de Análisis de Sistemas de Servicios)*. Vitoria, SADMA.

ZABALZA, M.A. (1996): "El "clima". Concepto, tipos, influencia del clima e intervención sobre el mismo" en DOMÍNGUEZ, G. y MESANZA, J.: *Manual de organización de instituciones educativas*. Madrid, Escuela Española, pp. 263-302.

ZERILLI, A. (1987): *Fundamentos de organización y dirección general*. Bilbao, Deusto.

ZUBERO, I. (1994): *Las nuevas condiciones de la solidaridad*. Bilbao. Instituto Diocesano de Teología y Pastoral / Desclée de Brouwer.

— (1996): *Movimientos sociales y alternativas de sociedad*. Madrid, HOAC.

— (1998a): "De la pobreza a la exclusión: la nueva centralidad de la cuestión social" en *TALAIA*, num. 2, abril, pp. 39 y ss.

— (1998b): "Descubriendo oportunidades para la intervención social: resituando nuestros espacios de participación" en *Documentación Social, num.* 111, abril-junio, pp. 87-120.

— (1999): *Pobreza y exclusión social. Propuestas desde el voluntariado*. Bilbao, Cáritas.

— y otros (1996): *Una potencia débil. Asociaciones y Nuevos Movimientos Sociales como vías de participación para una sociedad solidaria*. Bilbao, EDE.

ZUGAZA, E. y otros (sin fecha): *Normalización e integración*. Bilbao, EDEJ.

10. Índice

1. **Síntesis** 3

2. **Presentación** 5

2.1. Partes de la tesis 5
2.2. Un diálogo con 'autores' y con 'actores' 6
2.3. Cuestiones formales 8
2.4. Agradecimiento 8

3. **Planteamiento y desarrollo del proceso de investigación** 11

3.1. 'Prehistoria' de la investigación 12
3.2. Proceso de elaboración del proyecto de investigación 15
3.3. Planteamiento general del proyecto de investigación 22
3.4. Objetivos 26
3.5. Justificación 28
3.5.1. ¿Por qué desde la sociología? 32
3.6. Metodología 34
3.6.1. Revisión de bibliografía y documentación 35
3.6.2. Interacción individualizada con 'actores': entrevistas, consultas y cuestionarios 38
3.6.2.1. Entrevistas 39
3.6.2.2. Consultas 42
3.6.2.3. Cuestionario 44
3.6.3. Trabajo en equipo en la institución de referencia 46
3.6.4. Participación en actividades 49
3.6.5. Producción de texto 53

4. Teoría social, teoría de la organización y teoría de la gestión 55

4.1. Conceptos clave desde la teoría social 57

4.1.1. Comunicación 59
4.1.2. Estructuras y procesos 62
4.1.3. Sistemas 64
4.1.4. Complejidad 66

4.2. Teoría de la organización y teoría de la gestión 73

4.3. 'Genealogía' de los conceptos 79

4.3.1. Los comienzos de la 'gestión científica' 80
4.3.2. Max Weber y la burocracia 82
4.3.3. Barnard 83
4.3.4. La escuela de las relaciones humanas 84
4.3.5. Los estructuralistas después de Weber 88
4.3.6. La teoría de la toma de decisiones 88
4.3.7. Drucker: la gestión por objetivos y más 89
4.3.8. Organización y entorno 91
4.3.9. Los sistemas socio-técnicos 92
4.3.10.Teoría de sistemas 93
4.3.11.Teoría de la contingencia 94
4.3.12. La acción social significativa 95
4.3.13. Gestión de la calidad 97
4.3.14. Desarrollo Organizacional 99
4.3.15. Mintzberg 100
4.3.16. Organización y conflictos por el poder 102
4.3.17. La estrategia antes y después de Porter 103
4.3.18. Peters y Waterman en busca de la excelencia 105
4.3.19. La reingeniería y el énfasis en los procesos 106
4.3.20. El enfoque marketing 110
4.3.21. Peter Senge y la gestión del conocimiento 111

4.4. Hacia un esquema de comprensión de las organizaciones 113

4.4.1. Niveles de análisis y nivel organizacional 114
4.4.2. Definición de organización 115
4.4.2.1. Grupo, institución, comunidad 116
4.4.3. Intentando explicar qué es una organización 117
4.4.3.1. Otros modelos 122
4.4.4. Aspectos a estudiar en una organización 124
4.4.4.1. Entorno 125
4.4.4.2. Recursos 128
4.4.4.3. Procesos 132
4.4.4.3.1. Sobre los conceptos de tecnología y estrategia 138
4.4.4.4. Estructura 140
4.4.4.5. Aspectos afectivos, cognoscitivos y culturales 145
4.4.4.5.1. Aspectos emocionales: clima organizacional 145
4.4.4.5.2. Aspectos cognoscitivos: conocimiento de la organización 146
4.4.4.5.3. Aspectos de significación: cultura organizacional 147
4.4.5. Evolución de las organizaciones 149

4.5. Concepto de gestión 155

4.5.1. De qué estamos hablando 155
4.5.1.1. Terminología 157
4.5.2. Definiciones 157
4.5.3. Nuestra aproximación 159
4.5.4. De qué se compone 162
4.5.5. Nuestro esquema 165
4.5.5.1. La búsqueda del esquema 165
4.5.5.2. Nuestra propuesta 167

4.6. Gestión de servicios 173

4.6.1. Delimitación del campo 174

4.6.2. La calidad del servicio 176
4.6.3. Repercusiones para la gestión 177
4.6.4. Nuevos abordajes sectoriales 179

4.7. **El modelo de gestión de calidad** 181

4.7.1. Orígenes y recorrido de la gestión de calidad 182
4.7.1.1. Etapas en la evolución 182
4.7.1.2. Algunos jalones en esa historia 184
4.7.1.2.1. Aparición del concepto de calidad en la industria 184
4.7.1.2.2. El aseguramiento de la calidad en los años cincuenta 185
4.7.1.2.3. Japón y la calidad total 185
4.7.1.2.4. Calidad total: autores y aportaciones 187
4.7.1.2.5. Confluencia de la tradición japonesa y europea 189
4.7.1.2.6. La evolución del aseguramiento de la calidad 190
4.7.2. El 'planeta' calidad hoy y aquí 191
4.7.2.1. Contexto 192
4.7.2.2. Conceptos 193
4.7.2.2.1. Orientación al cliente 194
4.7.2.2.2. Evaluación con indicadores 195
4.7.2.2.3. Flexibilidad estratégica 195
4.7.2.2.4. Gestión por procesos 196
4.7.2.2.5. Mejora continua 197
4.7.2.2.6. Participación y liderazgo 198
4.7.2.3. Herramientas 199
4.7.2.4. La calidad desde diferentes ámbitos 202
4.7.3. Las normas ISO 9000 para el año 2000 204
4.7.4. El modelo EFQM de excelencia 208
4.7.5. Valoración crítica 213

5. **Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales: contexto, perfiles y perspectivas** 219

5.1. **El entorno social** 223

5.1.1. Comprender nuestro mundo 224
5.1.2. Globalización económica 226
5.1.3. Crisis en las formas de organización política 229
5.1.4. Cultura y valores en la modernidad tardía 232
5.1.5. Amenazas de exclusión y oportunidades de participación 234
5.1.5.1. Perfiles de la exclusión social 235
5.1.5.2. Escenarios de participación 239
5.1.6. El espacio microsocial 241

5.2. **La política social** 243

5.2.1. Política social y acción social 244
5.2.1.1. Concepto de política social 244
5.2.1.2. ¿Qué quiere decir política 'pública'? 246
5.2.1.3. ¿Qué quiere decir 'social'? 247
5.2.1.4. Política social y necesidades sociales 250
5.2.1.5. Política social, acción social y sistema de servicios 253
5.2.2. Estado de bienestar 255
5.2.2.1. Contexto y naturaleza del Estado de bienestar 255
5.2.2.2. Crisis del Estado de bienestar y alternativas 261
5.2.3. Perspectivas en política social 266
5.2.3.1. Modelos y principios en política social 266
5.2.3.2. Perspectivas de la política social 269

5.3. **Una interpretación de los servicios sociales** 273

5.3.1. Concepto de servicios sociales 274
5.3.1.1. Algunas definiciones 275
5.3.1.2. Delimitación de conceptos 277
5.3.1.3. Discusión del concepto 281
5.3.2. Despliegue de los servicios sociales hoy y aquí 285
5.3.2.1. Principios 287
5.3.2.2. Estructuración del sistema 292

5.3.2.2.1. Valoraciones sobre nuestro sistema de servicios sociales..... 296
5.3.2.2.2. La participación de las entidades privadas en el sistema 298
5.3.2.3. Programas 301
5.3.2.3.1. Clasificación por colectivos 302
5.3.2.3.2. Clasificación por tipo de servicio 306
5.3.2.3.3. Reflexión final sobre los programas 308
5.3.3. Nuestra interpretación de los servicios sociales 309
5.3.3.1. Jalones para una interpretación 310
5.3.3.1.1. La misión de los servicios sociales 310
5.3.3.1.2. Contribuir a la inclusión mediante la relación 312
5.3.3.1.3. El carácter paradójico y dinámico de los servicios sociales 316
5.3.3.2. Ejes de diversificación 317
5.3.3.2.1. Los destinatarios y su reconceptualización 319
5.3.3.2.2. Necesidades e intervenciones 322
5.3.3.2.3. Con quién se interviene 326
5.3.4. Nuestra propuesta de conceptualización y clasificación 328
5.3.5. Caracterización final de los servicios sociales 331

5.4. Las organizaciones no lucrativas 335

5.4.1. Discusión de los conceptos 335
5.4.1.1. Definición de las organizaciones no lucrativas 336
5.4.1.2. Denominaciones diversas para un sector heterogéneo 337
5.4.1.3. Personalidad jurídica de las organizaciones no lucrativas 340
5.4.1.4. Las organizaciones no lucrativas y el voluntariado 342
5.4.2. Origen, desarrollo y configuración del sector 343
5.4.2.1. Variables combinadas para la emergencia de lo nuevo 345
5.4.3. Las organizaciones no lucrativas en su contexto actual 349

5.5. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 357

5.5.1. Organizaciones 'no lucrativas' y 'de servicios sociales': ¿un nuevo sujeto emergente? 358
5.5.2. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales en su entorno.... 366

5.5.2.1. Los 'stakeholders' externos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales....368
5.5.2.2. Algunas 'señas de identidad': personalidad jurídica e imagen corporativa....374
5.5.3. Los recursos de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales..377
5.5.3.1. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales y su intercambio de información con el medio....377
5.5.3.2. Recursos humanos....378
5.5.3.2.1. Tamaño de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales....382
5.5.3.3. Recursos financieros y materiales....383
5.5.4. Procesos....386
5.5.4.1. El proceso operativo....386
5.5.4.2. ¿Estandarización en la intervención social?....388
5.5.4.3. Tecnologías de la intervención social....389
5.5.4.4. Otros procesos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales....390
5.5.5. Estructuras....391
5.5.5.1. Estructura regulada jurídicamente y estructura de gestión e intervención....391
5.5.5.2. Variedad de configuraciones estructurales....393
5.5.5.3. La importancia de la estructura informal....395
5.5.6. Aspectos afectivos, cognoscitivos y culturales....396
5.5.7. Evolución y tipos....400
5.5.8. Síntesis....401

6. Procesos y herramientas de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales....405

6.1. Planificación....409

6.1.1. Concepto y conceptos de planificación....409
6.1.1.1. Otros términos....412
6.1.2. Referencias sobre planificación para las organizaciones no lucrativas

de servicios sociales 415
6.1.2.1. La planificación en la intervención social 416
6.1.2.2. Algunas aportaciones de las ciencias de la gestión 420
6.1.2.2.1. Encuadre general 421
6.1.2.2.2. Gestión por objetivos 423
6.1.2.2.3. Planificación estratégica y dirección estratégica 424
6.1.2.2.4. Gestión de calidad y planificación 427
6.1.2.2.5. Algunas técnicas e instrumentos de planificación 428
6.1.2.2.6. Reflexión final 430
6.1.3. Hacia una concepción de la planificación para las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 431
6.1.3.1. Alcance de los procesos de planificación 431
6.1.3.2. Aspectos a tener en cuenta en el proceso de planificación 432
6.1.3.2.1. Antecedentes 433
6.1.3.2.2. Objetivos 434
6.1.3.2.3. Procesos 436
6.1.3.2.4. Estructura 437
6.1.3.2.5. Recursos 437
6.1.3.3. Planificación y participación 438
6.1.4. Síntesis 439

6.2. Interlocución 441

6.2.1. La supervisión y el liderazgo en la teoría de la gestión 442
6.2.2. Liderazgo y relaciones interpersonales 446
6.2.3. Los procesos de interlocución en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 449
6.2.3.1. Relaciones interpersonales 450
6.2.3.2. Trabajo con grupos 451
6.2.3.3. Supervisión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 454
6.2.3.4. Representación y relaciones laborales en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 455
6.2.4. Síntesis 455

6.3. Evaluación 457

6.3.1. La evaluación en los programas de intervención social 460
6.3.1.1. La evaluación de programas 461
6.3.1.2. Aspectos a considerar en un proceso de evaluación 468
6.3.1.2.1. Antecedentes de la evaluación 469
6.3.1.2.2. Objetivos, preguntas y tipos de evaluación 470
6.3.1.2.3. Elección o construcción de hipótesis, variables, indicadores y estándares 474
6.3.1.2.4 Metodología para la evaluación 478
6.3.1.2.5. Diseño o indicación de las estructuras, procesos y recursos necesarios 481
6.3.1.3. Consideraciones finales 481
6.3.2. La aportación de las ciencias de la gestión 484
6.3.2.1. Concepto de control 484
6.3.2.2. Procesos y sistemas de control 487
6.3.2.3. Otros conceptos de interés 490
6.3.2.4. Consideraciones finales 494
6.3.3. ¿Investigación desde las organizaciones? 495
6.3.3.1. Investigación social e intervención social 497
6.3.3.2. Algunas actividades de investigación en las organizaciones desde la óptica de las ciencias de la gestión 499
6.3.3.3. Consideraciones finales 501
6.3.4. El proceso de evaluación como proceso de gestión en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 502
6.3.4.1. Concepto de evaluación 503
6.3.4.2. Procesos de evaluación y sistema de evaluación 505
6.3.4.3. Objetivos de los procesos de evaluación 507
6.3.4.4. La cuestión de los indicadores y estándares 510
6.3.4.5. Otras cuestiones 512
6.3.5. Síntesis 513

6 4 Gestión de los recursos humanos 515

6 4 1 Concepto de gestión de recursos humanos 515
6 4 2 El proceso de gestión de recursos humanos 519
6 4 2 1 El contenido de la gestión de recursos humanos 520
6 4 2 2 Procesos de planificación en la gestión de recursos humanos 523
6 4 2 2 1 Descripción, análisis y valoración de puestos de trabajo 525
6 4 2 3 Procesos de evaluación en la gestión de recursos humanos 527
6 4 2 3 1 Evaluación del desempeño 528
6 4 2 3 2 Más allá de la evaluación del desempeño 529
6 4 2 4 Nuevos procesos dentro de la gestión de recursos humanos 531
6 4 2 4 1 Captación 532
6 4 2 4 2 Integración 534
6 4 2 4 3 Remuneración 535
6 4 2 4 4 Formación 536
6 4 2 4 5 Salud laboral 536
6 4 2 4 6 Promoción 537
6 4 3 La gestión de los recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 538
6 4 3 1 Los recursos humanos en las organizaciones no lucrativas y su gestión 539
6 4 3 2 Intervención social y gestión de recursos humanos 541
6 4 3 3 Situación y retos de la gestión de recursos humanos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno 543
6 4 4 Síntesis 545

6 5 Gestión económico-financiera 549

6 5 1 Concepto de gestión económico-financiera 549
6 5 1 1 Carácter instrumental de la gestión económico-financiera 550
6 5 1 2 Perspectivas en gestión económico-financiera 552
6 5 2 El proceso de gestión económico-financiera 553
6.5.2.1. Planificación 555

6.5.2.1.1. La elaboración de presupuestos....556
6.5.2.2. Evaluación....558
6.5.2.2.1. La contabilidad....558
6.5.2.2.2. El análisis económico-financiero....562
6.5.2.2.3. El control y otras actividades de evaluación económico-financiera....564
6.5.2.3. Nuevos procesos....564
6.5.2.3.1. Financiación....565
6.5.2.3.2. Gestión del circulante....565
6.5.2.3.3. Inversión....567
6.5.3. La gestión económico-financiera en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales....567
6.5.3.1. El carácter no lucrativo de las organizaciones y la gestión económico-financiera....567
6.5.3.2. Caracteristicas económico-financieras y gestión económico-financiera de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales....569
6.5.4. Síntesis....571

6.6. Gestión de la información....573

6.6.1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de gestión de la información?..573
6.6.2. Herramientas y proceso de gestión de la información....574
6.6.2.1. Nuestra conceptualización del proceso de gestión de la información....575
6.6.2.2. Referencias en las ciencias de la gestión....577
6.6.2.3. Reflexión acerca de las referencias de las ciencias de la gestión....579
6.6.2.4. Perspectivas en gestión de la información....582
6.6.3. Gestión de la información en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales....584
6.6.4. Síntesis....585

6.7. Gestión de los recursos materiales 587

6.7.1. Concepto de gestión de recursos materiales 587
6.7.2. Herramientas para la gestión de los recursos materiales 589
6.7.3. Gestión de los recursos materiales en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 592
6.7.4. Síntesis 593

6.8. Gestión del intercambio 595

6.8.1. El marketing como gestión del intercambio 599
6.8.1.1. Despliegue y perspectivas del marketing 599
6.8.1.2. Algunos conceptos básicos en marketing 603
6.8.1.3. El proceso de gestión del intercambio 607
6.8.1.3.1. La planificación del intercambio 609
6.8.1.3.2. Evaluación del intercambio 613
6.8.1.4. Gestión de la imagen 616
6.8.1.4.1. Concepto de imagen y de gestión de la imagen 616
6.8.1.4.2. El proceso de gestión de la imagen 619
6.8.2. La gestión del intercambio en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 620
6.8.2.1. El marketing y las organizaciones no lucrativas de servicios sociales de nuestro entorno 621
6.8.2.2. Propuestas para una gestión del intercambio en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 622
6.8.3. Síntesis 627

6.9. Gestión de la estructuración 629

6.9.1. ¿A qué llamamos gestión de la estructuración? 629
6.9.2. Referentes y herramientas para la gestión de la estructuración 632
6.9.3. El proceso de gestión de la estructuración 637
6.9.4. La gestión de la estructuración en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 639

6.9.5. Síntesis 642

6.10. **Gestión del aprendizaje** 643

6.10.1. Aprendizaje organizacional y gestión del aprendizaje 643
6.10.2. Perspectivas actuales desde la teoría de la gestión 645
6.10.3. Hacia un proceso de gestión del aprendizaje 648
6.10.4. La gestión del aprendizaje en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 650
6.10.4. Síntesis 651

7. **Un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales** 653

7.1. Aproximación al modelo 653
7.1.1. Precisiones sobre la expresión 'modelo de gestión' 654
7.1.2. Necesidades y propuestas en relación con la gestión de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 657
7.1.3. ¿Qué pasos hemos dado en la construcción de nuestro modelo de gestión? 661
7.1.4. Señas de identidad de nuestro modelo de gestión 665
7.1.4.1. ¿Es nuestro modelo de gestión un modelo de gestión de calidad? ..673
7.2. Desarrollo del modelo 679
7.2.1. Las organizaciones no lucrativas de servicios sociales 680
7.2.2. El proceso de gestión 685
7.2.2.1. Planificación 686
7.2.2.2. Interlocución 688
7.2.2.3. Evaluación 690
7.2.2.4. Gestión de los recursos humanos 692
7.2.2.5. Gestión económico-financiera 695
7.2.2.6. Gestión de la información 696
7.2.2.7. Gestión de los recursos materiales 698
7.2.2.8. Gestión del intercambio 698
7.2.2.9. Gestión de la estructuración 701

7.2.2.10. Gestión del aprendizaje 702

8. **Consideraciones finales** 705

9. **Bibliografía** 707

10. **Índice** 747