

Revista de
Servicios Sociales
y Política Social

Coordinadora de la Revista:

M^a Luisa Fuertes Cervantes

Comité Editorial:

Ana I. Lima Fernández
Montserrat Bacardit i Busquet
M^a Jesús Brezmes Nieto
Montserrat Castanyer Vila
Natividad de la Red Vega
Gustavo García Herrero
Trinitat Gregori Monzó

El Comité Editorial no se identifica necesariamente con el contenido de los artículos publicados.

Edita:

Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.

Junta de Gobierno:

Presidenta: Julia A. García Álvarez
Vicepresidenta: Patricia Bezunartea Barrio
Secretaria: Ana I. Lima Fernández
Tesorera: Amparo Varela Ramos
Vocales: Concepción Barjau Capdevila, Esperanza Calderero Rodríguez,
Antonio García Domínguez, Gabriela Mateos-Aparicio Díaz,
Beatriz Morilla Valera, Jorge Sánchez Bellido.

Administración, Redacción,
Suscripción y Venta:

c/ Campomanes 10, 1^o. 28013 Madrid.
Tel: 91 541 57 76/77. Fax: 91 559 02 77.
E-mail: consejo@cgtrabajosocial.es
www.cgtrabajosocial.es
Horario: de Lunes a Viernes de 9:00 a 14:00.

Imprime:

C&M Artes Gráficas.

2^o trimestre 2000

ISBN: 1130-7633
Dep. Legal M-16020-1984

Sumario

Editorial

Dossier: Calidad

Derechos ciudadanos y calidad en los Servicios Sociales.
Faustino López de Foronda 9

Los retos de la calidad en los Servicios Sociales.
M^a José Salvador Pedraza 27

La cultura de la evaluación de programas: Un elemento fundamental para afrontar los retos de las políticas sociales.
Josep Rodríguez-Roca. M^a Luisa Honrubia y Joan Guardia Olmos 55

Sobre calidad profesional.
María Jesús Domínguez Pachón 71

La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no? *Dolors Colom Masfret* 87

La función de los premios en el desarrollo de la Calidad Total en el sector público: el caso del Premio Ciudadanía.
Fernando Monar 103

Panorama sobre la evaluación social en Portugal. *Jordi Estivill Pascual* 109

Bibliografía selectiva sobre "calidad y evaluación". *M. Carme Sans* 119

De interés profesional

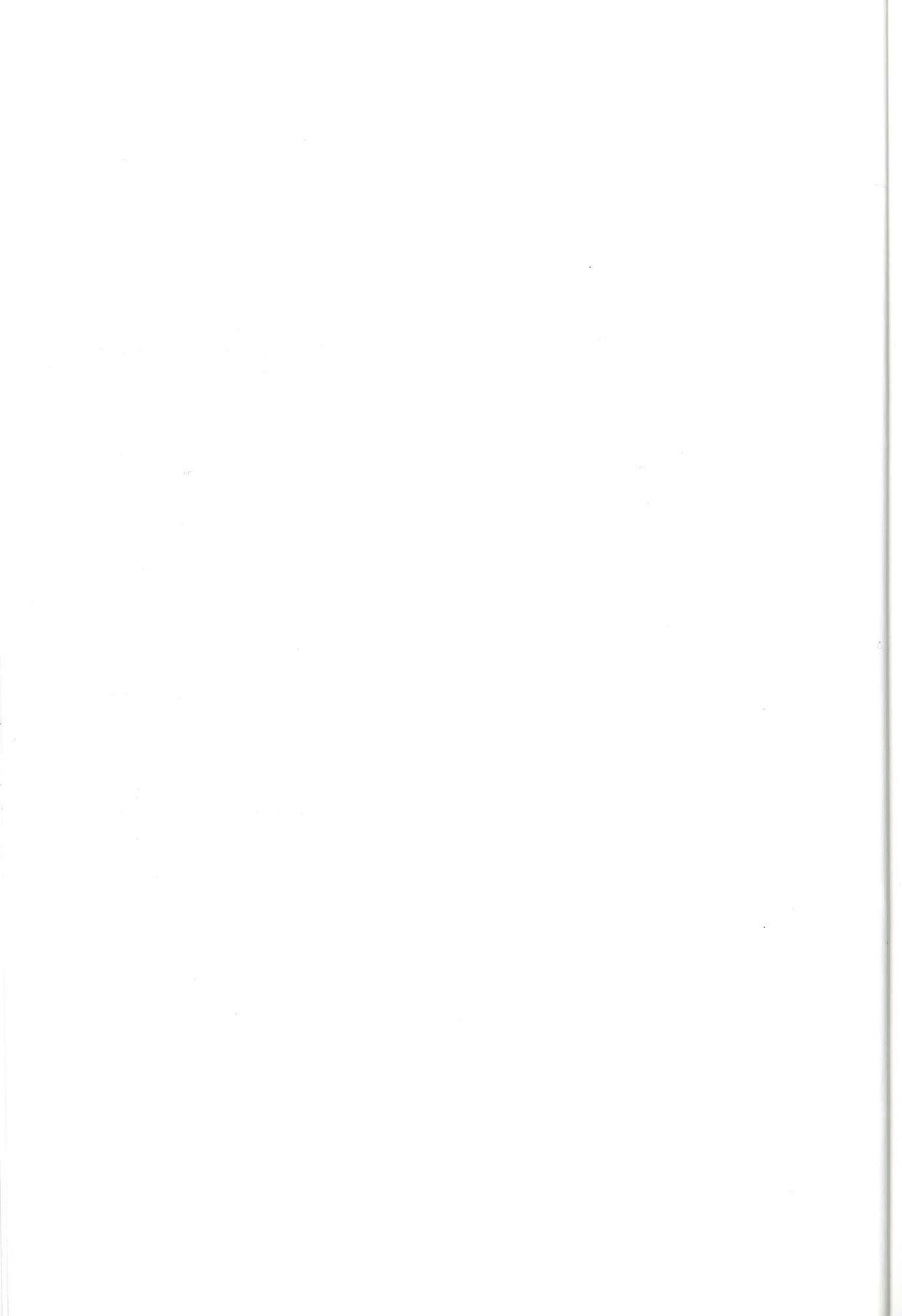
La sustracción internacional de menores.
M^a Jesús Pérez 125

Comentario de libros

La gestión de calidad y el servicio al cliente en la Administración pública desde López Camps, Gadea Carrera y William Cottle.
M^a Ángeles Martínez García 131

Técnicas para la gestión de la calidad.
Albert Badia y Sergio Bellido 141

El acogimiento familiar de los menores hijos de padres toxicómanos.
Carmen Sánchez Moro y cols. 143



Editorial

Con este segundo número de la Revista dedicado a la Calidad, pretendemos servir como iniciadores, en algunos casos, y continuadores del debate, en otros, en torno a los temas que afectan a una prestación de los servicios que, desde el trabajo social ofertamos a los ciudadanos, *"con calidad"*.

Si bien el concepto de "calidad" se originó en el ámbito empresarial, sí es cierto que ha sido bien acogido desde ámbitos de diversa índole –como el sanitario en un primer momento– en que la gestión de los servicios –públicos y privados– requería adecuar las enseñanzas que al respecto nos han aportado desde las empresas hacia la mayor eficacia, eficiencia y efectividad de nuestras intervenciones y, como no, también desde el trabajo social.

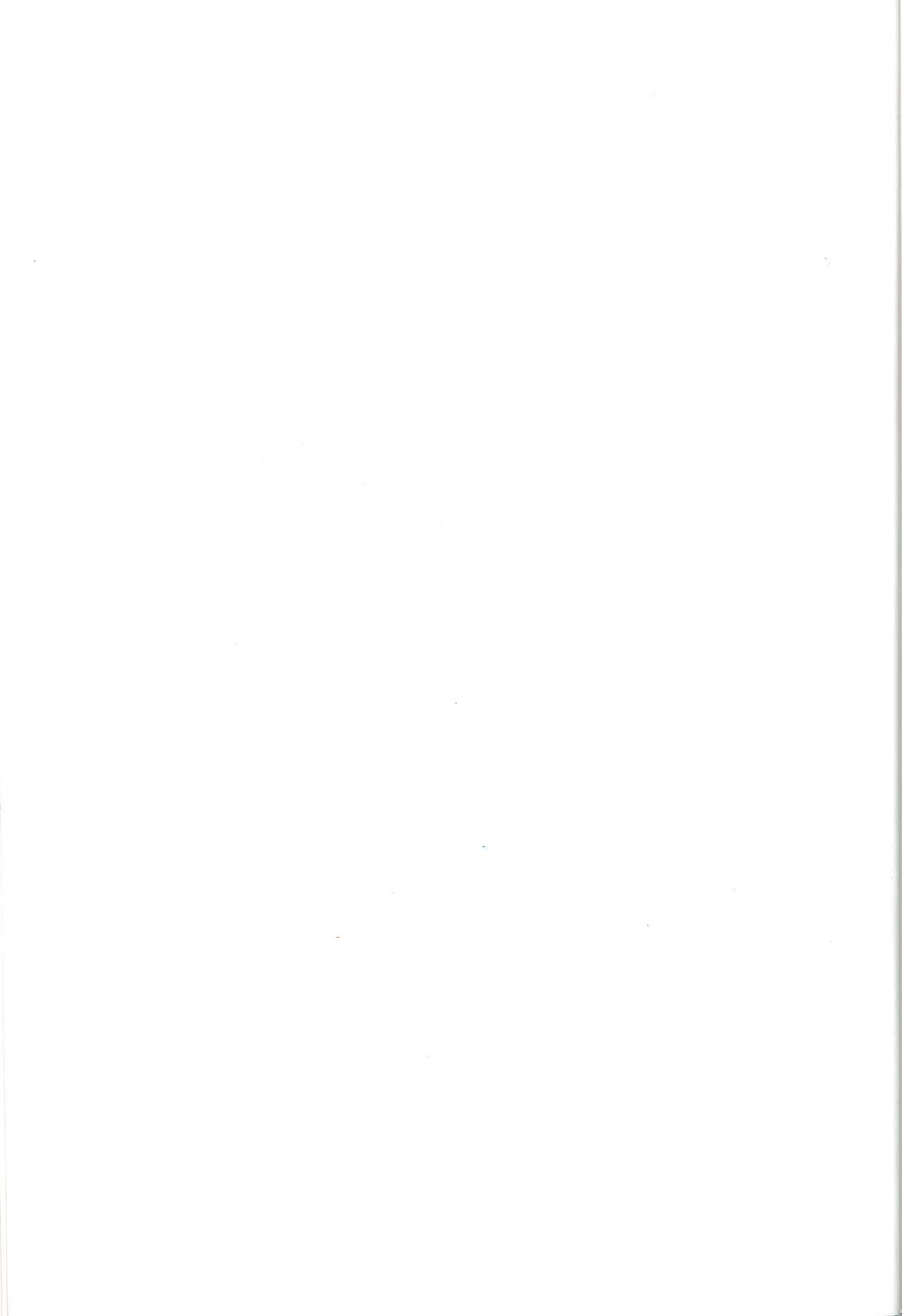
La gestión de la calidad enfatiza en el "cliente". Da participación al usuario de los servicios, que podrá medir y opinar sobre la adecuación, utilidad y calidad habida para con él y su requerimiento. El principio que fundamenta esta participación del usuario es el de que las necesidades de los clientes deben ser lo primordial.

Para nosotros, trabajadores sociales, los principios de la "gestión de la calidad" coinciden básicamente con los valores de los servicios humanos y del Trabajo Social. Privilegia un aspecto especialmente apreciado por el trabajo social, no siempre

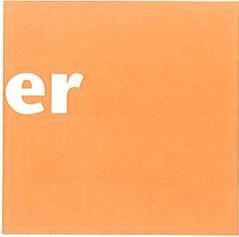
fácil de llevar a cabo: la prevención. Un principio básico de la gestión de la calidad es que resulta más barato, a la larga, construir calidad dentro de los servicios de la organización (prevención) que gastar recursos adicionales en corregir errores y en tratar con clientes insatisfechos (remedio). La gestión de la calidad proporciona apoyo teórico y empírico para priorizar la prevención sobre el remedialismo.

Pero hay que crear una "cultura de la calidad". Es fundamental sensibilizar, motivar y formar a todo el personal, a todos los trabajadores, en torno a los elementos que componen el concepto de calidad y que, como hemos apuntado, tantas coincidencias tienen con los valores del trabajo social.

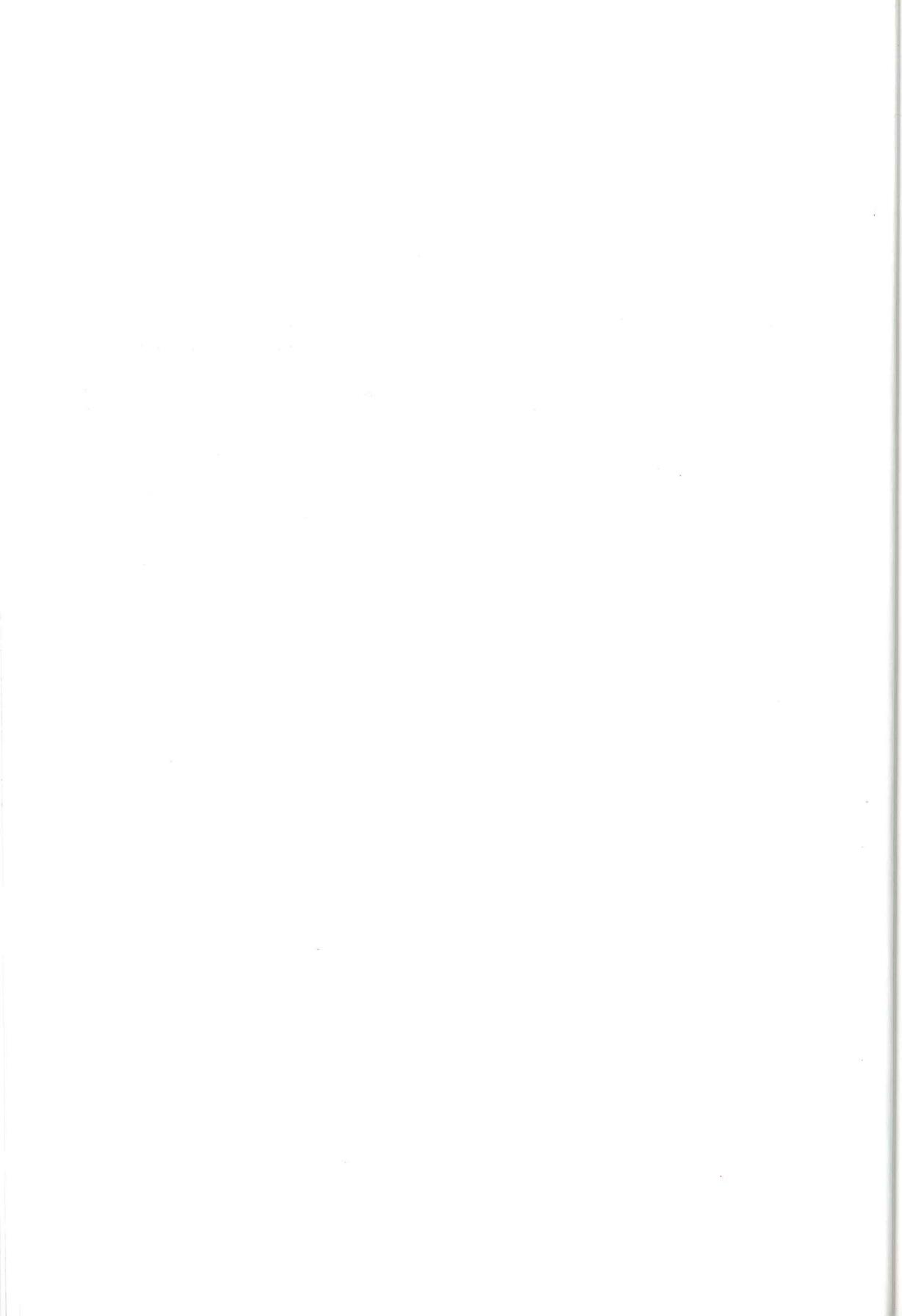
Mediante estos dos números de la Revista dedicados al tema esperamos haber "tocado sensibilidades" al respecto y haber removido intenciones nuevas de afrontar nuestra tarea cotidiana con elementos contrastados que nos lleven a una prestación "con calidad" de los servicios. Para tal pretensión aportamos los trabajos de diversos grados de "experiencia" y "saber" sobre "calidad", animando a los lectores a seguir profundizando en el tema, seguir documentándose al respecto y articular en su ámbito de competencia las mejoras que crea oportunas para un acercamiento, cada vez mayor, a los principios de la calidad.



Dossier

An orange square graphic is positioned to the right of the word "Dossier".A vertical orange line graphic runs down the page, starting below the "Dossier" text and ending near the "Calidad II" text.

Calidad II



Derechos ciudadanos y calidad en los Servicios Sociales*

Faustino López de Foronda. Secretario General de la Institución del Ararteko.

En mi exposición trataré de analizar la incorporación de la "cultura de la calidad" a los servicios públicos y, más en concreto, a los servicios sociales, como un importante refuerzo en la consecución de la efectividad de los derechos de los ciudadanos como destinatarios y usuarios de servicios públicos.

Asistimos a la tantas veces citada **crisis del Estado de bienestar** y al cuestionamiento del papel prestacional del Estado, lo que ha provocado un intenso debate ideológico que, entre otras cosas, motivó que aflorara en los años ochenta, primero en Estados Unidos y Gran Bretaña y después en el resto del mundo, una corriente **ideológica neoliberal** basada fundamentalmente en el monetarismo de la Escuela de Chicago, y que ponía en cuestión las afirmaciones keynesianas, que habían permanecido prácticamente sin contestación desde los años posteriores a la II Guerra Mundial hasta la crisis energética de los años 70.

En lo que afectaba a las administraciones públicas, además de una indisimulada tendencia privatizadora, preconizaban la incorporación al ámbito administrativo de técnicas de gestión empresarial.

Gran parte de la doctrina ha puesto de manifiesto que, bajo la apariencia de la eficacia y la mejora de la gestión, lo que en realidad se ha producido, en muchos casos, es lo que consideran una evidente "huida del Derecho Administrativo", que pone en peligro la prestación de servicios esenciales

para la sociedad, sin garantizar que se realicen en condiciones de igualdad ni que se cumplan las mínimas condiciones de calidad.

Es necesario recordar, además, que con anterioridad a los postulados de la ideología neoliberal de los años 80, se llevaba mucho tiempo reflexionando sobre la adopción de **nuevas formas de actuación administrativa** que resultaran más adecuadas para el cumplimiento de los fines de la Administración, y en la que se replanteaba el papel del ciudadano en sus relaciones con la Administración.

Joan Subirats, de una manera muy gráfica, señalaba que *"hospitales, escuelas o geriátricos pasaron a ser responsabilidad pública, y con ellos, se funcionarizaron médicos, enfermeras, maestros o trabajadores sociales. Las Administraciones Públicas ya no son sólo expresión de ventanillas, funcionarios con manguitos, papeles y burocracia, sino que si nos atenemos al volumen de personas y de servicios, son algo aparentemente similar a unas grandes empresas de servicios"*. Y añadía que las administraciones habían cambiado de objetivos, pero no habían cambiado de procedimientos.

Se ha producido además una importante **revolución tecnológica** que ha influido, sin duda, en la manera de actuar la Administración y en sus métodos de trabajo.

notas

(*) Ponencia presentada en la jornada de Trabajo del COMITÉ ESPAÑOL PARA EL BIENESTAR SOCIAL (CEBS) sobre "CALIDAD Y SERVICIOS SOCIALES" realizadas en Madrid el 15/mayo/2000

Es preciso destacar, por otra parte, como hace Elisenda Malaret, que la idea de servicio público tiene un doble sentido desde un punto de vista jurídico: por un lado, de legitimación de la acción de la Administración, y por otro, de fundamento de los derechos de los ciudadanos.

Recordando que esta dualidad se encuentra siempre presente, siendo lo cambiante a lo largo del tiempo la importancia o el papel que se otorga a una u otra faceta y, sobre todo, el nivel de concreción de los derechos de los ciudadanos.

Souvirón, citando a Duguit, señala que nuestro Derecho ha consagrado el servicio público como fundamento y límite general de la legitimidad de la Administración y de su actuación.

Por ello, considero que no resulta admisible tratar de establecer una dicotomía en términos excluyentes entre el principio de legalidad y el principio de eficacia, entre lo público y lo privado, en cuanto a la prestación de servicios, ya que la calidad del servicio no va a venir determinada por la titularidad pública o privada del mismo, sino por la eficacia en la gestión y la satisfacción de los derechos y necesidades de los usuarios.

Considero oportuno aparcar, en términos expositivos, el debate ideológico señalado para centrarme en el **proceso de modernización de la Administración** que, ante un evidente funcionamiento insatisfactorio para el cumplimiento de los fines encomendados, deberá incorporar al principio de legalidad, en su sentido más garantista de los intereses generales, criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y participación del ciudadano.

Quiero destacar que la incorporación de técnicas de gestión nuevas, de la cultura de la calidad, va a ser un factor de refuerzo del ejercicio de sus derechos para los ciudadanos.

Este movimiento modernizador se está produciendo con distinta intensidad y alcance en buena parte de los países de nuestro entorno. En Gran Bretaña, Estados Unidos (en la era Clinton), Francia, Italia o Bélgica se han producido importantes procesos de reforma y modernización administrativa. Este fenómeno modernizador comenzó en España también desde los años 80.

Algunos modelos de reforma de la administración

La reforma del Estado en Francia. La circular del Primer Ministro de julio de 1995

En esta circular el Primer Ministro Juppé se muestra partidario, no de grandes reformas estructurales, sino que presenta *"como objetivo central mejorar la calidad del Estado"*.

Este objetivo se desarrolla en **tres ejes fundamentales**:

- facilitar la vida diaria de las personas: un Estado **más sencillo**;
- acercar las decisiones a los ciudadanos: un Estado **más próximo**;
- renovar la gestión del Estado: un Estado **más moderno**.

Como una de las novedades más importantes, introducen "las cartas de calidad" y las denominadas "casas de los servicios públicos", con el fin de acercar la Administración a los ciudadanos y que se puedan realizar todos los trámites en el mismo lugar, concepto similar al de ventanilla única entre nosotros.

El Informe Nolan en Gran Bretaña

Ha sido considerado como el primer informe sobre los estándares de conducta en la vida pública, elaborado por la llamada Comisión Nolan, y sobre el que García de Enterría afirmó que está llamado a tener un valor referencial de primer orden para todas las democracias europeas.

El informe advierte sobre los riesgos que una dinámica administrativa centrada exclusivamente en la consecución de los máximos niveles de eficacia y de eficiencia puede entrañar de cara a garantizar una conducta éticamente intachable por parte de los actores públicos.

La reforma en Italia. Directiva del Presidente del Consejo de Ministros de 27 de enero de 1994, de "Principios acerca de la prestación de los servicios públicos"

La directiva establece *"los principios a los que se habrá de uniformar gradualmente, en general, la prestación de servicios públicos"*, y constituye para la doctrina un modelo de estatuto general para los usuarios.

Los principios establecidos en la directiva son:

- * de igualdad de derechos de los usuarios
- * de imparcialidad
- * de continuidad
- * de elección entre los sujetos prestatarios del servicio
- * de participación
- * de eficiencia y eficacia

Los instrumentos para llevar a cabo la implantación de estos principios son los de adopción de estándares, simplificación de procedimientos, información a los usuarios, relaciones con los usuarios, obligación de evaluar la calidad de los servicios y devoluciones.

El posterior Decreto-Ley de 12 de mayo de 1995 sobre Medidas Urgentes para la Simplificación de los Procedimientos Administrativos y para la Mejora de la Eficiencia de las Administraciones va a resultar el antecedente comparado más significativo, porque dota al instrumento de garantía prestaciones más importante, las **cartas de servicios**, de un **verdadero valor jurídico**, al establecer una auténtica obligación legal de las gestoras de los servicios públicos de elaborar cartas de servicios, con las consecuencias jurídicas que se les atribuyen a dichas cartas.

En 1995, con base en los principios de esta directiva y del contenido del decreto-ley referenciado, se aprobaron sendas "Carta de

los servicios escolares" y "Carta de servicios públicos sanitarios".

Podemos afirmar que el proceso de modernización de la Administración se está produciendo simultáneamente en los países de nuestro entorno más inmediato, con las características propias de cada país, pero con un elemento común: el núcleo central de la reforma es el papel del ciudadano en sus relaciones con la Administración, propiciando un sistema más garantista de sus derechos a través de distintas técnicas organizativas que propicien una mejor prestación de servicios por parte de la Administración.

La reforma administrativa en España. Reflejo normativo de la cultura de la calidad y la garantía de los derechos de los ciudadanos

Antecedentes

En el ámbito español también se produjo un movimiento de reforma de las estructuras administrativas, cuyos antecedentes en forma de documentos públicos se remontan al informe denominado "Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado", que se inició en el Ministerio de Administraciones Públicas en 1988 y que tenía como objetivo una gestión pública más eficaz, flexible y autónoma. Poco más tarde apareció el documento sobre los servicios comunes.

En palabras de Joan Subirats *"ambos documentos implicaban en su concepción una*

clara superación de la tradición 'legalista' (garantista, procedimental), en que se basaba el modelo de Administración Pública existente, al mismo tiempo que entroncaba con el inicio de reformas, en este mismo sentido, en diversos países de la OCDE".

En el análisis de los antecedentes es preciso destacar tres anteproyectos de reales decretos preparados por la Comisión de Secretarios de Estado en 1996, y que afectan a las cuestiones de mayor calado en el proceso de modernización administrativa:

- * Sobre cartas de servicios y sistemas de evaluación en la Administración General del Estado.
- * De actualización y regulación de los servicios de información administrativa y atención al ciudadano.
- * Sobre la utilización de medios informáticos y telemáticos en la actuación administrativa.

Los dos últimos se han materializado en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano y el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

Sin embargo, el proyecto de cartas de servicios decayó en un primer momento, ya que contó con un dictámen del Consejo de Estado claramente desfavorable.

La reforma administrativa del Estado en el ámbito normativo

Con las leyes de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común (LRJYPAC) y de Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) se ha producido un **hito normativo fundamental en el proceso de modernización de la Administración**, que pone de manifiesto el carácter dual del servicio público, por un lado como legitimador de la actuación administrativa, y por otro como fundamento de los derechos de los ciudadanos.

Así, la LRJYPAC establece como principio general del régimen público de las administraciones públicas el "*servicio de los intereses generales*", mientras que la LOFAGE precisa como principio de funcionamiento de la Administración "*el servicio a los ciudadanos*".

Por su parte, el Real Decreto 1.259/1999 de 16 de julio dota de eficacia jurídica a las cartas de servicios y a los sistemas de evaluación, lo que sin duda va a servir para profundizar en la efectividad de los derechos de los ciudadanos.

Voy a proceder a analizar más pormenorizadamente las referidas normas que configuran el marco jurídico de la introducción de los criterios de calidad en la Administración del Estado.

- * La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuya relevancia mediática ha venido dada más por la supresión de la figura

de los gobernadores civiles que por algunas novedades importantes, en orden a la introducción de algunos criterios que deben informar la actuación administrativa, en consonancia con las tendencias de otros países de nuestro entorno. Así,

- en su **exposición de motivos** establece en el *apartado II* que:
- * El art. 103 CE consagra, no sólo el principio de legalidad de la actuación administrativa, sino también su *carácter instrumental al servicio de los intereses generales*.
- * Los intereses generales deben definirse a través de una acción combinada con las instituciones sociales y teniendo muy en cuenta los legítimos derechos o intereses de los ciudadanos, de acuerdo con el **principio** constitucional de **participación**.
- * El **servicio a los ciudadanos** es "*el principio básico que justifica la existencia de la Administración y que debe presidir su entera actividad*".
- En su *apartado III*:
- * El servicio a los ciudadanos exige que la estructura de la Administración se ajuste a la realidad social y que se reordene en función de los ciudadanos, puesto que éstos "*tienen el legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada Administración y a recibir servicios públicos de calidad*".
- * El servicio a los ciudadanos y a los intereses generales debe estar caracterizado por la **objetividad**.

- * La **transparencia** de la actividad administrativa debe ser no sólo una garantía para los ciudadanos, sino un criterio de actuación general del aparato público.

– En su *apartado IV*:

- * Junto al principio de legalidad de la actividad administrativa, es conveniente subrayar que también vincula a la Administración General del Estado el principio de eficacia.

- * El funcionamiento de la maquinaria administrativa estatal debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de los servicios públicos.

– El art. 3.2. de la referida ley establece los **principios de funcionamiento** de la Administración:

- a) **Eficacia** en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- b) **Eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- c) **Programación y desarrollo de objetivos y control** de la gestión y de los resultados.
- d) **Responsabilidad** por la gestión pública.
- e) **Racionalización** y agilidad de los **procedimientos administrativos** y de las actividades materiales de gestión.
- f) **Servicio efectivo a los ciudadanos.**

- g) **Objetividad y transparencia** de la actuación administrativa.

- h) **Cooperación y coordinación** con las otras administraciones públicas.

– En su art. 4 introduce un **principio de servicio a los ciudadanos**, que declara que la actividad de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos:

- a) La **efectividad de sus derechos** cuando se relacionan con la Administración.

- b) La continua **mejora de los procedimientos**, servicio y prestaciones públicas de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno, y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

Conviene señalar que, como expresamente recuerda la propia Ley 6/1997 en su exposición de motivos, esta ley es sólo de aplicación a la Administración del Estado.

- * La **Ley 4/1999, de 13 de enero**, ha modificado la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, basándose "*en el buen funcionamiento de la Administración Pública y sobre todo en los ciudadanos, que son los destinatarios de su actuación*".

Se modifica el art. 3 de la Ley 30/1992 e introduce como principios informadores

de la actuación administrativa, el de buena fe y confianza legítima.

Asimismo, prevé que *"en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones Públicas actúan de conformidad con los principios de **transparencia** y de **participación**".*

Esta ley se presenta como una pieza clave *"en las relaciones de la Administración y los ciudadanos y en la satisfacción de los intereses generales a los que la Administración debe servir por mandato constitucional".*

Esta norma tiene carácter básico, y pretende *"garantizar la igualdad en las condiciones jurídicas básicas de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones Públicas".*

- * **Real Decreto 1.259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado**

Este recientísimo reglamento, que trae causa de las dos leyes anteriormente citadas, constituye una **norma de capital importancia** en la incorporación de instrumentos adecuados para un mejor cumplimiento de los objetivos de la Administración y de los derechos de los ciudadanos destinatarios de los servicios públicos.

Dice su exposición de motivos que este real decreto se inspira en *"el principio de la mejora continua de los servicios públicos en función de las demandas ciudadanas, posibilitando la transparencia y la*

información, la participación y consulta a los usuarios y la responsabilización de los gestores públicos".

En esta norma se establecen tres importantes instrumentos:

- a) Las cartas de los servicios.
- b) La evaluación de la calidad de los servicios.
- c) Los premios a las mejores prácticas y a la calidad en la Administración General del Estado.

La reforma de la Administración autonómica en el ámbito normativo

- **Decreto 27/1997, de marzo, por el que se regulan las cartas de servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la excelencia y calidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Madrid.**

Es la primera norma que introduce en España, como su propio título indica, la regulación de las cartas de servicios y los sistemas de evaluación de la calidad, así como los premios de excelencia y calidad.

Participa del mismo modelo que el referido Real Decreto 1.259/1999, de 16 de julio, incorporado con posterioridad y establece unas cartas de servicios que no prevén un sistema de indemnización.

En cuanto al sistema de evaluación de calidad de los servicios públicos, se articulará en dos niveles:

- a) El sistema de **autoevaluación** de los propios órganos y entidades dispensadoras de los servicios.
- b) El sistema de **evaluación global** sobre el conjunto de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Existen algunos otros antecedentes autonómicos que deben de ser citados:

Así, el Decreto 6/1996, de 14 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Murcia, establece un plan de calidad de los servicios públicos.

El Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, de la Comunidad de La Rioja, regula las funciones de las administraciones en materia de información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, y por Decreto 10/1999, de 31 de marzo, se regula el libro de quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos de la administración de esta comunidad autónoma "con el fin de mejorar la calidad de los mismos".

Sería realmente necesario que este proceso iniciado por la Comunidad Autónoma de Madrid e incorporado por la Administración del Estado se extendiera al resto de comunidades autónomas, lo que sin duda redundaría en una mejor prestación del servicio público y en una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos.

Las cartas de servicios como instrumentos públicos de calidad y garantía de los derechos de los ciudadanos

Definición y contenido de las cartas de servicios

- Las cartas de servicios se han definido (A. Palomar) como un instrumento de **compromiso sobre los estándares de servicio y la calidad** en las prestaciones de dicho servicio que las administraciones públicas explicitan frente a la sociedad en general y frente a los usuarios en particular, y al que pueden ligarse criterios de resarcimiento ante el mal funcionamiento de los servicios. Este resarcimiento puede ir, a su vez, desde el meramente protocolario, como las disculpas personalizadas, hasta los reembolsos de los servicios prestados o las indemnizaciones.

En palabras de G. Bouckaert, *"el potencial de las Cartas de Servicios consiste en expresar un consenso sobre un modelo social que afecta al comportamiento y las responsabilidades, a los derechos y a los deberes, a las expectativas y a la confianza de políticos, funcionarios y ciudadanos"*.

Señala Elisenda Malaret que *"el desarrollo de la técnica de las Cartas de Servicios constituye la expresión de la preocupación creciente por la determinación precisa de las prestaciones (estándares de calidad y de tiempo), así como para la efectividad de los derechos de los usuarios"*.

- Las cartas de servicios se han ido instaurando a lo largo de los años 90 en

gran parte de los países de nuestro entorno. Así, Reino Unido fue pionero con su Carta del Ciudadano (1991), para después ser incorporadas en 1992 por Bélgica, "Carta del usuario de Servicios Públicos"; Francia, "Carta de los Servicios Públicos"; y Canadá, "Iniciativa de Estándares de Servicios". Portugal aprobó en 1993 su "Carta de la Calidad de los Servicios Públicos", e Italia la aprobó en 1994-95.

- En España, como ya hemos señalado, el **art. 4 de la LOFAGE** intenta concretar el principio de servicio efectivo a los ciudadanos, pero sin citar expresamente las cartas de servicios. En palabras de Mínguez Macho, *"tanta perifrasis no deja de encubrir una realidad subyacente, cual es que el precepto apunta –sin citarla expresamente– a una figura que comienza a tener una cierta implantación en los países de nuestro entorno y que se ha identificado con la denominación 'Cartas de Servicios'"*.

Las cartas de servicios en la normativa

Muy recientemente y en desarrollo de la LOFAGE se ha aprobado, como ya se ha señalado con anterioridad, el Real Decreto 1.259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado, que tenía un antecedente autonómico en el Decreto 27/1997, de 6 de marzo, por el que se regulan las cartas de servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la excelencia y calidad del servicio público en la Comunidad Autónoma de Madrid.

La exposición de motivos del referido real decreto 1.259/1999, de 16 de julio, indica que las cartas de servicios:

"Se integran dentro del conjunto de acciones evolutivas, impulsadas desde el Ministerio de Administraciones Públicas dentro de su Plan de calidad en la Administración, que sirven para construir esta nueva Administración que sitúa a los ciudadanos en el centro de sus decisiones".

"Hacen posible que la organización administrativa sea flexible y que se adapte a las necesidades de los ciudadanos".

"Mediante este instrumento, los ciudadanos están en condiciones de conocer por anticipado qué clases de servicios pueden esperar y demandar y cuáles son los compromisos de calidad del servicio".

Los principios de información y de transparencia que caracterizan "las Cartas de Servicios" en las normas citadas se explicitan con mayor claridad en el preámbulo del Decreto 27/1997, de 6 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Madrid, que atribuye como finalidad de las cartas de servicios el doble objetivo del propio decreto, es decir, la de *"instrumentar la declaración concreta de la misión propia de la Administración"* y la de facilitar el conocimiento por los ciudadanos de lo que pueden esperar de aquélla, y en su art. 3 las definen como *"documentos que tienen por objeto informar al ciudadano acerca de las cualidades con que se proveen las prestaciones y servicios públicos"*.

El tantas veces citado Real Decreto 1.259/1999, de 6 de julio, en su art. 3 añade al carácter informativo de las cartas de servicios otro de expresión de los

derechos y deberes de los ciudadanos y usuarios en relación con estos servicios, al señalar que: "Las Cartas de Servicios son documentos escritos que constituyen el instrumento a través del cual [los órganos administrativos] informan a los ciudadanos sobre los servicios que tienen encomendados y acerca de los compromisos de calidad en su prestación, así como de los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación con estos servicios".

El **contenido** de las cartas de servicios que prevé el real decreto es el siguiente (art. 4):

1.- De carácter general y legal:

- a) *Datos identificativos y fines del órgano u organismo prestador del servicio.*
- b) *Servicios que presta.*
- c) *Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios.*
- d) *Forma de colaboración o participación de los ciudadanos y usuarios en la mejora de los servicios.*
- e) *Relación actualizada de la normativa reguladora de cada una de las prestaciones y servicios.*
- f) *Disponibilidad y acceso al libro de quejas y sugerencias (previsto en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero).*

2.- De compromisos de calidad:

- a) *Niveles de calidad que se ofrecen y en todo caso:*
 - 1. *Plazos previstos para la tramitación de los procedimientos y/o para la prestación de los servicios.*

2. *Mecanismos de comunicación e información ya sea general o personalizada.*

3. *Horarios y lugares de atención al público.*

- b) *Indicaciones que facilitan el acceso al servicio y mejoran las condiciones de la prestación.*
- c) *Sistemas de aseguramiento de la calidad, de protección del medio ambiente o de seguridad e higiene que, en su caso, existan.*
- d) *Indicadores para la evaluación de la calidad.*

3.- De carácter complementario:

- a) *Las direcciones postales telefónicas y telemáticas de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios, indicando claramente la forma de acceso y en su caso los medios de transporte.*
- b) *Dirección postal, telefónica y telemática de la unidad responsable de la Carta de Servicios.*
- c) *Otros datos de interés sobre los servicios prestados".*

Este modelo de carta de servicios se sitúa en el establecido en los antecedentes europeos citados, si bien no incluye referencia alguna al sistema de compensación o devolución por incumplimiento de lo previsto en la misma carta respecto al funcionamiento del servicio.

Creo, sin embargo, como ya apuntaba A. Palomar Olmeda al analizar el Proyecto de Ley sobre Cartas de Servicios de 1996, en relación con las tesis de Martín Rebollo, que "la concreción objetiva que [las Cartas de Servicios] suponen funcionarán como elemento

de determinación de funcionamiento normal o anormal del servicio público y, por ende, de la responsabilidad patrimonial como cláusula de cierre del sistema de garantías".

Como conclusión, podemos afirmar que las cartas de servicios están llamadas a ser un **instrumento muy importante en la garantía de los derechos de los ciudadanos** frente a la Administración, ya que la explicitación de compromisos concretos de calidad en la prestación de los servicios, así como de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con estos servicios, servirán como:

- a) **Factor de limitación de la discrecionalidad** con que la Administración ha realizado la prestación de servicios.
- b) **Factor de concreción de los principios que informan la actuación de las administraciones** en la prestación de servicios, y muy especialmente de los principios de información de transparencia de participación, de eficacia y de eficiencia.
- c) Como **factor de garantía de los derechos de los usuarios**, que deberán ser expresamente enunciados.

La aprobación de la normativa de referencia es muy reciente, y se acaba de cumplir el plazo de 6 meses legalmente establecido para la aprobación y publicación de las cartas de servicios en la Administración del Estado (disposición final segunda del Real Decreto 1.259/1999).

Por ello, aún es pronto para analizar una valoración de la virtualidad de las cartas de servicios como instrumentos de garantía de

los derechos de los ciudadanos. Lo que no es aventurado prever es la extensión de esta figura a los ordenamientos jurídicos de las comunidades autónomas, que aún no la tienen prevista.

En todo caso, resulta conveniente destacar que en estos momentos han sido ya aprobadas algunas cartas de servicios como la de Alta Velocidad Renfe, en la que se establecen compromisos tan concretos como la devolución total del importe del billete si un tren de AVE llega con más de 5 minutos de retraso, o como la del servicio de Correos y Telégrafos.

El Centro de Información Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas cuenta con su propia carta de servicios, que contiene, entre otras cosas, los compromisos de calidad que se ofrecen; los indicadores del nivel de calidad de los servicios prestados; quejas y sugerencias; formas de colaboración y participación en la prestación del servicio.

Por su parte, en el Ministerio de Economía y Hacienda han aprobado sus propias cartas de servicios: la Subsecretaría, la Dirección General de Catastro, la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores, así como la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.

Evaluación de la calidad de los servicios

La evaluación de la prestación del servicio es uno de los **instrumentos más importantes** para la consecución de la calidad en el servicio, también en el sector público.

La guía para la gestión de calidad de los servicios públicos de noviembre de 1998, que adapta la norma ISO 9004-2 para las administraciones públicas aboga por la necesidad de la evaluación del servicio tanto desde una perspectiva interna, es decir, por la propia unidad prestadora, como desde una perspectiva externa, por los clientes.

Se afirma que el control de calidad debe constituir una parte integral de la operación del proceso de prestación del servicio, y que la evaluación del cliente es la última medida de la calidad del servicio.

Nuevamente tenemos que hacer referencia al Real Decreto 1.259/1999, de 16 de julio, y al Decreto 27/1997, de 6 de marzo de la Comunidad Autónoma de Madrid, porque dotan de **contenido jurídico** a la evaluación de calidad de los servicios. El capítulo III de este real decreto regula el sistema de evaluación de calidad de los servicios públicos de la Administración del Estado.

Entiende esta norma reglamentaria por evaluación de la calidad *"el proceso integral y continuado de medición del servicio prestado a partir de los compromisos declarados, las expectativas de los usuarios y los programas de mejora desarrollados"* (art. 7.1), y establece que la evaluación de la calidad se compondrá de dos niveles: **autoevaluación y evaluación externa**.

Se prevé también:

- * **Un seguimiento de las cartas de servicios**, mediante un informe sobre el grado de cumplimiento de los compromisos declarados en la carta (art. 9).

- * **La elaboración de programas de mejora de la calidad**, a partir de las distintas fuentes de información mencionadas, especialmente de las autoevaluaciones (art. 10).
- * **Una evaluación global del conjunto de los servicios públicos estatales**, sobre la base fundamentalmente de los informes de seguimiento de las cartas de servicios, de las evaluaciones externas y de los informes sobre sugerencias y quejas presentados por los ciudadanos (art. 11).

Esta regulación apuesta por un modelo de **evaluación mixta o coevaluación**, opción por la que se decantan todos los especialistas, en cuanto que combina la evaluación externa con la interna, lo que permite superar las insuficiencias de cada uno de los sistemas por separado.

La aprobación tan reciente del real decreto nos impide también en este caso poder valorar la virtualidad de estos sistemas de evaluación. En todo caso, parece indiscutible la oportunidad de que las comunidades autónomas se doten en sus respectivas normas y respecto a sus propios servicios en general y de los sociales en particular de un instrumento similar, que permita profundizar en la garantía de los derechos de los ciudadanos a recibir un servicio público de calidad.

Hasta el momento las pocas experiencias de evaluación en el ámbito de los servicios sociales han sido muy dispersas y limitadas, lo que no impide que deban valorarse muy positivamente.

Antonio Trinidad Requena pone como ejemplo de evaluación interna el llevado a

cabo por la Diputación Foral de Álava en los programas de "Bono-Taxi" y "Helios", en los que se ha valorado la adecuación del programa a las necesidades que trataba de cubrir.

Como ejemplo de evaluación externa destacaba la realizada por Bustelo sobre el programa de prevención de drogodependencias en centros educativos de la Comunidad Autónoma de Madrid, con objeto de obtener una visión global del grado de desarrollo real del programa.

La calidad de los servicios sociales y los derechos de los ciudadanos

Algunos autores como Miguez Macho manejan un concepto amplio de servicios sociales en el que engloban la educación, la sanidad y la asistencia y seguridad pública o sostenida con fondos públicos.

Lo cierto es que la implantación de criterios de calidad se ha producido con distinta intensidad en el ámbito educativo, sanitario o de los servicios sociales, en el sentido más estricto, referidos a los propios de la acción social pública, en palabras de J.L. Beltrán Aguirre.

La calidad en los servicios educativos

La propia LOGSE 1/1990, de 3 de octubre, en su preámbulo contemplaba el logro de la **calidad de la enseñanza** como un **objetivo de primer orden** y declara que *"asegurar la calidad de la enseñanza es uno de los retos fundamentales de la educación del futuro"*.

La ley atribuye una singular importancia a la **evaluación general del sistema educativo**, creando para ello el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, y añade que *"La actividad evaluadora es fundamental para analizar en qué medida los distintos elementos del sistema educativo están contribuyendo a la consecución de los objetivos previamente establecidos"*.

El título IV de la LOGSE lleva como título "De la calidad de las enseñanzas" y regula los factores que favorecen la calidad y mejora de la enseñanza.

Con posterioridad se ha dictado la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.

Desde 1996 el Ministerio de Educación viene impulsando un **plan de calidad en la educación**, por el que corresponde a la Administración educativa hacer llegar a los centros docentes cuáles son sus expectativas con respecto a la mejora de la calidad.

Como última aportación en el ámbito educativo se puede reseñar la Resolución de la Dirección General de Centros Educativos, por la que se dictan instrucciones para la implantación con carácter procedimental del modelo europeo de gestión de calidad en centros docentes (BOE de 2 de junio de 1998).

La calidad en los servicios sanitarios y los derechos de los usuarios

En el ámbito sanitario resulta necesario destacar, por su importancia en el

establecimiento de un marco de garantía de los derechos de los usuarios, la regulación de un **catálogo de derechos de los usuarios de las prestaciones sanitarias** establecido en el art. 10 de la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986, de 15 de abril).

Se han realizado además importantes experiencias de reforma de los servicios sanitarios. Quiero destacar el plan "Osasuna Zainduz. Estrategias de cambio para la sanidad vasca", que prevé "un sistema universal, solidario, equitativo y de calidad". En él se prevé una estrategia sobre la calidad y el usuario que busca la **calidad total del sistema y la satisfacción del usuario**. A tal efecto, establece como primera línea de actuación:

- * la **personalización del servicio**;
- * la mejora de los niveles de **información** al usuario; y
- * ampliar la capacidad de **elección** del ciudadano.

Como segunda línea de actuación para el diseño y promoción de una política de calidad total de los servicios prevé:

- * **implantar técnicas de calidad total**;
- * introducir la acreditación de centros públicos y privados como condición previa a la contratación/concertación de servicios;
- * desarrollar un sistema de **información para la garantía de la calidad** que permita negociar y contratar objetivos de calidad;

- * fortalecer el papel mediador de los **servicios de atención al usuario**;
- * diseñar un nuevo modelo de **atención de urgencias**.

Con posterioridad se ha aprobado el **Plan Estratégico de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud 1998-2000** que, en palabras del Consejero de Sanidad del Gobierno Vasco, "constituye un esfuerzo renovador y de adaptación de Osakidetza que le permitirá abordar la modernización de sus servicios asistenciales".

Este plan estratégico se basa en cinco grandes objetivos, uno de los cuales es el de calidad total, que se explicita de la siguiente manera:

"Objetivo 3. Calidad total.

Gestionar las diferentes organizaciones que conforman el ente Osakidetza bajo un modelo basado en la filosofía y en los sistemas de la calidad total e introducir la mejora continua como garantía de eficacia y eficiencia en la provisión de servicios sanitarios".

Para la consecución de este objetivo se plantean dos objetivos específicos:

1^{er} objetivo específico: Promover un cambio cultural hacia la calidad total en todos los ámbitos y centros de Osakidetza. A tal efecto se prevé:

- Implantar el modelo europeo de gestión de la EFQM (European Foundation for Quality Management) como sistema de gestión de la red.

- Formar al personal en la filosofía y en las técnicas de calidad total y mejora continua.

2º objetivo específico: Sistematizar los métodos de garantía y mejora continua de calidad en todos los centros y servicios/equipos de Osakidetza.

- Sistematizar la metodología de autoevaluación en todos los centros de atención primaria y especializada.
- Identificación y gestión de procesos asistenciales clave en los diferentes niveles.
- Promover la implantación de normas de garantía de calidad (ISO o similar en áreas susceptibles de funcionamiento de las mismas; laboratorio, radiología, hemodiálisis).
- Impulsar la implantación en la Comunidad Autónoma del País Vasco de sistemas generales de acreditación y sistemas de garantía de calidad.
- Establecer sistemas de homologación de proveedores.

Además, hay que señalar el Decreto Foral 170/1998 del Gobierno de Navarra, de 18 de junio, que reordena los servicios y las actividades de medicina preventiva y de gestión de la calidad en los centros hospitalarios, así como el Decreto 36/1997, de 18 de febrero, de la Generalitat de Catalunya, que regula los estándares de calidad para la contratación de los servicios sanitarios.

Por su parte, el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud, al establecer los criterios de gestión de los centros, servicios y establecimientos sanitarios en su art. 11 e), contempla "el desarrollo y gestión de planes de calidad total e impulso de la mejora continua de la calidad del servicio".

Los servicios sociales: calidad y derechos de los usuarios

En primer lugar es preciso señalar que no existe una regulación normativa similar a la señalada con anterioridad en el ámbito sanitario, que recoja con carácter general los derechos de los usuarios de las prestaciones sociales en ninguna de las leyes autonómicas que regulan los servicios sociales, salvo en la Comunidad Autónoma de La Rioja o Castilla-La Mancha, si bien muchas de ellas los establecen reglamentariamente.

El Ararteko, en su *Informe sobre las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco* recomendaba que se modificara la entonces vigente Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre servicios sociales, con el fin de configurar un marco garantista de los derechos sociales mediante:

- * El establecimiento de una **tabla de derechos de los usuarios** de servicios sociales.
- * La regulación de un régimen garantizador del **derecho de acceso** a los servicios sociales en condiciones de igualdad.

- * La fijación de una **tabla de deberes de los usuarios** como garantía de los derechos de los demás residentes.
- * La plasmación del **derecho administrativo sancionador** en el ámbito de la relación jurídica de asistencia social residencial, con la regulación de una tabla de infracciones y sanciones de los centros residenciales, así como de los propios usuarios.

Sin embargo, la Ley vasca 5/1996, de 18 de octubre de servicios sociales no recogió esta recomendación, como tampoco lo hacen el resto de normas autonómicas, salvo la ley 5/1998, de 16 de abril, de Derechos y Deberes de las Personas Usuarias, Autorizaciones administrativas, Infracciones y Sanciones e Inspección en el Ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Hay que señalar, no obstante, que algunas normas sectoriales, como las referidas a la tercera edad de Extremadura (Ley 2/1994, de 28 de abril) y de Asturias (Ley 7/1995, de 5 de abril), sí que realizan una mención expresa de los derechos de los usuarios de este servicio social.

En otros supuestos, como el Decreto vasco 41/1998, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad, la tabla de derechos y deberes de los usuarios se recoge por vía reglamentaria.

Hay que recordar además que las importantes novedades de la LOFAGE y el Real Decreto 1.259/1999 son de aplicación sólo a la Administración del Estado, por lo que las administraciones autonómicas y, por

tanto sus servicios sociales –salvo en la Comunidad Autónoma de Madrid– no disponen de las cartas de servicios y los sistemas de evaluación.

En conclusión

Asistimos a un proceso de modernización y reforma de las estructuras administrativas debido a diversas causas, tanto ideológicas, tecnológicas, como de adecuación a los nuevos fines de la Administración en el que el ciudadano cobra un papel protagonista.

La experiencia en el ámbito europeo, así como en la normativa estatal, nos muestra dos instrumentos privilegiados para la consecución de la prestación de servicios de calidad y la garantía de los derechos de los ciudadanos: las **cartas de servicios** y la **evaluación de calidad de los servicios**, a los que se dota de eficiencia jurídica.

La incorporación de este instrumento a los servicios sociales, así como la extensión de otras experiencias como los manuales de buena práctica, catálogos de derechos y deberes de los usuarios o la implantación de la ventanilla única supondrían un importante factor de garantía de los derechos de los usuarios.

Bibliografía

ALEMÁN BRACHO, M^a del Carmen; GARCÉS FERRER, Jorge. *Administración social: Servicios de Bienestar social*. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 1996.

Derechos sociales y Constitución española. *Documentación social*, 1999, 114.

ESPAÑA. Defensor del Pueblo. Tratamiento monográfico de temas: La calidad de los servicios públicos de contenido sanitario y social. EN ESPAÑA. Defensor del Pueblo. *Informe anual a las Cortes Generales 1998*. Madrid: Defensor del Pueblo, 1999.

JORNADAS SOBRE CALIDAD Y SERVICIOS SOCIALES (1º. 1998. Bilbao) *Jornadas sobre calidad y servicios sociales*. Bilbao: Universidad de Deusto, Escuela de Trabajo Social, 1998 (sin publicar).

MALARET I GARCÍA, Elisenda. Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto. *Revista de Administración Pública*, 1998, nº 145.

MIGUEZ MACHO, Luis. *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*. Barcelona: Cedecs, 1999.

RETUERTO BUADES, Margarita. El concepto de consumo en los servicios públicos y el Defensor del pueblo Español. EN MESA REDONDA SOBRE OMBUDSMAN EUROPEOS (4º. 1994. Lisboa).

VEDUNG, Evert. *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1997.

ESPAÑA. Ministerio para las Administraciones Públicas. *Calidad en la Administración Pública* (online). Madrid: MAP, 1999. Disponible de World Wide Web: <<http://www.igsap.map.es/calidad/calida.htm>>

COMUNIDAD DE MADRID. Consejería de Hacienda. *El desarrollo del Plan de Calidad de la Comunidad de Madrid* (online). Madrid: Consejería de Hacienda, 1998. Disponible de World Wide Web: <<http://www.comadrid.es/cmadrid/dgcalidad/dgcalidad/plancalidad.htm>>

COMUNIDAD DE MADRID. Consejería de Hacienda. Dirección General de Calidad de los Servicios. *Presentación de Calidad de los servicios* (online). Madrid: Dirección General de Calidad de los Servicios, 1998. Disponible en World Wide Web: <<http://www.comadrid.es/cmadrid/dgcalidad/present.htm>>

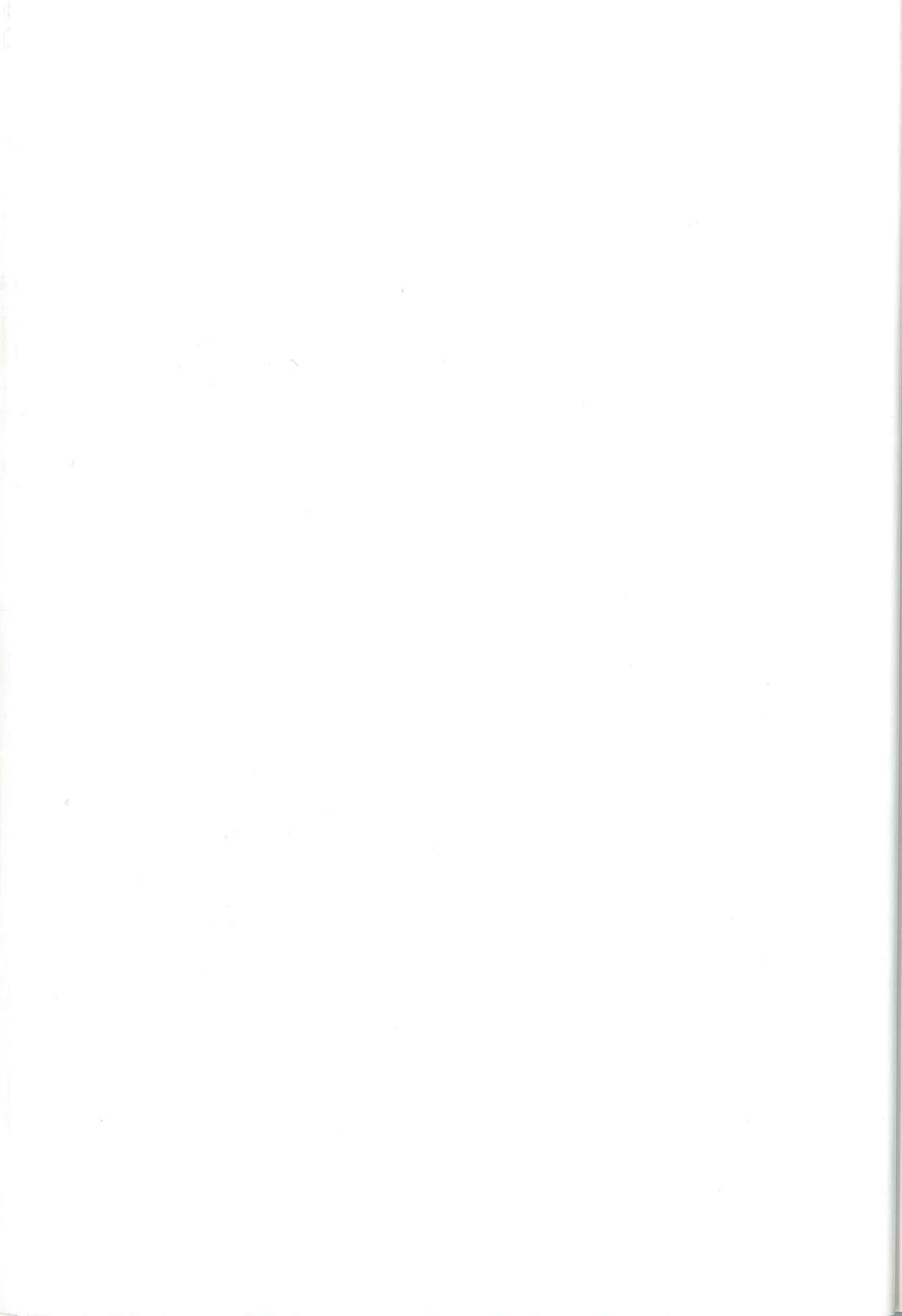
LÓPEZ CAMPS, Jordi; GADEA CARRERA, Albert. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Barcelona: Gestión 2000; IVAP, 1995.

SOUVIRÓN MORENILLA, José María. *La actividad de la administración y el servicio público*. Granada: Comares, 1998. Ciencia Jurídica. Monografías.

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO. El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos. *Documentos INAP*, diciembre 1996, nº 10.

Cartas de servicios públicos. *Documentos INAP*, noviembre, 1995, nº 4.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. Dirección general de Calidad de los Servicios. *Ventanilla única en el área de servicios sociales*. Madrid: Comunidad de Madrid, Dirección General de Calidad de los Servicios, 1999.



Los retos de la calidad en los Servicios Sociales

M^a José Salvador Pedraza. Diplomada en Trabajo Social.

El sector de los servicios de bienestar, en general y de los Servicios Sociales en particular, al igual que en todos los países occidentales democráticos, ha tenido un importante crecimiento en España, sobre todo en las dos últimas décadas. Esto conlleva un progresivo y paralelo avance en el análisis de las modalidades organizativas más eficaces, sistemas de gestión de calidad, etc. en este área de actividad, suponiendo esta tendencia, así mismo, nuevos retos profesionales a los trabajadores sociales en este campo de intervención. Así, la calidad se ha convertido en una cultura, una filosofía, que nos exige un continuo y disciplinado avance para adaptar los servicios a los cambios del entorno y de las necesidades sociales.

Si identificamos la producción de los Servicios Sociales como prestaciones de utilidad en las que predomina el factor de relación profesional directa y cuya finalidad es satisfacer un área de necesidades de los usuarios o clientes, que afectan a su calidad de vida, es fácil deducir que en estas organizaciones, adquiera, cada vez más un especial significado, pese a su dificultad, todo lo que se refiere a técnicas de gestión de calidad y de evaluación de la eficacia.

Pues bien, en un escenario así, este artículo no pretende agotar una materia tan compleja como la gestión de calidad en lo Servicios Sociales. Al contrario, sólo planteará algunas vías de reflexión para seguir impulsando, en estas organizaciones y en las intervenciones propias del Trabajo Social que en ellas se producen, procesos que permitan capitalizar

la experiencia adquirida y desde ésta desarrollar una sistemática de mejora continua y calidad. El objetivo último será incrementar la eficacia y eficiencia potencial de las actuaciones de estos recursos, con respecto a su misión. Esto es particularmente importante en un entorno de crecientes demandas sociales y de previsible incremento de las exigencias de calidad por parte de la ciudadanía en el futuro.

Los Servicios Sociales como organizaciones al servicio del bienestar de las personas: Necesidad de procesos de mejora continua en un entorno cambiante

Siguiendo la línea conceptual de Jean Paul Flipo en "Le Menagement des Services" (1980), podemos considerar que todo servicio es el resultado de un acto o sucesión de actos, de duración y localización definidas, conseguido gracias a medios humanos y materiales puestos a disposición de un cliente individual o colectivo, siguiendo unos procesos, procedimientos y comportamientos pertinentes.

Esta aproximación al concepto de servicio es particularmente válida para el ámbito de los Servicios Sociales. Sin embargo, la incorporación del término "cliente" implica un tipo de relación diferente con respecto a otros vocablos que tradicionalmente vienen siendo utilizados en los servicios de bienestar social para designar a las personas destinatarias de su actuación. De hecho, el concepto de cliente, sea en su dimensión individual o colectiva y en su nivel interno o externo, significa que la organización se

orientará a suministrar o prestar los servicios que él mismo precise, desde una actuación responsable, de la forma más adecuada y **considerando sus propias expectativas y satisfacción**. Esto significa recoger información al respecto y valorarla debidamente, pese a las dificultades y numerosos interrogantes que en esta materia puedan surgir dada la naturaleza de algunas prestaciones e intervenciones sociales e incluso el perfil de determinados clientes.

Bajo este importante paradigma, los Servicios Sociales, vienen obligados, a medir y evaluar sus actuaciones, no sólo según el volumen de cobertura de provisión de servicios o prestaciones gestionados, sino en función de lo que ofrecen a los ciudadanos con relación a lo que éstos necesitan y demandan para cubrir sus necesidades o déficits de bienestar. Es decir, a introducir y revisar criterios de mejora y calidad, tanto en lo que se refiere a procesos de intervención y efectos o resultados del servicio en la población atendida, como en relación a las expectativas de la misma.

Premisas y consideraciones derivadas de la configuración de los Servicios Sociales como servicios de atención a personas:

Si los servicios de atención a personas que se prestan, a nivel básico o especializado, en las organizaciones de Servicios Sociales (sea cual sea su tipología), son siempre actividades para responder a necesidades de otros, podemos afirmar que dichas necesidades, en su dimensión global, suponen un elemento central para configurar, tanto la modalidad prestacional del servicio del que se trate, como las bases para su gestión con calidad. Al respecto pueden ser importantes las consideraciones siguientes:

a) Las organizaciones de Servicios Sociales deben asumir, a nivel operativo, desde un componente ético y funcional, compromisos importantes en la mejora permanente de sus actuaciones coordinándolas en red con otros recursos para el bienestar.

Esto requiere, en primer lugar, considerar la premisa básica de que la específica estructuración organizativa y los campos de actuación de los Servicios Sociales, siempre van a articularse desde el marco que, en materia de bienestar y derechos de la ciudadanía, definen las líneas de la política social en cada momento vigente.

En este sentido, conviene recordar que, la política social, con independencia del modelo del que se parta, tiene como fin último establecer apoyos institucionales dirigidos a los individuos y grupos que no pueden satisfacer por sí mismos algunas necesidades en las áreas de salud, educación, vivienda, empleo y protección al desempleo, rentas mínimas o servicios sociales. En las sociedades más avanzadas cada una de esas áreas constituye un sistema de protección social que, para optimizar su eficacia y calidad de resultados, debe coordinarse con el resto en una interdependencia necesaria dirigida a articular en red las estrategias y actuaciones más idóneas.

b) El análisis de las distintas modalidades de servicios pertinentes, así como de sus respectivos procesos de organización, producción y resultados, debe afrontarse desde la lógica de las necesidades a las que pretendan responder para incrementar la calidad de vida

Así, las actividades de prestación de los Servicios Sociales que en su contenido pueden tener carácter preventivo, asistencial, rehabilitador, de reinserción, de promoción

e integración social, de desarrollo comunitario, etc., tanto en los procesos de intervención como en el resultado o producto final de su actuación, siempre, habrán de buscar las estrategias más idóneas para lograr ser eficaces en la reducción de los déficits de bienestar e incremento de la calidad de vida de las personas o sectores de población sujetos de sus servicios.

Pero el concepto de calidad de vida, según la visión de diversos autores, incluye una serie de dimensiones como son: bienestar material, desarrollo personal, capacidad de autonomía, bienestar emocional, relaciones interpersonales o redes de apoyo, integración social, bienestar físico y posibilidad de ejercitar derechos. Es decir, abarca aspectos de carácter objetivo y subjetivo.

En consecuencia, los déficits e incrementos en esas distintas dimensiones de la calidad de vida deben evaluarse en las organizaciones de Servicios Sociales, no sólo desde los métodos tradicionales de análisis técnico, funcional u objetivo, sino también considerando la naturaleza subjetiva y personal de la calidad de vida. Porque al tratarse de un fenómeno que incluye características y experiencias individuales, así como percepciones subjetivas, con distintos contenidos significativos, el destinatario final o cliente de los servicios sociales es quien mejor sabe si se está respondiendo desde éstos o no a sus demandas y necesidades sentidas.

De ahí, la importancia de adaptar, desde un enfoque de mejora y calidad de atención, los procesos y prestaciones a los usuarios y sus necesidades en cada momento de sus vidas, pues aquéllas pueden variar.

Esto implica, lógicamente, superar en el terreno operativo las posibles prácticas erróneas de intentar más bien adaptar los usuarios a los rígidos procesos institucionales establecidos y la mera conexión de prestaciones y recursos con aquellos clientes idóneos, según unos requisitos predeterminados.

c) El avance en la consideración y reconocimiento de los ciudadanos como titulares de derechos y obligaciones sociales, implica, para los poderes públicos y la sociedad, la necesidad de ampliar la gama y disponibilidad de servicios sociales, así como evaluar la eficacia y calidad de sus intervenciones.

La complejidad y dificultad de la organización y gestión de los Servicios Sociales, desde criterios de actuación estandarizados, viene dada porque la materia prima de base son seres humanos, las necesidades sociales no son estáticas sino dinámicas y no existen dos situaciones iguales que requieran intervenciones idénticas.

Además, en la demanda que de los Servicios Sociales, hacen los ciudadanos, inciden junto a factores demográficos, socio-económicos, laborales, culturales, etc., otros asociados a las características de la propia oferta que se realiza desde las organizaciones gestoras. En consecuencia, las áreas de actuación de los Servicios Sociales no son inmutables sino que constituyen una amplia lista abierta, cuya extensión estará relacionada con los valores, preferencias y actitudes de la sociedad y organizaciones con respecto a lo que en cada periodo histórico se entiende por necesidad social.

Será, por tanto también importante considerar la evolución de los estados de

necesidad en cada contexto específico y la disponibilidad a nivel territorial de recursos colectivos para su cobertura.

Es previsible que el avance de los Servicios Sociales en el futuro inmediato irá unido al de los derechos de ciudadanía y a la imprescindible coordinación con otros sistemas de bienestar, como única forma de atender de un modo integral las demandas sociales que, no sólo crecen cuantitativamente sino que lo hacen paralelamente en complejidad y en niveles de exigencia.

Razones para la mejora continua en Servicios Sociales:

En la realidad española podemos decir que los Servicios Sociales, se han legitimado y consolidado muy recientemente, instituyendo una red de atención con identidad propia que empieza a ser socializada como tal por la población. Con este telón de fondo hay diferentes razones que inciden actualmente para que estas organizaciones, sea cual sea su tipología y tamaño, se disciplinen, cada vez más, en abordar itinerarios de mejora continua y remover los obstáculos que se interponen en el camino hacia la calidad en la prestación de sus servicios. Así, entre otras, podemos enumerar las siguiente razones:

- Un entorno de recursos públicos escasos que presiona para mejorar la calidad y eficiencia del conjunto de las prestaciones y servicios, incluidos los de carácter social.
- Una demanda creciente por parte de usuarios de los servicios para obtener unos niveles de prestaciones

determinados, que inciden tanto en el entorno de gestión pública como privada y que ensalza cada vez más los procesos de mejora continua y calidad.

- Un significativo avance organizacional de los Servicios Sociales básicos y especializados que una vez superada la fase de implantación y consolidación precisa del desarrollo de procesos de eficacia, eficiencia y mejora continua.
- Una incipiente implantación de sistemas de acreditación y certificaciones de calidad respecto de las organizaciones prestadoras de Servicios Sociales, ya sean públicas o privadas, lucrativas o no lucrativas, que sirven para mejorar la oferta y competencia.
- Un marco normativo favorable en el ámbito de las Administraciones Públicas en lo que se refiere a gestión de calidad y que se prevé siga desarrollándose.
- La certeza institucional y profesional de que la mejora continua y los *cambios* pertinentes, sobre todo, ayudarán a las organizaciones de Servicios Sociales a definir sus prioridades y procesos clave para conseguir más eficazmente los resultados deseados.

La búsqueda de la calidad no es en ningún modo ajena a la trayectoria de la intervención social, repleta de esfuerzos críticos por incrementar la profesionalidad, aprender y hacer las cosas adecuadas correctamente. Esta experiencia puede ser útil para facilitar el camino, mejorando determinados sistemas de funcionamiento, identificando posibles procesos críticos e investigando cómo puede hacerse mejor, así como qué se debe modificar para lograrlo y

qué instrumentos se precisan para introducir la mejora y alcanzar los cambios deseados.

Todo ello, desde una reflexión previa sobre los clientes usuarios y sus necesidades, sobre los productos o servicios pertinentes para satisfacerlas, con sistemas de evaluación crítica respecto de los logros alcanzados y puntos de mejora a cubrir. Pero sobre todo, desde la voluntad y motivación de definir y sistematizar la mejora de nuestra actividad como auténticas organizaciones de servicio, con la importante misión de atender las necesidades sociales de las personas y la integración en su entorno, modificándole si fuera preciso.

Reflexiones en torno a la Gestión de Calidad en las organizaciones de Servicios Sociales:

¿Calidad para qué? Necesidad de la planificación estratégica

Entendemos por calidad de servicio hacer bien las cosas, en el menor tiempo posible, con plena satisfacción, tanto por parte de los miembros implicados en su prestación como de las personas destinatarias de la actividad, y con el menor coste o con el más alto aprovechamiento de los recursos. Desde esta definición es claro que la calidad en los Servicios Sociales no sólo es deseable sino también necesaria, dada su misión, como ya hemos comentado, de posibilitar mejoras en las condiciones de bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

Ninguna organización prestadora de Servicios Sociales podrá satisfacer totalmente

las inagotables demandas de atención de las necesidades sociales de la ciudadanía con la simple introducción de elementos de gestión de calidad.

Sin embargo, el bienestar social que la acción de estas organizaciones pretende deparar a los ciudadanos y la satisfacción de éstos con la calidad de los servicios que le son suministrados, son factores importantes para continuar la legitimidad de los Servicios Sociales como Sistema.

El concepto de calidad en Servicios Sociales, por otro lado, guarda relación con la capacidad que estas organizaciones tengan en cada caso para dar respuesta a las necesidades sociales que constituyen su marco de actuación o misión, de acuerdo con el desarrollo de los conocimientos técnicos o científicos aplicables y la más óptima utilización de los recursos disponibles (humanos, materiales, financieros y tecnológicos)

Siendo desde ese planteamiento tan importante el análisis de la calidad éste no puede realizarse a posteriori sino que debe ser diseñado con técnicas prospectivas con carácter previo, sustituyendo la improvisación e incluso el funcionamiento inercial y repetitivo por el uso reflexivo y analítico de la planificación estratégica en el ámbito de los Servicios Sociales.

En efecto, la calidad es un nuevo desafío en las sociedades modernas que debe llevar a las organizaciones de Servicios Sociales a incorporar modelos de gestión con énfasis en la necesidad de una planificación estratégica. Porque ésta planificación sitúa a la organización no sólo en el presente, sino en el medio y largo plazo y pasa por clarificar o revisar la respectiva misión, visión y

valores, realizando un análisis interno y del entorno, en función del cual se identifican las necesidades de los clientes a satisfacer y se establecen los objetivos y estrategias para su cobertura más eficiente.

Para ello un punto de partida esencial puede ser el análisis de las debilidades y fortalezas que, en lo que se refiere a marco jurídico, estructuración administrativa, modalidades organizativas y de programación de acciones, coordinación del nivel básico y especializado o con recursos de otros sistemas de bienestar, infraestructuras, prestaciones, recursos humanos y campos de actuación, etc., afectan a los Servicios Sociales en los distintos ámbitos territoriales. Todo ello, en el marco de un nuevo modelo de gestión pública donde la cultura de la evaluación y gestión de calidad deberá superar el actual esquema de adaptación burocrática en lo que se refiere a atención a las personas.

Posibles enfoques de la gestión de calidad y su utilidad en Servicios Sociales

El modelo conceptual de gestión de calidad es una herramienta muy útil para detectar cuales son los atributos que más aprecian los usuarios a la hora de valorar la calidad de un servicio.

En este sentido hay que tener en cuenta que los enfoques más al uso respecto de la calidad pueden ser de carácter estructural, de procesos, o según resultados.

- El **enfoque estructural** se basa en que las condiciones de la estructura (instalaciones, personal, equipamientos,

etc.) determinan la calidad de los procesos de la atención y los resultados que se obtienen.

- El **enfoque de procesos** parte de que si en todas las fases de atención, los recursos, el conocimiento técnico-científico del momento y la tecnología disponible están correctamente aplicados, el resultado es más factible que sea bueno que si dicha aplicación es deficiente.
- El **enfoque según resultados** se fundamenta en la base de que la calidad se debe de medir en términos de consecución o logro de resultados. Así, si los logros son los deseados, los medios o procesos para alcanzarlos quedan en un segundo plano.

Estos enfoques relacionados con distintas dimensiones de la calidad, en definitiva, nos hacen diferenciar entre los elementos tangibles (plantillas de personal, edificios e instalaciones, bienes consumibles de capital, etc.) y los intangibles (que vienen identificados a través de los perfiles de los propios usuarios, el equipo humano de atención, su personalidad, actitudes, habilidades, experiencias, las interacciones organizacionales, etc...).

Hacia la cultura de mejora de procesos: Consideración de los componentes intangibles

Por sus características, el análisis y desarrollo de estrategias de calidad en Servicios Sociales deberá tener en cuenta aspectos de los elementos tangibles e intangibles del proceso de producción de servicios. A este respecto,

son muchos los retos de estas organizaciones en cuanto a formalización y perfeccionamiento de los procesos.

Si por proceso entendemos una secuencia de actividades, en las que intervienen personas, infraestructuras, recursos materiales, etc., organizadas de una forma lógica para producir un resultado planificado y deseado, el considerar los procesos, desde sus componentes tangibles e intangibles, describirlos, analizarlos, simplificarlos, puede ser una importante tarea, no sólo para fijar la manera en la que en una determinada organización de Servicios Sociales se deben hacer las cosas, sino también para tener posibilidad de mejorarla.

La evaluación de la eficacia y de la calidad en los Servicios Sociales ofrece una serie de dificultades que no presentan los productos meramente tangibles. El reto está en abordar la posibilidad de establecer criterios respecto de la percepción de la calidad por parte de los usuarios, en su dimensión de clientes, considerando distintas variables intangibles y medir dicha calidad a través de las oportunas técnicas. Todo ello, sin olvidar que la gestión de calidad también conlleva establecer, a nivel interno, una serie de procedimientos de seguimiento, con el fin de marcar un flujo de información paralelo al proceso de prestación de los servicios correspondientes y que permita detectar errores, adoptar medidas correctoras en su caso y valorar el cumplimiento y eficacia de esas medidas.

Objetivos de la Gestión de Calidad en Servicios Sociales

Podemos distinguir un objetivo final y varios objetivos intermedios o instrumentales:

El objetivo final de la gestión de calidad, en las organizaciones de Servicios Sociales, será conseguir que la atención prestada sea más efectiva para incrementar la calidad de vida o el nivel de bienestar social (referidos al campo de las necesidades de incidencia de cada servicio) y aumentar el grado de satisfacción de la población. Es decir, se trata de conseguir perfeccionar la atención conforme a la capacidad real de proveer respuestas para satisfacer mejor las necesidades sociales. Todo ello desde la aplicación óptima y eficiente de los recursos disponibles.

Serán objetivos intermedios o instrumentales importantes: la detección de errores en las modalidades de prestación, la mejora de los procesos, el establecimiento y constante revisión de mecanismos de evaluación, la planificación, en sus distintos niveles estratégicos u operativos, la estandarización o reglamentación de las actuaciones, las guías o manuales de intervención, los canales y sistemas para plantear quejas o reclamaciones por los clientes-usuarios, las medidas impulsadas para detectar prácticas negligentes, los procesos de formación del personal, etc.

De la cultura asistencial a la cultura de la calidad: Aspectos a considerar

Al introducir estrategias de calidad en los Servicios Sociales se modifican las características de la cultura organizacional,

pasando del modelo de una "cultura asistencial" al modelo de "cultura de calidad". Todo ello, va íntimamente conectado a conceptos como eficiencia y receptividad, evaluación de procesos y no sólo de resultados, resolución participativa de problemas y satisfacción de demandas.

Así mismo, se precisa una revisión previa de los valores y las prioridades que guían la planificación de la organización y desarrollo de prestaciones y servicios, de los sistemas de acceso a los recursos, de las técnicas y metodologías aplicadas para la evaluación y seguimiento de actividades y resultados, así como de las lógicas predominantes en la gestión y en los procesos de trabajo que tendrán mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios, circunstancias especiales e imprevistos. También se ve afectado, con criterios de mejora, el clima de trabajo y el respectivo papel de los profesionales, directivos o responsables institucionales.

Además, la implementación de procesos de calidad en los Servicios Sociales, como en cualquier otra organización, guarda relación con los siguientes aspectos:

- *Es prevención:* es decir, se pretende solucionar los problemas antes de que se produzcan e incorporar los criterios de excelencia en el servicio
- *Es eficiencia:* Se trata de hacer las cosas de forma correcta y optimizando los recursos
- *Es proceso:* la mejora continua y la gestión de calidad permanecen, no deben tener fin.
- *Es imagen:* cuidando la calidad se potencia una mejor imagen de los servicios así como la salvaguarda de ese importante

capital social que es la confianza de los ciudadanos

- *Es incremento de la productividad y de la rentabilidad social:* debido a la optimización de los recursos humanos obtenida a través de la formación y las instrucciones precisas para mejorar el trabajo y resultados de cada miembro implicado
- *Es atención a los clientes o destinatarios externos pero también a los llamados clientes internos.* Es decir, a las distintas unidades y recursos que en la propia organización prestadora de Servicios Sociales colaboran de modo interdependiente en la producción de los mismos, aunque no estén en la atención directa o final que reciben los clientes o usuarios.

Criterios y modelos a considerar en el desarrollo de procesos de mejora y calidad en los Servicios Sociales

Los criterios de mejora y de gestión de calidad, constituyen aquellos aspectos más relevantes con respecto a los cuales se establece y mide el nivel de calidad de las organizaciones. Así la elección de unos criterios u otros implícitamente lleva asociada la elección de determinadas características de calidad. De ahí su importancia a nivel operativo.

Algunos modelos de calidad desarrollados en las organizaciones de servicios responden a los siguientes criterios:

- 1º modelo (GRÖNROOS, CH -1983): identifica la calidad del servicio desde dos componentes: *la calidad técnica* (el qué se

ofrece) y *la calidad funcional* (el cómo se ofrece).

- 2º modelo (EIGLIER y LANGEARD-1989): la calidad depende del soporte físico, del personal y del servicio prestado en sí mismo. Es decir, de los elementos implicados en la servucción (termino utilizado para identificar la producción de servicios) .
- 3º modelo (PARASUNAMAN, ZEITHMEL y BERRY- 1988): la calidad se identifica con la diferencia entre las expectativas del servicio esperado y el servicio recibido. Los déficits están en los vacíos existentes entre la percepción de los gestores de los servicios respecto de las necesidades de los usuarios o clientes y las expectativas de éstos.

La valoración de estas propuestas en sentido amplio, pues todas las aportaciones pueden ser pertinentes para ayudarnos a introducir y medir la gestión de calidad en Servicios Sociales, vamos a relacionarla con los correspondientes elementos que se consideran en lo que a criterios de calidad se refiere. Así:

El soporte físico: implica considerar aspectos como: edificios, instalaciones, equipos, configuración arquitectónica, distribución de espacios interiores y exteriores, limpieza, comodidad, iluminación, ventilación, accesibilidad o facilidad de uso, niveles de ruido, seguridad, privacidad, ubicación, mantenimiento y conservación, etc.

El soporte personal: implica valorar aspectos relacionados con los recursos humanos y los clientes o usuarios. Abarca los temas de cualificación y competencia

profesional, presentación, amabilidad, cortesía, confianza, puntualidad, disponibilidad, experiencia, comprensión, motivación por el trabajo, formación, clima laboral, sistemas de selección, jornada laboral, cualificación y especialización profesional, etc.

Las características del servicio:

comprendería los aspectos relacionados con su diseño, la selección del público o sector destinatario, los procesos de prestación, la participación que se promueve, eficacia, horarios, rapidez o lentitud, baremos o requisitos de acceso frecuencia de acceso, atención a urgencias, etc.

Una vez mencionados estos elementos parece evidente que el soporte físico y el personal de contacto son siempre la parte visible de la organización prestadora de servicios y están condicionados por la organización interna, que es la que realmente interrelaciona los distintos elementos de la servucción, es decir, los que son necesarios, como hemos indicado, para la producción de los servicios. Pero la calidad satisfactoria respecto de un servicio ofrecido vendrá marcada por los parámetros que inciden en la apreciación global de cada elemento del servicio, es decir, su soporte físico, personal de contacto y producto final.

Por tanto, el desarrollo específico de esos parámetros o criterios nos servirá de referencia para establecer, según proceda, los correspondientes indicadores de calidad en las distintas organizaciones de Servicios Sociales. Además, con carácter general, se tendrán en cuenta los siguientes principios básicos:

1. Cada uno de los servicios debe tener su propia servucción. Es decir un diseño

idóneo de prestación, combinando de forma pertinente todos los elementos que para producirlo son precisos.

2. Cada tipología de destinatarios de servicios requiere un diseño de servucción propio que debe ser considerado y revisado.
3. Cada servicio en su prestación requiere unos procesos diferentes que estarán considerados desde la lógica de las necesidades a atender más que desde la lógica interna de la propia organización.

En cualquier caso, aparte de definir los distintos criterios de calidad posible, y su traducción operativa en cada tipología de Servicios Sociales, será necesario desarrollar a su vez, dos tareas importantes: a) especificar las posibles excepciones del criterio, es decir, señalar, si existen, las situaciones en las que su cumplimiento no es exigible y b) determinar, cuando proceda, las aclaraciones pertinentes al criterio, lo que significa explicar todos aquéllos términos, que por su contenido para mejor comprensión, precisan ser definidos.

En definitiva, para que los Servicios Sociales avancen en su configuración de organizaciones eficaces resulta imprescindible que otorguen una atención de calidad, entendida ésta como:

- Una manera de hacer bien las cosas considerando determinados criterios y con orientación hacia el cliente.
- Una estrategia global que abarcando a toda la organización persigue el objetivo de movilizar e implicar a todos los recursos de la misma hacia un esfuerzo de mejora continua y gestión de calidad

para garantizar la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes o usuarios.

La comprobación y medición efectiva de la calidad de gestión en las organizaciones de servicios sociales, en función de los criterios establecidos, nos permitirá demostrar si el proceso de producción y prestación de los correspondientes servicios es el adecuado o precisa puntos de mejora.

Así, establecer y revisar criterios para la atención de calidad es una opción organizacional pero también una opción ética en los Servicios Sociales, pues del mayor o menor nivel de capacidad para asegurar la calidad e incrementar la eficacia y eficiencia, dependerá el grado de satisfacción de necesidades sociales de personas y familias, así como la posibilidad de incidir con más efectividad en el aumento del bienestar o mejora de la calidad de vida.

Factores y pautas para introducir en los Servicios Sociales sistemas de mejora en los modelos de atención:

Factores que inciden en la calidad de la atención

Con carácter general, en el ámbito de los Servicios Sociales la calidad de atención se relaciona con los siguientes factores:

- *La adecuación o pertinencia:* es decir, la relación entre los servicios y prestaciones disponibles y las necesidades de la población a las que en su diseño éstos tratan de responder.

- *La eficiencia* o relación entre la consecución de los objetivos o resultados de un servicio y su coste de producción. En un escenario de medios escasos se persigue optimizar costes.
- *La efectividad*: establece la relación entre el impacto operativo logrado por un servicio o programa y su impacto potencial en una relación ideal o, lo que es lo mismo, su capacidad óptima para resolver la necesidad.
- *La calidad técnica*: abarca el nivel de aplicación en la práctica de los conocimientos científicos, metodológicos, instrumentales o tecnológicos disponibles para mejorar los procesos de prestación de servicios e intervenciones de profesionales.
- *La accesibilidad de los servicios*: se refiere al grado de dificultad o facilidad existente para que un cliente o ciudadano pueda acceder a los servicios que necesita en el lugar y momento oportunos y a un coste razonable.
- *La disponibilidad* en función de las necesidades, es decir, el grado en el que se dispone de una atención adecuada para cubrir de forma satisfactoria las necesidades específicas y diferenciadas de los usuarios.
- *La continuidad de los servicios prestados al usuario* con respecto a otros servicios a lo largo del tiempo, o lo que es lo mismo, el nivel de coordinación entre los distintos servicios implicados en la atención.
- *La suficiencia*: Este concepto indica que se han cumplido todos los criterios que son considerados necesarios para desarrollar una atención correcta y de calidad, etc.

Pautas para introducir mejoras en los modelos de atención de los Servicios Sociales

Conviene seguir una serie de fases operativas, como son:

- a) Análisis previo o diagnóstico documentado sobre el actual modelo de atención y sus posibles ventajas o deficiencias, identificando posibles causas de los problemas así como sus efectos y soluciones.
- b) Diseño de un nuevo modelo de atención con medidas correctivas/acciones de modificación y que será liderado, o en todo caso aprobado, por el órgano competente encargado de la gestión del servicio
- c) Presentación del modelo y formación necesaria a los recursos humanos implicados en la prestación del servicio.
- d) Puesta en marcha del nuevo modelo con particular incidencia en los aspectos organizativos y metodológicos que afectan al proceso de atención o prestación del servicio.
- e) Desarrollo y consolidación de los nuevos criterios organizativos y metodológicos, elaboración o en su caso redefinición de protocolos sobre los procesos.
- f) Seguimiento-evaluación del nuevo modelo de atención introducido y reorganización del servicio que proceda.

En la actualidad uno de los problemas de los Servicios Sociales es que se da una gran disparidad de modelos organizativos y criterios de atención para una misma tipología de centros y servicios. Por ello, es

importante que los profesionales y gestores del sector, compartan sus experiencias e implementen las modalidades organizativas y metodológicas contrastadas como más idóneas, para evitar la “permanente experimentación” y por el contrario avanzar en eficacia y calidad. Considerar a este respecto, en el modelo de atención, los criterios organizativos es considerar la distribución de funciones y tareas, la organización de los tiempos, la racionalización de los recursos, la zonificación de la atención, etc. Por otra parte, tener en cuenta los criterios metodológicos hace referencia a la sistematización de los procesos de intervención con los clientes o usuarios, la metodología y los criterios de atención, la documentación básica, la organización de expedientes y archivos, el diseño y duración de las intervenciones, los sistemas de evaluación de resultados, etc.

Tipos de indicadores aplicables a la evaluación de la gestión de calidad en los Servicios Sociales

Uno de los aspectos más complejos en las técnicas de evaluación de programas y servicios, así como en la gestión de calidad, es el diseño de indicadores. Es decir, de índices de medida que permitan averiguar y determinar si las actuaciones son acordes con los principios que debieran regirla, según lo que hayamos establecido respecto de la mejora continua y gestión de calidad.

Los indicadores pueden tener una función descriptiva o de valoración de las consecuencias de determinada actuación, pero en todo caso deben aportar información con claridad y estar formulados bajo los

requisitos de oportunidad, fiabilidad, consistencia y comparabilidad.

Existen diferentes clasificaciones de los indicadores, entre las que cabe mencionar, por un lado, los llamados internos y externos, según vayan referidos a aspectos de evaluación que caigan dentro o fuera de la entidad u organización y por otro los cuantitativos y cualitativos, conforme respectivamente expresen su magnitud de medida numéricamente o mediante una descripción cualitativa.

Por áreas funcionales destacamos, por su interés en las prácticas de evaluación de gestión de calidad y por su posible aplicación al campo social, la siguiente categorización de indicadores:

a) Indicadores de eficacia: La eficacia es la relación que existe entre los objetivos que se marca una organización y los resultados que ésta realmente consigue. Así, una organización es más eficaz cuando sus resultados reales se acercan más a los objetivos de gestión de calidad establecidos. Por lo tanto, es necesario que exista, en cada tipología de servicio concreto una definición operativa de los objetivos deseados, que constituirán los patrones con los que se podrán comparar los resultados obtenidos del proceso de gestión y mejora continua.

De ahí que se distingan dos tipos de indicadores de eficacia: los que miden la eficacia según los objetivos y que comparan los objetivos establecidos y los resultados reales, y los indicadores sobre la eficacia de sistema, que miden el funcionamiento y la capacidad de la organización en su finalidad para adecuarse al entorno y dar respuesta a las necesidades sociales cambiantes.

b) Indicadores de eficiencia: Como ya hemos apuntado la eficiencia es la relación existente entre el impacto actual de un servicio o programa y su coste de producción. Es decir, los costes de una actividad determinada y los productos o servicios que de ella se derivan. Por tanto, una organización es más eficiente que otra si con los mismos recursos empleados obtiene unos resultados de calidad superiores o si obtiene iguales productos o resultados consumiendo menor cantidad de recursos en el proceso.

En consecuencia, los indicadores de eficiencia son aquéllos que miden la relación existente entre los resultados obtenidos o servicios efectuados y los recursos de coste utilizados para su producción.

c) Indicadores de efectividad o impacto: Si la eficacia pretende medir el efecto directo de una actuación determinada con respecto a los objetivos de gestión de calidad previstos frente a las demandas de los grupos de clientes, la efectividad o impacto valora no sólo estos efectos directos, sino también los indirectos o finales de las actuaciones en el conjunto de la población destinataria.

d) Indicadores de economía Una organización de Servicios Sociales se comporta de acuerdo con el principio de economía cuando consigue los recursos humanos y materiales necesarios para su actividad en cantidad y calidad adecuadas y al más bajo coste posible.

Por lo tanto, los indicadores de economía son aquéllos que miden la relación entre la previsión del coste de los recursos necesarios para la gestión de calidad y el coste efectivo al que en realidad se consiguen estos recursos. (Ej. gasto/coste por plaza o estancia

en un centro, previsión/ inversión por plaza, ratios financieras, ratios económicas, inmovilizado material por plaza, etc.)

e) Indicadores de resultados: Son indicadores de eficiencia y de eficacia, según los objetivos, o en su caso de impacto, puesto que miden, bien la comparación cuantitativa y cualitativa entre los resultados planeados en cuanto a gestión de calidad y los reales, bien el impacto sobre la población de un conjunto determinado de medidas o actuaciones.

f) Indicadores de proceso: Son indicadores de eficacia o eficiencia, que valoran aspectos de calidad interna directamente relacionados con las actividades que son necesarias para producir los servicios. Guardan relación, entre otros aspectos, con la fiabilidad y la actualización de datos, la validez de los protocolos o de las pautas y criterios de actuación relacionados con los procesos necesarios para la producción de los servicios.

g) Indicadores de calidad: Existen dos tipos de indicadores de calidad para medir los servicios dirigidos a la atención a personas, los que llamaríamos indicadores objetivos e indicadores subjetivos:

- *Los indicadores objetivos* son los que vienen fijados por la organización para medir la gestión, según determinadas características o atributos que definen la calidad de prestación del servicio (tiempos medios de atención, tiempos de espera, número de usuarios a los que se ha resuelto la necesidad y a los que no, etc.).
- *Los indicadores subjetivos* nos aportarán información sobre cómo es percibida la

calidad de atención recibida por los clientes. En este sentido existen determinados datos de los usuarios (número de quejas, de reclamaciones, de recursos, de preguntas de aclaración de dudas o de impresos, respuestas a cuestionarios, etc.) que pueden orientarnos sobre la percepción de la calidad externa del servicio.

Las medidas de los indicadores subjetivos y objetivos no tienen por qué coincidir necesariamente. Pero sí es importante utilizarlos, complementariamente, como parámetros de seguimiento de gestión y de generación de procesos de mejora continua.

La elaboración de estas categorías de indicadores puede realizarse, bien dentro de una determinada organización de servicios sociales, de forma consensuada entre las personas o unidades que directa o indirectamente intervienen en el proceso de atención o también pueden ser debatidos y acordados entre distintas organizaciones de un determinado sector. En todo caso, los indicadores elaborados deben ser periódicamente revisables pues determinados factores internos o externos pueden recomendar su variación, matización o incluso anulación.

La Calidad Total en la gestión de los Servicios Sociales

Siguiendo los planteamientos de Dickens. P (1991) podemos resumir diciendo que la Calidad Total supone, el nivel más alto de la evolución histórica de la gestión de calidad que comenzó primero en forma de *inspección*, en el mundo industrial, a fin de verificar la conformidad de los productos con los

requerimientos especificados, para posteriormente, avanzar hacia sistemas de *control y aseguramiento de la calidad*, respectivamente. Así, hasta llegar al momento actual en que el énfasis se pone en la *gestión de calidad total* donde la característica consiste en aplicar procedimientos y estrategias de gestión de calidad a todos los aspectos y procesos de la organización, incluyendo la implantación de políticas, la estructura organizacional, la totalidad del factor humano y la cultura, entre otros, con especial consideración de los elementos intangibles.

Desde este referente, la Calidad Total como conjunto de técnicas de gestión orientadas a la obtención de los niveles más altos de calidad, es un enfoque aplicable a todo tipo de organizaciones, incluidos los servicios públicos y por supuesto los Servicios Sociales.

El concepto de calidad total puede sintetizarse como: procurar desarrollar el trabajo de la forma más eficiente en todas las unidades y puestos de la organización, con el objeto de alcanzar la plena satisfacción del cliente interno y externo, siguiendo una lógica de mejora continua, siempre desde un fuerte liderazgo activo de la dirección orientado a la gestión de calidad.

Fundamentos de la Calidad Total y posibles puntos de prioridad en las organizaciones de Servicios Sociales

Los fundamentos de la gestión de la Calidad Total, adaptados desde el mundo empresarial al ámbito de los Administración Pública y a los Servicios Sociales, podrían resumirse en:

- El objetivo es la optimización de los recursos y la mejora continua.
- Pretende ayudar a satisfacer mejor las necesidades del cliente interno y externo.
- Los recursos humanos son su elemento más importante y es preciso el trabajo en equipo para conseguirla.
- La comunicación, la información y la participación a todos los niveles son elementos imprescindibles.
- Se busca la disminución de costes mediante la prevención de las anomalías y fallos.
- Implica fijar objetivos de mejora permanente y la realización de un seguimiento periódico de resultados.
- Parte de la gestión por procesos implementando un mapa y una arquitectura de procesos, necesarios para llevar a cabo las actividades teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de quién las recibe (cliente interno y externo).

Desde este referente constituyen posibles puntos de prioridad para abordar procesos de Calidad Total en las distintas organizaciones de Servicios Sociales:

- *La mejora de los sistemas de gestión:* introduciendo procedimientos de gerencia y planificación estratégica, medidas de autoevaluación, indicadores o auditorías de eficiencia, técnicas de programación operativa, sistemas de seguimiento de actividad, etc..
- *La mejora en la satisfacción de las necesidades:* es el punto de referencia central, la prioridad más importante. Los objetivos estratégicos y operativos de cada servicio se deberán orientar a consolidar la capacidad de respuesta para satisfacer dichas necesidades, debiendo éstas estar presentes en todos los procesos. Para ello, se precisa avanzar en la investigación de las necesidades reales a cubrir, frente a la línea de consolidar la atención de necesidades que las organizaciones gestoras imaginan que tienen los usuarios, sin datos contrastados.
- *La mejora continua:* consiste en trabajar de un modo permanente para mejorar la calidad del propio servicio y de todos los procesos necesarios para la provisión del mismo, incluidos los que no están directamente asociados a la prestación final de atención al cliente.
- *La mejora de la formación permanente y motivación de los recursos humanos.* Conlleva que los prestadores de los servicios entiendan al ciudadano como cliente, orientando su trabajo a su participación activa, así como al trato personalizado y la mayor satisfacción del mismo, desde la necesaria formación.
- *Enfoque constructivo,* centrado en la solución de los problemas y en la valoración del potencial o recursos del cliente y su entorno, para optimizar las oportunidades.
- *Reconocimiento de esfuerzos y procesos* y no sólo control de los resultados.

Argumentos para la Gestión de Calidad Total en Servicios Sociales y principios que la sustentan

Aparte de que la implantación de la Calidad Total no puede improvisarse en ninguna organización e implica un largo proceso, los siguientes argumentos avalan la necesidad de impulsar, con carácter progresivo, programas de gestión de calidad de este tipo en los Servicios Sociales:

- La gestión de calidad es considerada en los ambientes especializados en el estudio de las organizaciones como la estrategia de progreso por excelencia para las próximas décadas. Se trata de un marco orientador suficientemente amplio, con la categoría a nuestro juicio de paradigma, que incluye valores, principios, normas, planes y procedimientos, para incrementar la eficacia y satisfacción.
- Se orienta al medio y largo plazo y pone el acento en la referencia a hechos, reflejados en datos, o a aspectos evaluables, e incluso medibles de los procesos de prestación de servicios y de los resultados, a la vez que se incorporan mecanismos de planificación estratégica y autocorrectivos que hacen posible el progreso.
- Destaca en la filosofía de gestión de calidad su componente humanista, que hace de la persona cliente el eje de todo el sistema y estimula y articula una orientación participativa propia de las organizaciones maduras. Así mismo, realza el gusto por el trabajo bien hecho y potencia la dimensión de éste como fuente de realización personal,

promoviendo un dinamismo de las organizaciones y de los individuos.

- Permite adelantarse a un futuro en el cual los Servicios Sociales, no sólo en el ámbito privado sino en el sector público, deberán rendir cuentas ante sus clientes y ante la sociedad, de la calidad de los servicios que ofrecen así como de su nivel de "rendimiento social".

Es también importante señalar en este marco de reflexiones, que la Asociación Europea para la gestión de la Calidad Total (E.F.Q.M.), en sus directrices para la autoevaluación en el sector de servicios públicos, señala, desde una línea argumental similar, que los siguientes conceptos básicos enmarcan el modelo de gestión de Calidad Total: Orientación al cliente o usuario, gestión de la actividad en términos de procesos, mejora continua e innovación, liderazgo y coherencia en los objetivos, responsabilidad social, desarrollo e involucración de las personas, orientación hacia los resultados.

La calidad, se asocia a mejoras y todas las organizaciones son mejorables, es decir, pueden incrementar la calidad no sólo de los productos o servicios que prestan, sino también de los modos de trabajo, los procedimientos de gestión, las acciones necesarias... En definitiva, es posible plantearse mejorar la calidad en todos los procesos de producción de los servicios, entendidos dichos procesos como el conjunto de recursos y actividades interrelacionados que transforman los elementos de entrada o factores necesarios en productos o servicios de salida. Pero en Calidad Total se trata de asumir los principios de la filosofía del trabajo bien hecho y a la primera, conseguido más que por la inspección o el control, por la propia

ética. Esto es, por un sentido del cumplimiento del deber responsable, en un ambiente de alta participación del empleado, donde la transformación o cambio, hacia la mejora continua precisa del esfuerzo de todos, dando participación asimismo a las personas usuarias.

En cualquier servicio, podemos afirmar que la calidad es un proceso dinámico que abarca desde el diseño de su producción hasta el momento mismo de su prestación. Por este motivo, la gestión de la Calidad Total en una organización determinada de Servicios Sociales no atañe únicamente a la unidad de actuación que presta directamente el servicio sino al conjunto de la organización. La calidad es responsabilidad de todos, de tal manera que no puede abordarse de forma parcial sino como una propuesta integral, de ahí que la Calidad Total como proceso comprometa a todos los integrantes implicados en prestar dicho servicio.

Esta visión integral de la calidad contenida en la propuesta de Calidad Total, perfectamente aplicable a los Servicios sociales, se basa en el desarrollo y puesta en práctica de los siguientes principios, algunos de los cuales resumen varios de los conceptos expresados hasta ahora:

- **Satisfacción:** La calidad la determina el ciudadano según el servicio recibido.
- **Excelencia:** La actividad se debe encaminar a satisfacer las necesidades del usuario a la primera. Esta actividad se procura hacer sin defectos. Los servicios prestados al ciudadano son el resultado

final de una serie de actividades internas también gestionadas desde la perspectiva de la calidad.

- **Participación:** En la gestión de la calidad deben participar todos los directivos y los empleados de forma responsable. Todas las personas deben estar motivadas para participar responsablemente en la gestión de la calidad. La participación también debe extenderse sin temor hacia los clientes o usuarios de los servicios.
- **Prevención:** La calidad no aparece únicamente en el momento de la prestación final del servicio. La calidad también afecta al diseño del servicio en la forma de trabajar, en la comunicación e información al ciudadano, en la organización adoptada, en los programas de actuación. En definitiva, la calidad es una forma de prevenir y evitar errores.
- **Eficiencia:** La calidad cuesta, pero es más costosa la no calidad. El ciudadano también percibe la calidad si el gestor utiliza eficientemente los recursos disponibles.
- **Transparencia:** La calidad comporta claridad en el uso de los recursos públicos y en las responsabilidades que los gestores y empleados asumen ante los ciudadanos.

La Calidad Total, en conclusión, no es sólo cuestión de tecnología y recursos, sino que está ligada, fundamentalmente a las personas y más concretamente a la aptitud y la actitud de quienes deben propiciarla.

Fases para implantar la Calidad Total en una organización de Servicios Sociales:

La gestión desde parámetros de Calidad Total comprende en los Servicios Sociales tres procesos secuenciales.

- En primer lugar, la *planificación* de la calidad. Es decir, la actividad que, previo conocimiento de las necesidades, demandas y expectativas de los clientes o usuarios desarrolla prestaciones y servicios capaces de satisfacerlas, así como los procesos aptos para producir aquellos.
- En segundo lugar, la *organización* de la calidad que supone el conjunto de recursos, estructura organizativa y procesos que se establecen para hacer efectiva la gestión de calidad, considerando componentes tangibles e intangibles.
- Por último, en tercer lugar, el *seguimiento* de la calidad que abarca las necesarias actividades de prevención, evaluación y corrección orientadas a lograr que los servicios tengan el grado de calidad predeterminado.

Los usuarios o clientes como eje y referencia de la gestión de calidad: Aspectos que inciden en la valoración de la calidad de servicio recibida

La población destinataria o usuaria de un servicio se considera hoy la protagonista y el eje central de los modelos de gestión de

calidad. En función de esta primacía está cambiando mucho la forma de operar de los servicios y programas sociales, al considerar a las personas como sujetos activos y no como los meros destinatarios pasivos de las distintas intervenciones que eran en anteriores etapas ya superadas.

El papel de los profesionales de los Servicios Sociales en general y de los trabajadores sociales en particular, en este escenario, se enfoca como un instrumento potenciador de capacidades, de modo que no se trata tanto de facilitar recursos y ayudas genéricas a las personas para resolver sus necesidades, sino de promover apoyos individualizados y en entornos determinados, para conseguir que la persona desarrolle sus funciones e integración social de la forma más competente y normalizada posible.

Así, la mejora de la calidad de gestión y atención requiere conocer las necesidades y descubrir las expectativas del usuario o cliente para poder ajustarlas en el servicio ofertado. De este modo, se formalizará, en las distintas organizaciones de servicios sociales, un plan de mejora dirigido a incrementar logros apreciables en la calidad de vida y satisfacción de la población destinataria, considerando con referencia a dichos usuarios o clientes, como mínimo, los siguientes principios metodológicos que afectan a los criterios de calidad:

- Todos los servicios tendrán que realizarse de modo profesionalizado respondiendo a un plan individualizado aceptado por las personas destinatarias adultas.
- Toda persona usuaria debe recibir los servicios de la forma más normalizada posible y de acuerdo con sus necesidades especiales.

- Todos los servicios se proporcionarán promoviendo la integración social y el mayor desarrollo posible de la autonomía y de las capacidades personales.
- Toda persona usuaria, y en casos de imposibilidad sus representantes, debe tener cauces para colaborar en la mejora de los servicios y plantear sus quejas, reclamaciones y sugerencias.

Es importante tener en cuenta, por otro lado, que la mayor calidad en las intervenciones sociales incrementa la satisfacción de las personas y aunque un buen proceso no asegura un buen resultado, ya que cada persona es distinta, lo importante será adaptar los procesos a los usuarios y no los usuarios a los procesos. Así, habrá que respetar las distintas necesidades y experiencias de cada sujeto, sus valores, posturas y actitudes, preferencias, valores culturales, etc.

No podemos imponer a los usuarios de los Servicios Sociales, bajo el criterio de incrementar la calidad de vida personal, unas necesidades no sentidas, ni partir de modelos rígidos que no tengan en cuenta el diferente sentido subjetivo que el concepto la calidad de vida tiene para las distintas personas.

Desde estas consideraciones la calidad de la prestación de los servicios sociales estará relacionada con la identificación, anticipación y satisfacción de las necesidades de los ciudadanos de forma eficaz y eficiente, considerando no sólo el componente objetivo sino también el subjetivo. Cuando los ciudadanos expresan una demanda fundamentalmente esperan una respuesta

eficaz que resuelva sus problemas y, generalmente, ésta viene en forma de una diversidad de servicios.

Desde este planteamiento la gestión de los Servicios Sociales ha de centrarse en la producción de aquellos servicios demandados por los ciudadanos y prestados de tal manera que provoquen la mayor satisfacción posible en éstos. Este proceso consiste en:

- Ofertar unos servicios pertinentes.
- Prestar los servicios con unas determinadas condiciones de calidad.
- Prestar los servicios en unos puntos específicos accesibles al ciudadano.
- Utilizar la comunicación personal más adecuada (individual o masiva).
- Prestar los servicios con un personal cualificado y profesional.
- Prestar los servicios según unos procedimientos sujetos a evaluación y mejora.

Es importante tener en cuenta, además, que raramente un servicio puede asociarse exclusivamente a una característica de materialidad; la percepción de su calidad varía de un usuario a otro y de un servicio a otro, así como su prestación está asociada a las capacidades y habilidades de quien lo presta. Los gestores institucionales y profesionales son los responsables de diseñar los servicios que se tienen que prestar y de cómo hacerlo, pero quienes han de determinar su calidad, con los ciudadanos. Por esta razón, cualquier proceso de mejora de la calidad de los Servicios Sociales deberá procurar aproximar la calidad diseñada y

realizada técnicamente con la calidad esperada por los ciudadanos, existiendo tres niveles diferenciados que, según López C.J. y Gadea C.A. (1995), pueden considerarse como los tres vectores de la calidad:

- a) El primer vector lo forma la calidad percibida por la propia organización interpretando cómo sería deseada por el ciudadano; es la **calidad diseñada o programada**. Por sus características este tipo de calidad depende de factores objetivos y subjetivos de la organización encontrándose generalmente especificada en normas, guías o instrucciones y requiere la formación del personal.
- b) A partir del vector anterior la organización debe construir y gestionar la calidad en los servicios prestados. Es el segundo vector: la **calidad ofertada**. Se trata de la calidad percibida por el ciudadano en su relación con los servicios.
- c) Finalmente, cuando se presta el servicio y el ciudadano juzga la calidad del mismo a partir de su expectativa surge el tercer vector: la **calidad esperada y percibida por el usuario**.

La interrelación de estos vectores puede ayudarnos a comprender por qué en muchas ocasiones la gestión de determinados servicios causa insatisfacción en los ciudadanos o en los propios profesionales. Los vectores relacionados con la oferta del servicio y la expectativa son muy importantes en el juicio de calidad que efectuará el ciudadano. En este sentido diversos estudios sobre la calidad percibida por el ciudadano en la prestación de un servicio demuestran que ésta viene influida, fundamentalmente, por dos factores clave:

Por su expectativa. Aquello que el ciudadano necesita y cree que el servicio le proporcionará. Cuando los usuarios reciben los servicios juzgan su calidad y resultados comparando lo realmente recibido con lo que esperaban o habían prefigurado que recibirían.

Por la propia experiencia que tiene el ciudadano cuando recibe el servicio. El ciudadano como usuario también valora la calidad a partir de la manera o modo como le ha sido prestado el servicio y su satisfacción vendrá determinada por numerosos elementos, denominados atributos de la calidad, los cuales son utilizados por los ciudadanos para evaluar la calidad de la prestación de un servicio.

A cualquier persona nos importa que nos atiendan con la mayor amabilidad pero lo que importa, sobre todo, es que nos faciliten aquello que precisamos para resolver las necesidades. Por ello, una de las tareas a realizar desde los Servicios Sociales consiste en conocer y valorar las demandas de los ciudadanos y actuar a partir de ellas, sin olvidar que la demanda social en este tipo de organizaciones, no es el cumplimiento rígido de los procedimientos y de las normas que regulan su actuación, sino, por el contrario, la satisfacción de las necesidades a las que pretenden dar cobertura.

El ciudadano, en efecto, valorará la calidad de la atención a partir del servicio recibido, siendo importante en este sentido, siguiendo a López C.J. y Gadea C.A.(1995), considerar que la calidad percibida por los usuarios durante la prestación de los servicios está asociada a los siguientes elementos:

- **La calidad interactiva:** El ciudadano percibe la calidad a través de las

relaciones que establece con el personal de atención. Es decir, con aquellos miembros de la organización que entran en contacto e interactúan con los usuarios, cuando éstos reciben el servicio.

Este personal es estratégico para la gestión de la calidad en los Servicios Sociales de atención personalizada porque es quien transmite la imagen de la organización, ya que es a través de sus aptitudes y conocimientos como el ciudadano construye su juicio de calidad sobre la misma. Además, el personal de contacto directo es quien tiene las mejores oportunidades para captar el grado de satisfacción del ciudadano durante la prestación del servicio.

- **La calidad física del servicio.** Ésta comprende tanto el estado de las dependencias y de sus instalaciones, el material empleado y los instrumentos utilizados, como el conjunto de elementos que acompañan a la prestación del servicio y aportan un cierto grado de tangibilidad al mismo. Todos los elementos de soporte físico que intervienen en la prestación del servicio, en efecto determinan y comunican su calidad.
- **La calidad incorporada en el diseño del servicio.** Se trata de la calidad asociada a la propia conceptualización del servicio por parte de quienes han tomado la decisión de organizarlo y prestarlo. Comprende la propia definición y especificaciones del mismo al identificar quiénes son los clientes, cuáles son las necesidades de éstos a satisfacer y cómo quieren recibir los servicios, a fin de transformar toda esta información en prestación pertinente.

- **La calidad latente.** Algunos autores han empleado el término “calidad latente” para expresar cuando se da al cliente algo que no esperaba pero que complementa su expectativa y demanda. La calidad latente es generadora neta de satisfacción.

Si la valoración de la calidad de un servicio recibida por los ciudadanos va unida, en gran medida, al momento de la prestación del servicio y son aquéllos quienes fijan los criterios de percepción subjetiva de calidad, la dificultad principal surge al pretender determinar cuáles son los criterios más frecuentemente valorados.

En este sentido es de interés el resumen que de las propuestas de diversos autores como Zeithaml, Garvin, Holbroock y Corfman, realiza Ruiz-Olalla M.C. (1998), para destacar diez dimensiones generales, en las que según las investigaciones se apoyan los clientes para valorar la calidad de los servicios recibidos y que son las que enumeramos a continuación:

- **La fiabilidad** o prestar bien el servicio a la primera y de forma cuidadosa.
- **La empatía o comprensión** de la situación del otro, haciendo un esfuerzo por conocer y acercarse a sus necesidades con consideración.
- **Capacidad de respuesta** hacer las cosas de modo adecuado, puntualmente y con rapidez.
- **Competencia y experiencia** de los recursos implicados que garantizan el desempeño de tareas con mayor profesionalidad, seguridad y eficacia.
- **Cortesía** en el trato directo con los ciudadanos. Se refiere a la atención,

consideración, respeto y amabilidad con los clientes.

- **Accesibilidad de los servicios:** es decir, que resulten fáciles de contactar u obtener y eficaces en sus horarios, proximidad, acceso localizable fácilmente, etc..
- **Buena comunicación:** informar a los ciudadanos con lenguaje claro y comprensible. También consiste en saber escuchar lo que los clientes tienen que decir.
- **Credibilidad:** interesarse de verdad por los problemas de los ciudadanos. Abarca conceptos como la veracidad, la honestidad con el servicio que se presta.
- **Soporte físico:** Comprende los elementos tangibles de la prestación del servicio y se refiere al entorno en el que se presta el servicio que debe ser de calidad en la apariencia de las instalaciones, equipos, personal y materiales de comunicación, entre otros.

Además de los aspectos enumerados, cuyo peso específico no es homogéneo, en el momento de la valoración de la calidad de atención percibida por los ciudadanos, en el campo de los Servicios Sociales y sobre todo del sector público, será importante cuidar los aspectos de igualdad de trato y participación activa.

En definitiva, podemos concluir este apartado afirmando que los usuarios de los Servicios Sociales merecen ser atendidos conforme los métodos propios de la gestión de calidad, adaptados a cada tipología de recursos y cada vez los propios ciudadanos exigirán más este planteamiento.

Cualquier plan de mejora de la calidad centrado en los usuarios, por otra parte, tendrá que considerar la referencia a los logros apreciables en su calidad de vida, como consecuencia de la intervención de los Servicios Sociales. Los logros se evaluarán no sólo desde criterios técnicos sino en su vertiente subjetiva. Esta exigencia no es arbitraria sino la consecuencia de una creciente madurez y formación ciudadana hacia la calidad por la que los usuarios, cada vez más, no se conforman con cualquier prestación o servicio sino que reclaman actuaciones lo más pertinentes y satisfactorias.

Nuevo papel de los profesionales de los Servicios Sociales en la cultura de la calidad y soportes de apoyo normativo o instrumental

El nuevo papel de los profesionales de los Servicios Sociales en general y de los Diplomados en Trabajo Social en particular, guarda relación con su oportunidad de colaboración en la mejora de procesos y gestión de calidad en el desarrollo de las prestaciones y servicios de las organizaciones donde trabajan.

Se trata de implicarse en la mejora continua eliminando progresivamente las llamadas fuentes de no calidad: retrasos o pérdidas de tiempo, fallos, defectos, conductas ineficaces y asumiendo los procesos claves en cada nivel operativo para hacer las cosas correctamente, introduciendo si es necesario modificaciones para mejorar la calidad. Para ello, se deberá estar formados y debidamente motivados para colaborar

técnicamente, tanto en la definición y conocimiento de las necesidades sociales como en la planificación de recursos, programas y servicios de respuesta. Algunas recomendaciones a este respecto para los profesionales de Servicios Sociales son:

- Se promoverá y participará en la sistematización de procesos y procedimientos, así como en la elaboración de instrumentos profesionales útiles brindando, así mismo, apoyo técnico a los niveles de responsabilidad y toma de decisiones, tanto para mejorar la evaluación de procesos y resultados, como para verificar y evaluar con autocontrol los resultados del propio trabajo.
- Se colaborará en detectar deficiencias, tanto en la prestación de los servicios como de los procesos, aportar ideas o propuestas de mejora, trasladar sugerencias y la "visión" de los usuarios, colaborar en la realización de proyectos de calidad, trabajar en equipo, participar en acciones formativas y de reciclaje y en la medida de lo posible, desarrollar una profesionalidad polifuncional que permita una visión y capacidad más globales, en su contribución a la atención de las respectivas necesidades que los distintos Servicios Sociales donde desarrollen su actividad tengan encomendadas.

En la cultura de la calidad, por otro lado, se consideran importantes las habilidades profesionales relacionadas con la capacidad de identificar o analizar problemas, la adaptabilidad a cambios, el trabajo en equipo o la capacidad de cooperación, la visión estratégica para hacer contribuciones

positivas a la formulación de estrategias de desarrollo organizacional y mejora de la atención integral en los servicios sociales. También son importantes la tolerancia al estrés para seguir actuando con eficacia en momentos de presión o adversidad, la capacidad y motivación de aprendizaje, las habilidades de comunicación y de atención personalizada, el espíritu emprendedor dirigido a la búsqueda de oportunidades de mejora comprendiendo y enfrentando los riesgos, el conocimiento de las nuevas tecnologías y sus posibilidades de aplicación.

A este respecto debemos tener en cuenta que en los próximos años la calidad de las relaciones de los ciudadanos con muchas organizaciones de servicios vendrán condicionadas en cierta medida por las estrategias que en materia de planificación, modalidades organizativas y tecnología emergente éstas seamos capaces de trazar desde hoy.

Algunos soportes normativos e instrumentales aplicables a la Gestión de Calidad

A la mejora profesional y también organizacional pueden servir algunos soportes que, con carácter a veces normativo o tan sólo instrumental, sin duda están llamados a jugar un importante papel en la mejora continua y gestión de calidad de los Servicios Sociales. A modo de ejemplo comentamos la progresiva implantación de los siguientes:

Estándares de Calidad:

Un estándar es una referencia, generalmente de tipo normativo, que determina

especificaciones sobre lo que debería ser la gestión o algún elemento de la gestión de un servicio, para calificarla como satisfactoria. Supone un compromiso que se sitúa entre lo que en una organización concreta se hace y lo mejor que podría hacerse en circunstancias idóneas o favorables.

Siguiendo las tesis de Saturno P.J. (1991), podemos señalar que estos estándares especifican un nivel determinado respecto de cumplimiento de un criterio de calidad por debajo del cual se considera que la calidad es mejorable.

Por ello, dichos estándares ayudan a mejorar las prestaciones, programas e intervenciones en los Servicios Sociales y suponen una base para estimular la mejora continua en los gestores y profesionales, ya que pueden someterse a evaluación e inspección o control de seguimiento.

Estos estándares, que deben establecer objetivos para cumplir, siempre razonables y viables, pueden confeccionarse basándose en un consenso sobre la actuación esperada o bien abordar aquellas funciones y aspectos de la atención al usuario que son esenciales para prestar un servicio de calidad.

Generalmente, se establecen los estándares de calidad con referencia a actividades o tareas (Ej. máximo limitado de intervenciones familiares por profesional o equipo en una cierta unidad de tiempo), pero pueden referirse a cualquier otro elemento de la gestión de servicios (ej. tramitación de un número preciso de expedientes de ayuda económica por día, semana o mes). Sí se refieren a locales o costes también se denominan módulos.

A veces el estándar de calidad se define como un valor fijo si la actividad tiene carácter repetitivo, pero por el contrario si éstas es más variable los estándares suelen construirse de intervalo. En cualquier caso, aunque se fijan estándares por las organizaciones buscando cierta estabilidad en los mismos y modificarlos cada día sería un problema añadido para la gestión, lo cierto es que deben evolucionar con el tiempo y la experiencia evaluativa, bien por razones internas o por necesidad de cambio en función del entorno.

Cuando existen diversos estándares que inciden sobre la actividad desarrollada por los servicios y se multiplican las referencias debe evitarse la contradicción y establecer, en su caso, una prioridad entre los mismos, en función de los objetivos y finalidades específicos en cada organización o servicio.

Las especificaciones de los estándares de calidad suponen una referencia clave para la prestación de los respectivos servicios, así como para la evaluación del grado de cumplimiento y el establecimiento de acciones de mejora. Los estándares deben construirse pensando en la mejor atención a los clientes. Por ello, el incumplimiento de algunas especificaciones puede conllevar una pérdida de eficacia y satisfacción del usuario. Esto deberá ser medido a través de sistemas de seguimiento y evaluación interna, así como por otras técnicas orientadas a la valoración de la satisfacción externa de los usuarios como son: encuestas, análisis de reclamaciones y quejas, etc.

Los estándares de calidad, representan, en resumen, un referente o patrón que permite valorar la distancia o aproximación entre las metas planteadas con respecto a determinados criterios y lo que realmente

se realiza. Resultan muy importantes en los procedimientos de acreditación.

Manuales o Guías de buenas prácticas

En una perspectiva de mejora y de gestión de calidad el concepto de "buena práctica" parece una referencia adecuada. En esta línea el Defensor del Pueblo en su Informe Anual del ejercicio 1998 recomienda la elaboración por las Administraciones Públicas y sus servicios de Manuales de buenas prácticas especialmente en el ámbito sanitario y social.

Los Manuales o Guías de Buenas Prácticas suponen, por tanto, apoyos importantes para la orientación de organizaciones, servicios y profesionales en sus procesos de implantación de la calidad, así como para la formación del personal implicado. Suponen un marco metodológico de referencia, una guía de actuación que hay que diferenciar, aunque guarden cierta relación con ellos, de los denominados códigos de buenas prácticas que se configuran como procedimientos acreditados por autoridad competente y que obligadamente deben de cumplirse.

Los Manuales o Guías, de las que en el campo de los Servicios Sociales hay buenos ejemplos referidos al sector de protección a la infancia e intervención familiar y también a otras materias, suelen recoger las tareas que se deben desarrollar en las intervenciones de los servicios, con descripción de las actividades, reglas y normas, lo que permite cierta formalización de los procedimientos y una normalización homogénea de los procesos de trabajo en esa determinada materia. También establecen pautas y funciones centradas en los usuarios o sujetos de las atenciones, así como otras enfocadas a la actuación más institucional de

la organización pero, en todo caso se centran en las actividades o procesos necesarios.

En lo que respecta a las **funciones relacionadas con la atención al usuario** se suelen considerar en los Manuales o Guías aspectos como: los derechos del usuario y sus necesidades, valorando o determinando el tipo de atención que requieren para satisfacer mejor sus necesidades iniciales, así como su posible variación a medida que vaya modificándose la situación en base a la intervención. También marcan pautas para dar prioridad a los intereses y necesidades de los usuarios en los servicios y cuidar la participación activa, fomentando su implicación en el proceso de atención y en las distintas decisiones a tomar durante el mismo, cuidando siempre de facilitar intervenciones personalizadas que respondan a cada situación concreta. Así mismo suele ser conveniente incluir una completa información sobre las características y sistemas de utilización de los servicios.

En cuanto a las **funciones de la organización**: deberán tenerse en cuenta aspectos importantes y procesos que, aunque no los experimente directamente la persona usuaria, son fundamentales para la capacidad del servicio de prestar una atención de calidad.

Así, tendrán que considerarse: las actuaciones y procesos del trabajo más adecuado, como modo de mejorar a su vez los resultados, la gestión de la información y de los recursos humanos con el fin de incrementar el éxito de las actuaciones y procesos de apoyo dirigidos a los usuarios, perfeccionar la planificación, sobre todo estratégica y la coordinación de servicios, así como abordar la dirección por liderazgo,

modos de actualizar los conocimientos técnicos y profesionales, indicar los soportes documentales, los registros de datos, los canales de comunicación y coordinación necesarias, especificar los sistemas de evaluación, etc. Se tratará, sobre todo, de dejar determinadas las funciones y procesos de trabajo más importantes y el sistema de relaciones entre los recursos implicados.

Las Cartas de Servicios:

Existen este tipo de instrumentos desde hace años en distintos países del entorno europeo (Reino Unido, Italia, Francia, etc.), para establecer compromisos en la prestación de servicios públicos y como expresión de los derechos y deberes de los usuarios en su relación con los mismos.

Las Cartas de Servicios, creadas en España, para su implantación en el ámbito de la Administración General del Estado en el Real Decreto 1.259/1999 de 16 de julio, y consideradas así mismo en la normativa específica sobre calidad de servicios de algunas Comunidades Autónomas (como es el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid y en Castilla y León), pueden resultar en el próximo futuro un importante instrumento jurídico para avanzar en la gestión de calidad de los Servicios Sociales y ya se están estableciendo, asimismo, en muchas Corporaciones Locales.

Estas Cartas son documentos que se hacen públicos por la Administración competente y en las cuales cada servicio o centro, para información de los ciudadanos, refleja el contenido de sus prestaciones, de forma objetiva y medible, comprometiéndose a determinados niveles de calidad, así como a realizar el seguimiento del grado de alcance de sus compromisos y a dar publicidad a los

resultados. También contemplan la normativa reguladora de cada prestación o servicio, los horarios y lugares de atención, los derechos en el acceso y uso a los servicios, los canales de quejas y sugerencias, etc.

A modo de conclusión

Las organizaciones de Servicios Sociales, en su nivel directivo y técnico, y los profesionales del Trabajo Social en ellas, debemos avanzar en reconocer la importancia, vigencia e interés de la gestión de calidad y aplicar sus métodos, de forma adaptada a los procesos propios de producción de prestaciones y servicios. En los distintos ámbitos o partes de dichas organizaciones cabe desarrollar medidas en este sentido. Sin embargo, serán instrumentos básicos para una gestión de calidad total:

- la planificación estratégica y la programación de los sistemas pertinentes de mejora continua,
- la participación tanto del personal propio como de clientes o usuarios,
- la formalización y perfeccionamiento de los procesos, considerando aspectos tangibles e intangibles
- la formación, la motivación, los estándares de gestión, las Guías o Manuales de buenas prácticas, las Cartas de Servicios y la evaluación con indicadores pertinentes, entre otros.

Con el avance en gestión de procesos de Calidad Total en los Servicios Sociales la reflexión girará en torno a lo que se hace,

cómo se hace, cuánto cuesta, qué efectos produce y cómo se puede mejorar, correlacionando las actividades, procesos y resultados con las necesidades, expectativas y satisfacción de los clientes e identificando las actuaciones sin valor o inadecuadas para eliminarlas o en su caso modificarlas.

Bibliografía

Eiglier, P., y Langeard E. "Servucción. El marketing de servicios" – Madrid: McGraw- Hill-(1.989)

Decreto 27/1997, de Marzo de 1997, que regula las Cartas de Servicios, los Sistemas de Evaluación de la Calidad y los Premios Anuales a la Excelencia y Calidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Decreto 47/2000, de 9 de Marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Defensor del Pueblo – Informe Anual de 1998 - Madrid (1998)

Dickens P. "Quality and Excellence en Human Services" Sussex, - 1991).

Drummond, H. "Qué es hoy la calidad total". Edi. Deusto. Bilbao (1995).

Flipo J.P. "Le management des services", Paris (1980)

Grönroos, . Ch. " Strategic management and marketing in the service sector." – Marketing Science Institute - Boston (1983)

López C.J. y Gadea C.A.: "Servir al Ciudadano .Gestión de la calidad en la Administración Pública". Ed.Gestión 2000- Barcelona (1995)

Parasuraman,A.;Zeithaml,V. y Berry I. "Servqual :A multiple –item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Services Quality" – (1988).

Real Decreto 1259/1999, de 16 de Julio, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios de Calidad en la Administración General del Estado.

Ruiz-Olalla , M.C. – Libro de Ponencias de las IV Jornadas de Trabajo sobre "Contabilidad de Costes y Gestión"- Artículo: "La Calidad del servicio y su medición a través de indicadores externos"- Fundación Bancaixa – Málaga (1998)

Saturno, P.J. " Programas de evaluación y mejora de la calidad asistencial en atención primaria: Conceptos y elementos estratégicos" Libro del XI Congreso Nacional de Medicina Familiar y comunitaria. Santander – (1991)



La cultura de la evaluación de programas: Un elemento fundamental para afrontar los retos de las políticas sociales

Josep Rodríguez-Roca. M^a Luisa Honrubia Serrano. Joan Guardia Olmos. Psicólogos*.

La evaluación de programas constituye una disciplina que se ha desarrollado en los Estados Unidos y en algunos países europeos en las últimas 4 décadas. Su desarrollo ha dado origen a una terminología y una metodología propia descrita en un buen número de manuales, a la aparición de revistas científicas especializadas e, incluso, a nuevas titulaciones universitarias relacionadas con esta materia. Por otro lado, a través de la literatura científica, básicamente extranjera, observamos que los campos de aplicación de la evaluación de programas son cada vez más numerosos. Encontramos ejemplos de éstas aplicaciones en la sanidad, la educación, la justicia, los servicios sociales y los programas de cooperación al desarrollo¹, etc.

A pesar de los importantes desarrollos alcanzados en otros países, en el nuestro aún continua siendo una asignatura pendiente en las prácticas habituales de la mayoría de los profesionales, de las organizaciones públicas y privadas, especialmente, en lo que se refiere a las políticas y programas que se desarrollan en el ámbito social. Es sólo en los últimos años que, como consecuencia de algunos factores relacionados con una mayor preocupación por el control del gasto público dedicado a temas de protección social y bienestar, con la búsqueda de estándares relacionados con la calidad de la atención en los servicios y con los aprendizajes realizados a través de la participación en los programas y las iniciativas de la Comisión Europea, ha

aparecido, en nuestro entorno, una mayor sensibilidad e interés por conocer los efectos de las políticas y programas que se implementan.

La evaluación de programas está íntimamente relacionada con la modernización y la mejora de la gestión², ya que su objetivo fundamental es facilitar la toma de decisiones e incrementar la eficacia y la eficiencia de las actividades programadas. La mejora de la gestión se está convirtiendo en una exigencia para la supervivencia de las organizaciones y las actividades que éstas desarrollan.

El Estado del bienestar implica una forma de organización que regula la actividad económica y garantiza la provisión de servicios básicos en ámbitos como la sanidad, la educación, la vivienda, la atención social y el pago de pensiones y otros subsidios. Los elementos definitorios de la crisis del Estado del bienestar están íntimamente relacionados con el crecimiento constante del sector público y su incapacidad por contener el gasto, con los procesos de burocratización, con los problemas de recesión económica, con el incremento de la presión fiscal y con el cuestionamiento, por parte de los sectores más liberales, de la legitimación del Estado

notas

* Miembros del Observatorio para la Investigación en Salud y Bienestar (Facultad de Psicología. Universidad de Barcelona).

1. CHEMLIMSKY, E., SHADISH, W.(Ed.): Evaluation for the 21st Century. A handbook. London. Sage Publications. 1997.

2. SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA: La reforma del sector públic. Experiències en el món occidental. Recull de ponències. Generalitat de Catalunya. 2000.

La cultura de la evaluación de programas: Un elemento fundamental para afrontar los retos de las políticas sociales

para intervenir de una forma tan amplia. En el fondo todos estos cuestionamientos ponen en duda la eficacia y la eficiencia de las políticas y los programas que se implementan en el ámbito social.

La evolución de las sociedades de la Europa occidental está produciendo cambios importantes en la vida de los ciudadanos. Estos cambios constituyen un desafío para las políticas públicas. En los próximos años vamos a tener que hacer frente a problemas relacionados con el envejecimiento de la población, con la transformación de las estructuras familiares, con la llegada de importantes contingentes de inmigrantes procedentes de otras culturas, con la fractura y la división social que están produciendo la rápida introducción de las nuevas tecnologías de la información y con la aparición de nuevas formas de exclusión social y laboral que tienen su origen en estas mismas grandes transformaciones. Para dar respuesta a todos estos retos van a ser necesarios grandes esfuerzos y la participación y la implicación de los ciudadanos, especialmente, en un contexto de contención del gasto público.

Actualmente existe la tendencia a reposicionar al sector público, situándolo como elemento subsidiario de aquello que no pueda resolver el individuo y la sociedad civil, siendo garante de la equidad y el acceso a los servicios. Un reposicionamiento como este implica, por parte del sector público, un dialogo constante con la sociedad civil, una disposición a poner en manos de esta recursos de todo tipo y un rol más centrado en la planificación, evaluación y compra de servicios que en la producción de los mismos.

En un escenario como el descrito la evaluación de programas constituye una pieza fundamental, no solo por sus potencialidades de mejora de la eficacia y la eficiencia, sino, también, por su capacidad de implicar y cohesionar a los diferentes agentes sociales.

En las páginas que siguen vamos a tratar de reflexionar sobre las aportaciones que puede realizar el desarrollo de una cultura de la evaluación de programas frente a los grandes retos de las políticas sociales. Para ello partiremos de un modelo planificado, integrado y participativo de la evaluación de programas que desde un primer momento identifique a las diferentes partes implicadas y organice un grupo de trabajo con ellas con el objetivo de definir y desarrollar un proceso de evaluación que refuerce la intervención social. Estamos convencidos de que la evaluación de programas puede constituir, a nivel práctico, el espacio participativo y de implicación de los ciudadanos más importante de todo el proceso de la intervención social.

La mejora de la eficacia, la eficiencia y la efectividad objetivo de la implementación de los sistemas de evaluación

Evaluar implica, básicamente, emitir un juicio de valor sobre el mérito de alguna cosa³. El juicio de valor debe ser lo más objetivo posible y estar rigurosamente fundamentado. En el caso de los programas sociales, evaluar implica emitir un juicio de valor con relación a un conjunto especificado de acciones humanas y

recursos materiales diseñados e implantados de forma organizada en una realidad social, con el propósito de resolver algún problema de algún conjunto de personas. Un programa social implica especificación, planificación, diseño y coordinación de actuaciones dirigidas a aumentar el bienestar de la población destinataria⁴.

Dentro del proceso de la intervención social, los programas sociales responden a un nivel táctico, mientras que los planes y los proyectos lo hacen en el ámbito estratégico y operativo respectivamente. En el nivel táctico, los programas sociales, concretan los objetivos y el horizonte de la política social, en una determinada realidad y para un tiempo determinado. También, ordenan los recursos disponibles en torno a las acciones y objetivos que mejor contribuyan a la consecución de las estrategias marcadas, determinando las prioridades de intervención en ese momento⁵

La evaluación nos provee de información acerca de los resultados de todo el conjunto de las actividades que se desarrollan en el seno de un programa, es decir, la evaluación de programas nos permite determinar en qué medida las acciones que previamente hemos planificado han conseguido los objetivos establecidos (eficacia), en qué medida podría mejorarse la relación entre los objetivos conseguidos y los recursos utilizados (eficiencia) o simplemente si se han obtenido otros efectos distintos a los previamente esperados (efectividad).

Para que sea posible poder realizar los juicios de valor con relación a la eficacia y la eficiencia, es necesario que los objetivos

del programa sean identificables y medibles, y que exista un sistema de recogida de información relacionado con los mismos. Un sistema de información que debería tener las siguientes características:

- Ser sistemático y provenir de diferentes fuentes.
- Ser fiable.
- Ser válido.
- Incluir información cuantitativa y cualitativa.

El cumplimiento de las características indicadas supone un esfuerzo de integración de la evaluación en el proceso de planificación de las intervenciones. A nivel práctico supone una planificación y una gestión que tenga en cuenta la creación de los correspondientes protocolos de recogida de información, de introducción sistemática de los mismos dentro de todo el sistema de gestión del programa, la formación de las personas que deben utilizarlos y, finalmente, de procesamiento de toda la información recogida. Es por este motivo que es necesario crear un sistema de supervisión y seguimiento sistemático del programa que incluya:

- Un sistema de indicadores en concordancia con los objetivos del programa.

notas

3. SCRIVEN, M.: Evaluation Thesaurus. New York. Sage Publications. 1991.

4. CASAS, F.: Funciones sociales de la evaluación. Intervención Psicosocial. Vol. V, nº 14. 1996.

5. GARCÍA HERRERO, G.A., RAMÍREZ NAVARRO, J.M.: Diseño y Evaluación de Proyectos Sociales. Zaragoza. Ed. Certeza. 1996.

La cultura de la evaluación de programas: Un elemento fundamental para afrontar los retos de las políticas sociales

- Un sistema de protocolos de recogida de información relativa a los indicadores seleccionados.
- Un sistema de gestión informatizado de la información recogida
- Una metodología para el análisis de la información
- Una retroalimentación sistemática de los profesionales y partes interesadas en el programa.

Demasiado habitualmente observamos programas que no cumplen las características descritas. Es, justamente, por este motivo que muchos autores señalan la necesidad de evaluar la evaluabilidad del programa como paso previo a cualquier intento de evaluación.

Consideraciones iniciales con relación a la promoción de una cultura de la evaluación

Una cultura organizativa puede ser definida como el conjunto de valores compartidos, normas, pautas de conducta y símbolos, que cohesionan socialmente a los miembros de una organización. Todo ello actúa como factor de socialización, integrando actitudes, y logrando la identificación de los diversos agentes de la organización con los objetivos de esta⁶. Cuando los valores, las normas, las pautas de conducta y los símbolos se dirigen a mantener un espíritu crítico orientado hacia el conocimiento y la emisión de juicios de valor, integrándolos en los procesos de la organización, entonces estamos frente a una cultura de la evaluación.

La promoción de una cultura de la evaluación debe basarse, principalmente,

en el uso real y efectivo de los resultados y aprendizajes generados durante el proceso de evaluación, debiendo estar la misma relacionada con el proceso de toma de decisiones, siendo necesario para ello que los resultados de la evaluación lleguen a los responsables políticos, gestores, auditores, técnicos implicados, etc. El rol principal de la evaluación es mejorar el nivel de información y reducir el nivel de incertidumbre propio del desconocimiento.

La evaluación debe ser entendida como un elemento fundamental que impregna y orienta a toda la organización hacia la mejora continua facilitando:

- La implementación de las actividades del programa
- Los procesos de toma de decisiones
- La distribución de recursos
- El control presupuestario
- La participación de los implicados

La mejor manera de promover una cultura de la evaluación es integrando las evaluaciones sistemáticas a la práctica y a la gestión de la organización, siendo necesario que la organización introduzca un discurso que promueva y defienda la innovación y la adaptación a los cambios del entorno, lo cual supone el desarrollo de procesos de planificación estratégica.

La planificación estratégica constituye el marco fundamental mediante el cual una organización puede sostener su continuidad y, al mismo tiempo, facilitar su adaptación a un entorno en constante cambio. Permite el desarrollo de un conjunto coherente y unificado de decisiones que tienen la finalidad de dar una respuesta a las oportunidades y las amenazas externas, así

como a las fortalezas y debilidades internas de la misma. Para ser una organización relevante con capacidad de adaptación y generación de respuestas a nuevas necesidades es necesario aprender de los resultados que facilitan las evaluaciones.

Una organización que promueva una cultura de la evaluación debe⁷:

- Definir claramente el propósito o finalidad de la evaluación, eliminando cualquier tipo de desconfianza y apariencia de uso de la misma como elemento exclusivo de control de las actividades de sus asalariados.
- Definir claramente los objetivos de la evaluación, informando y haciendo participe a las partes interesadas del proceso de definición de los mismos. Si deseamos que la organización se oriente hacia el aprendizaje a partir de los resultados de la evaluación es necesario que sus miembros se sientan implicados desde las primeras fases.
- Planificar y gestionar estratégicamente las actividades de la evaluación integrándolas en todos los procesos de gestión, evitando que las mismas sean vividas como una sobrecarga de trabajo.
- Identificar claramente a los agentes sociales implicados, creando un grupo de trabajo con los mismos haciéndoles partícipes de todo el proceso de la evaluación. Las evaluaciones exitosas se caracterizan por un elevado nivel de colaboración entre los agentes implicados.
- Establecer una metodología clara, rigurosa y adaptada a los objetivos de la evaluación.

- Desarrollar un sistema de indicadores y de protocolos de recogida de información en concordancia con la finalidad y los objetivos de la evaluación.
- Valorar los costes y los beneficios de la evaluación. Es necesario tener en cuenta los costes y las limitaciones de la evaluación. Los costes pueden verse afectados por factores como la gestión, la elección de los evaluadores y los métodos empleados.
- Promover la credibilidad del proceso de evaluación.
- Asegurar la relación con el proceso de toma de decisiones.
- Comunicar los resultados de manera abierta y transparente.

La lógica de la evaluación de programas y el ciclo de intervención social

La evaluación y la programación de actividades son dos procesos interrelacionados y entrelazados, ya que ambos caminan paralelamente. La programación es el proceso de determinación de las actividades que se han de realizar, con la concreción de su

notas

6. TAMAMES, R.: Diccionario de Economía. Madrid. Alianza Editorial. 1991.

7. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD): Improving evaluation practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper. PUMA/PAC(99)1. 1999.

La cultura de la evaluación de programas: Un elemento fundamental para afrontar los retos de las políticas sociales

interdependencia y secuencia, teniendo en cuenta los recursos de que se dispone y/o se pueden obtener, para la consecución de los objetivos prefijados, en un período de tiempo determinado⁸. La evaluación supone la capacidad de emitir un juicio de valor con relación a la consecución de los objetivos que se plantean y al progreso de las actividades programadas.

De hecho, tal como señala Fernández-Ballesteros, R. (1996)⁹, puede establecerse una correlación entre las diferentes etapas del ciclo de intervención social y los diferentes tipos de evaluación que pueden ser implementados en cada una de las etapas. Estos diferentes tipos de evaluación condicionan los tipos de juicios de valor que pueden ser emitidos. Así, esta misma autora distingue entre los juicios siguientes: pertinencia, suficiencia, progreso, evaluabilidad, efectividad, eficacia y eficiencia.

¿Qué debemos evaluar dentro del ciclo de intervención social?

La evaluabilidad de un programa

Emitir un juicio con relación a sí un programa puede ser evaluado o no, es un requisito anterior a cualquier proceso de puesta en marcha de una evaluación. La evaluación de la evaluabilidad constituye una herramienta diagnóstica que se utiliza para determinar hasta que punto puede existir en el programa implementado problemas relacionados con:

- Falta de definición de los objetivos del programa y/o de los resultados que se esperan.

- Inexistencia de un sistema de información que proporcione indicadores relacionados con las actuaciones en el programa.
- Falta de un modelo de intervención con una lógica que justifique unos efectos esperados derivados de la propia intervención.
- Existencia de barreras a la evaluación por parte de los agentes implicados en la evaluación.

Tal como señala Alvira, F. (1991)¹⁰, la evaluación de la evaluabilidad sigue un proceso que comprende dos partes perfectamente diferenciadas:

- Analiza el programa sobre el papel con el objetivo de elaborar un programa contrastable empíricamente, en el que sean perfectamente identificables los objetivos, las actividades y las relaciones lógicas y empíricas que se deducen de la lectura de la documentación del programa.
- La observación in situ, la cual cosa implica una recogida de información empírica con relación al funcionamiento real del programa.

Las necesidades: punto de partida de cualquier intervención planificada

La evaluación de necesidades debería constituir el punto de partida de cualquier intervención social planificada, ya es una herramienta fundamental para la toma de decisiones. La evaluación de necesidades requiere información sobre la magnitud de un problema, el coste, el impacto y la factibilidad de las posibles soluciones¹¹.

El aspecto más complejo de la evaluación de necesidades es la propia definición de necesidad y la carga de subjetividad que lleva implícita.

Podemos definir una necesidad como un juicio de valor sobre si un individuo o un grupo de individuos presenta una determinada problemática que ha de ser solucionada. Es necesario destacar 4 aspectos directamente relacionados con la definición:

- La identificación de una necesidad implica valores y que estos pueden variar con las personas.
- Una necesidad es sufrida por un grupo particular de personas en determinadas circunstancias, por lo tanto una descripción del grupo y su entorno es una parte importante de la evaluación.
- La percepción de problema depende de la persona y de sus expectativas.
- La necesidad debe implicar un juicio con relación a la identificación de una solución y esta puede variar en eficacia, costos y factibilidad.

Por todo ello se aceptan generalmente 4 definiciones diferentes de necesidad: normativa, experimentada o sentida, expresada y comparativa¹².

La *necesidad normativa* es aquella que el experto, profesional o científico social define como necesidad en una situación determinada. A partir de un nivel deseable de provisión y acceso a un determinado servicio se compara con el nivel que de hecho existe.

La *necesidad experimentada o sentida* es equivalente a carencia subjetiva. Cuando se procede a la evaluación de la necesidad de un servicio se pregunta a los individuos de una población si creen que lo necesitan. La necesidad expresada es en si misma una medida inadecuada de la necesidad real, ya que está limitada por las percepciones del individuo y el conocimiento de la existencia de un servicio.

La *necesidad expresada* es la necesidad puesta en acción. No se pregunta por la percepción de necesidad de un servicio, sino que se siente la necesidad. La necesidad expresada se utiliza a menudo en los servicios sanitarios en los que las listas de espera se toman como medida de las necesidades no satisfechas. Lo cierto es que las listas de espera son una medida insuficiente de la necesidad real.

La *necesidad comparada* se establece a partir de un estudio de las características de la población que recibe un servicio. Si existen individuos con características similares que

notas

8. PONS, I.: Programación de la investigación social. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Cuadernos Metodológicos nº 8. 1993.

9. FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R. (ED.): Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud. Madrid. Editorial Síntesis. 1996.

10. ALVIRA MARTÍN, F.: Metodología de la evaluación de programas. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Cuadernos Metodológicos, nº 2. 1991.

11. SORIANO, F.I.: Conducting Needs Assessments. A multidisciplinary Approach. London. Sage Publications. 1995.

12. BRADSHAW, J.: Una tipología de la necessitat social. Barcelona. Generalitat de Catalunya. 1981.

La cultura de la evaluación de programas: Un elemento fundamental para afrontar los retos de las políticas sociales

no reciben un servicio, estos están necesitados. La necesidad establecida por este método es la diferencia entre los servicios que existen en un área y los servicios que existen en otra.

Los tipos de problemas que son identificados por la evaluación de necesidades son: discrepancias entre las expectativas (normativas, experimentadas, expresadas y comparadas), existencia de grupos de riesgo y situaciones de insatisfacción de necesidad como consecuencia de alteración o retirada de un servicio ya existente¹³.

Los diseños de investigación utilizados en la evaluación de necesidades se centran en la recolección de información a partir de datos secundarios, encuestas y técnicas de grupo.

Datos secundarios: hacen referencia a la utilización de estadísticas provenientes, normalmente, de fuentes oficiales, como por ejemplo el censo, sanidad, educación, etc. Un caso especial es la utilización de la propia estadística generada por un servicio o programa ya existente.

La ventaja de utilizar estadísticas ya existentes es el ahorro de costes y esfuerzos. Los inconvenientes son la frecuente inadaptación de las estadísticas existentes al nivel de desagregación de los datos necesitados y el desfase de las mismas. En el caso de la utilización de datos provenientes de servicios o programas, el problema clave es la inexistencia de información de los no usuarios del servicio.

La utilización de encuestas es el diseño más flexible, ya que proporciona una mayor información adicional. Las encuestas pueden dirigirse a población general, usuarios de servicios o expertos.

Las encuestas pueden ser de tres tipos: entrevistas cara a cara, entrevistas telefónicas o encuestas por correo. La elección de una u otra varía en función de los objetivos, del público a quien va dirigida y del presupuesto existente.

La utilización de grupos estructurados en la evaluación de necesidades ha ido en aumento en estos últimos años, debido posiblemente a que constituyen un método simple de obtener información cualitativa que puede complementar a la información cuantitativa proveniente de estadísticas y encuestas. Los grupos estructurados consisten básicamente en seleccionar un grupo de personas de una comunidad (expertos o ciudadanos en general), colocarlos en una situación de grupo y preguntarles por un determinado problema. Entre las técnicas grupales que pueden utilizarse destacan: los grupos focalizados, los grupos nominales, los grupos Delphi y los foros. Debido básicamente a la complejidad de estas técnicas no pasaremos a detallarlas.

Finalmente, no quisiera finalizar este breve apartado dedicado a la evaluación de necesidades sin antes señalar que una correcta evaluación implica la identificación y propuesta de soluciones y que las mismas pueden variar, siendo necesario valorarlas en función de su coste, impacto y factibilidad. La mejor solución es aquella que tiene un coste bajo, un alto impacto y es factible, pero antes de poner en marcha cualquier propuesta de solución es necesario conocer todos los recursos que ya existen en una determinada demarcación geográfica. Para ello podemos hacer un inventario de los recursos de la misma.

Un inventario de recursos es una compilación de servicios disponibles, estos describen los servicios y muestran las lagunas. Un inventario de servicios también puede ayudarnos a descubrir servicios infrutilizados. Es conveniente que un inventario de recursos incluya descripciones de: las organizaciones proveedoras de servicios. De las condiciones de acceso, de las tipologías de servicios prestados y de las capacidades del servicio.

La evaluación como elemento previo de la intervención

La evaluación previa consiste¹⁴ en un proceso interactivo que permite obtener juicios y recomendaciones de los expertos, de forma totalmente independiente de los responsables de la planificación, acerca de determinados aspectos de las políticas o los programas. Su objetivo es mejorar la calidad final del plan o programa en preparación. La actividad evaluadora debe facilitar un diálogo constructivo entre los responsables del plan o del programa y los expertos. Al final del proceso interactivo, la evaluación previa constituye un elemento clave para la comprensión de la estrategia y la asignación de recursos financieros. La evaluación representa, por lo tanto, una parte integral del programa, ya que es un elemento decisivo para establecer la estrategia general.

La evaluación llevada a cabo por los expertos en la materia debería abarcar seis elementos principales de cada programa:

- Medida en la que se tiene en cuenta la experiencia anterior
- Contexto social, económico, etc., en el

que se da la intervención

- Opciones estratégicas y prioridades de acción escogidas y coherencia interna y externa entre las mismas
- Cuantificación de los objetivos
- Cálculo de los impactos esperados en los diferentes niveles de la intervención y asignación de los recursos
- Sistema de ejecución del programa

Objetivos de la evaluación previa

- Determinar si el plan o programa constituye un medio adecuado para resolver el problema. Se trata de realizar un análisis de las ventajas y de las desventajas de la aplicación del plan o programa. También hay que identificar las necesidades y clasificarlas por orden de prioridad. El análisis de la experiencia anterior aporta información sobre la oportunidad, la eficacia y la calidad de las intervenciones propuestas.
- Determinar el grado de coherencia de los objetivos, las actividades y los resultados esperados.
- Contribuir a la cuantificación de los objetivos y al establecimiento de una base para el seguimiento y las futuras actividades de evaluación.

Se trata de determinar la lógica del programa a partir de los objetivos del

notas

13. MCKILLIP, J.: Need analysis. Tools for the Human Services Education. London. Sage Publications. 1987.

14. COMISIÓN EUROPEA: Proyecto de informe de revisión intermedia. Programa de los objetivos nº 1 y 6 (1994-1999). La evaluación como instrumento de desarrollo de una cultura de la gestión: hacia mejores prácticas. Documento fotocopiado.

La cultura de la evaluación de programas: Un elemento fundamental para afrontar los retos de las políticas sociales

mismo, la población a la que va dirigida y las actividades que se proponen. En la gran mayoría de casos la cuestión fundamental es la existencia o no de un modelo de intervención que justifique todo el planteamiento que se realiza y permita tener una expectativa de resultados.

En muchas ocasiones el simple análisis del programa y su confrontación con un cuerpo teórico y la opinión de expertos permite descubrir contradicciones en la lógica propuesta.

La implementación

La evaluación de la implementación trata de determinar si el programa que se ha puesto en marcha responde al programa que se ha planificado y desarrollado sobre el papel sobre la base de experiencias anteriores o a un modelo teórico de intervención.

Es frecuente descubrir que existen programas que su puesta en marcha difiere mucho de su desarrollo teórico. Un programa podría no conseguir los efectos deseados y esperados debido a que no se ha puesto en marcha tal como se había diseñado.

La evaluación de la implementación se desarrolla en tres fases: descripción de lo que es esencial en el programa según los documentos, recogida empírica de información sobre el funcionamiento de los mismos y comparación entre la teoría y la práctica.

La cobertura del programa

Anteriormente ya hemos descrito un programa como un conjunto de actividades que tienen un objetivo previamente definido y van dirigidas a un público determinado. Un tipo de evaluación es determinar hasta que punto estas actividades llegan al público escogido. Se trata de determinar las tasas de cobertura, los sesgos y analizar las posibles barreras al acceso al programa.

El análisis de la accesibilidad debe realizarse en función del grado de conocimiento que tiene la población objetivo del recurso, de su accesibilidad física (proximidad, transporte, horarios), y de su aceptación por parte de la población.

Los resultados

No nos extenderemos describiendo la evaluación de resultados puesto que ya hemos desarrollado un apartado dedicado a la eficacia, la eficiencia y la efectividad. La evaluación de resultados es sinónimo de evaluación de la efectividad y de eficacia. La evaluación de resultados trata de analizar el grado en que el programa consigue los objetivos establecidos, es decir la eficacia del mismo.

Por otro lado no existe ninguna razón para no poder evaluar resultados no queridos, no esperados y no buscados, es decir la efectividad. La condición es la identificación previa de estos posibles efectos o consecuencias, en este caso la clave se encuentra en la atribución de los posibles efectos observados a la intervención.

Algunos autores describen la evaluación de impactos como una evaluación de los efectos del programa sobre una población distinta a la de los usuarios directos, es decir personas asociadas a ellos como por ejemplo los familiares.

Los aspectos económicos

El análisis se centra en los costes del programa en relación con los objetivos conseguidos¹⁵. El problema básico es la monetarización¹⁶ de los resultados del programa, es decir, la atribución de valor monetario a determinadas situaciones: ¿cuánto vale un niño feliz? o que ¿una persona que deje de sufrir las consecuencias de una situación de violencia doméstica?

La evaluación económica implica tres niveles:

- **Análisis del coste-beneficio:** el coste del programa y los efectos del mismo se miden en términos económicos.
- **Análisis del coste-efectividad:** sólo el coste se mide en términos monetarios, mientras que los resultados se miden de otra forma.
- **Análisis coste-utilidad:** donde los resultados y los efectos se miden en una escala, normalmente subjetiva, de utilidad.

La participación de los agentes sociales implicados

Scriven, M. (1991)¹⁷, define a los agentes sociales implicados (stakeholders) como todas aquellas personas, instituciones y entidades que tienen algún tipo de interés o capital invertido en un programa. Esto incluye al equipo directivo del programa y muchas otras personas que están implicadas en el día a día del programa. Incluso los oponentes al programa son considerados como parte interesada.

Entre los implicados en un programa podemos destacar:

- **Responsables políticos y institucionales:** son parte interesada en el programa, ya que son responsables de las decisiones de puesta en marcha, continuidad y cese del mismo. Están interesados en conocer si las políticas implementadas son adecuadas y responden a las necesidades y los intereses de los ciudadanos.
- **Administradores públicos:** suelen ser funcionarios. Su interés se centra básicamente en el control presupuestario y en el cumplimiento de los criterios de legalidad.

notas

15 CHAMBERS, D.E., WEDEL, KENNETH, R., RODWELL, MARY K.: Evaluating Social Programs. Boston. Chestnut Hill Enterprises. 1992.

16 POSAVAC, E. J., CAREY, R.G.: Program Evaluation. Methods and Case Studies. New Jersey. Prentice Hall. 1992.

17 SCRIVEN, M.: Evaluation Thesaurus. New York. Sage Publications. 1991.

La cultura de la evaluación de programas: Un elemento fundamental para afrontar los retos de las políticas sociales

- *El equipo directivo del programa:* son una parte fundamental, a ellos les corresponden las decisiones tácticas y operativas del programa.
- *Los técnicos:* son los responsables de la implementación del programa, constituyendo la primera y, demasiado frecuentemente, única línea de contacto con los usuarios finales.
- *Los clientes o usuarios:* son los destinatarios del programa, a ellos les corresponde opinar sobre los niveles de satisfacción alcanzados.
- *Las personas cercanas a los clientes o usuarios:* normalmente familiares. Son especialmente importantes en los programas de intervención social, ya acostumbran a ser objeto de un buen número de los impactos de los programas, es decir, efectos no definidos por los objetivos del programa, lo cual les convierte en parte interesada del programa. Por otro lado, los familiares suelen ser especialmente importantes en aquellos programas que se dirigen a grupos de población con un elevado nivel de dependencia (personas mayores sin autonomía, niños, personas con disminuciones, etc.).
- *Las personas u organizaciones necesarias para generar sinérgias y reforzar los programas:* líderes sociales, informantes clave, asociaciones vecinales, asociaciones empresariales, responsables de la construcción social de la opinión pública (profesionales de la información y ciudadanos en general).

Es muy importante generar dinámicas que incluyan e impliquen desde un primer momento a estos agentes sociales con el fin

de informar y conseguir un consenso en el desarrollo de la estrategia general de intervención (planificación), las tácticas (programas) y las actividades operativas (proyectos).

La consecución del consenso a través de la participación de los implicados supone un esfuerzo importante que se verá compensado por la riqueza del trabajo, ya que se integran los diferentes puntos de vista, y por la credibilidad y respeto que adquirirán las intervenciones y la evaluación.

El dilema de la utilización de evaluadores internos o externos

La elección del evaluador constituye un factor íntimamente relacionado con el objetivo de la evaluación, pudiendo influir en la calidad y nivel de credibilidad de la misma¹⁸. En general, y en la medida de lo posible, es necesario descentralizar las evaluaciones con el objetivo de implicar al mayor número posible de personas. También, es necesario asignar partidas presupuestarias específicas, ya que estas constituyen un buen incentivo y eliminan la tentación de sobrecargar a los profesionales con trabajos que van más allá de sus obligaciones, competencias y capacidades.

En términos generales, podemos definir la evaluación interna como la realizada por el mismo personal técnico del programa. Esto supone un muy buen conocimiento de partida del programa, además un muy fácil acceso a todas las informaciones disponibles. Sus ventajas son:

- Contribuye básicamente a la mejora de todos los aspectos relacionados con la implementación del programa, ya que el personal que la realiza está muy involucrado en el mismo y, por tanto, son parte interesada en la mejora. La información que proporciona sirve para modificar aquellos aspectos que no acaban de funcionar. El nivel de influencia sobre el programa acostumbra a ser elevado, ya que las posibles barreras y desconfianzas por parte del equipo se ven disminuidas considerablemente. Los costes de la evaluación interna son casi siempre inferiores a los de la externa debido a la no contratación de consultores o agencias externas.

Los inconvenientes más importantes son:

- Cuestionamiento de la objetividad de los evaluadores al tratarse de personas involucradas en el programa, con la consiguiente pérdida de credibilidad. También cabría señalar la posible no especialización de los evaluadores con la consiguiente repercusión en la calidad de la evaluación.

La evaluación externa es la realizada por consultores o agencias externas especializadas en evaluación. Las ventajas de utilizar evaluadores externos son:

- Maximización de la objetividad como consecuencia del hecho de no estar involucrados en el programa. Una consecuencia de esto es el incremento en el nivel de credibilidad de los resultados de la evaluación. Otra ventaja de utilizar evaluadores externos es la

mayor formación y nivel de conocimientos de estos en materia de evaluación lo cual repercute positivamente en la calidad de la misma.

Los inconvenientes de la evaluación externa son:

- Una disminución de la influencia de la evaluación en el equipo técnico del programa debido a la desconfianza y a las barreras que se producen frente a lo externo, lo cual repercute en la introducción de aspectos de mejora del programa. Por otro lado, los costes de la evaluación externa acostumbran a ser muy superiores.

Factores que inciden en la credibilidad de las evaluaciones

Existe una afirmación popular que dice que en esta vida no es suficiente hacer las cosas bien, sino que además debe parecer que están bien hechas. Esta verdad tiene también su reflejo en el campo de la evaluación de programas en el sentido de que además de evaluar y hacerlo bien es necesario dar credibilidad a la evaluación.

La falta de credibilidad limita totalmente el valor y las aspiraciones de la evaluación.

Los factores que pueden influir en la credibilidad de la evaluación son¹⁹:

18. QURESHI, H.: Internal and external evaluation of social work. Scandinavian Social Welfare. 1998:7: 137-144 Blackwell, 1998.

19. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD): Improving evaluation practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper. PUMA/PAC(99)1. 1999.

La cultura de la evaluación de programas: Un elemento fundamental para afrontar los retos de las políticas sociales

- Nivel de competencia y credibilidad de los evaluadores.
- Confianza existente entre los evaluadores y los evaluados.
- Nivel de participación de los agentes implicados.
- Transparencia y difusión de los resultados de la evaluación.
- Metodología clara y rigurosa.
- Fiabilidad en la recogida de información.
- Existencia de un buen nivel de comunicación entorno a la evaluación.

Es necesario analizar cada uno de los puntos indicados con relación a posibles situaciones que pudieran incidir en el nivel de credibilidad de la evaluación.

Algunos de los beneficios que podemos esperar de la implementación de una cultura basada en la evaluación

Para finalizar este artículo y a modo de conclusión quisiera señalar algunos de los beneficios que las organizaciones que operan en el ámbito social podrían obtener como consecuencia de la implementación de una cultura de la evaluación.

Una cultura organizativa basada en la evaluación de programas podría contribuir a:

- **La mejora de los aspectos relacionados con la gestión y, consecuentemente, una mayor profesionalización.** Las organizaciones que operan en el ámbito social deben mejorar los aspectos relacionados con la gestión, especialmente, si quieren ofrecer servicios de valor añadido adaptados a las necesidades de los ciudadanos. Todos deberíamos entender que no es suficiente hacer el bien, sino que también es necesario hacerlo bien. Desgraciadamente, demasiado frecuentemente se asocia el sector social a la inoperancia y al amateurismo. Todas las organizaciones que desarrollan su labor en el ámbito social, especialmente si operan con fondos públicos, han de introducir en la gestión de las organizaciones criterios de eficacia, eficiencia, rigor y transparencia.
- **La implementación de forma sistemática de procesos de planificación estratégica.** Las organizaciones deben estar orientadas a responder a las necesidades de sus clientes. Si las necesidades cambian, consecuentemente, las actividades que desarrollan estas organizaciones también deben cambiar. De hecho, todas las organizaciones se enfrentan a un entorno en constante cambio que es necesario conocer si se desea actuar de forma rigurosa.

La planificación estratégica implica el desarrollo de sistemas de información que mantengan el pulso a los entornos interno y externo en el que se desarrollan las actividades de la organización, con el objetivo de conocer los cambios que puedan afectar a la misión de la organización: Se trata, pues, de evaluar constantemente los posibles cambios para conseguir una mayor adaptación.

- **El desarrollo de sistemas de información internos y externos.** Los sistemas de información constituyen la base de la planificación y la evaluación y, por

consiguiente, de los procesos de toma de decisiones. De la misma forma que actualmente resulta inconcebible que una empresa pueda funcionar sin una contabilidad, que en el fondo no es más que un sistema de información, sería importante que las organizaciones que operan en el ámbito social tomaran conciencia de la importancia de desarrollar sistemas de información adaptados a sus características y necesidades de adaptación.

- **El desarrollo de redes de intercambio de información y difusión de buenas prácticas.** El concepto de buenas prácticas, tan usado en los últimos años, recoge la idea de poder transferir experiencias y conocimientos. En la medida en que el conocimiento y la aplicación de metodologías rigurosas crecen, también crecen las oportunidades de sistematizar las intervenciones y exportar determinadas prácticas a otros ámbitos. Esto es especialmente importante en el ámbito social debido, principalmente, a la existencia de gran número de organizaciones que operan de forma atomizada y heterogénea. Pensemos en la gran cantidad de ONGs que trabajan sin ningún tipo de contacto y coordinación entre ellas.
- **El desarrollo de sistemas de mejora de la calidad de los servicios y las intervenciones.** Los planes y programas de mejora continua de la calidad de los servicios, tienen una importante tradición en el ámbito de las empresas privadas. En el ámbito de la sanidad han tenido un importante empuje en estos últimos 15 años, siendo en el ámbito de los servicios sociales su introducción

incipiente, de hecho, únicamente existen algunas experiencias aisladas²⁰. Los sistemas de mejora de la calidad se basan en el rigor de la evaluación, la participación de los diferentes agentes relacionados con la compra y la provisión de servicios, la formación de los profesionales, el conocimiento de la opinión de los usuarios. El objetivo básico es la mejora continua y la orientación a la satisfacción de las necesidades del cliente.

- **Una financiación más transparente.** Entre las funciones tradicionales que ha venido desempeñando la evaluación de programas a lo largo de su corta historia destacan la asignación y control de fondos con base a criterios de eficacia y eficiencia. Algunos países tienen establecidos legalmente mecanismos de evaluación con la finalidad de establecer prioridades y criterios objetivos de financiación de programas, lo que contribuye de forma importante a hacer más transparente todo el sistema.
- **Una mayor participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas.** Los ciudadanos, en general, y los agentes sociales implicados, en particular, deben participar en el diseño y evaluación de las políticas públicas. Esta participación debería hacerse en un marco que no

notas

20. Una experiencia de este tipo es la evaluación externa de la calidad realizada en los centros del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS), que abarca centros de día y residencias asistidas para personas mayores y residencias para disminuidos físicos y centros de disminuidos psíquicos.

**La cultura de la evaluación de programas:
Un elemento fundamental para afrontar los
retos de las políticas sociales**

interfiera el trabajo cotidiano de los profesionales. Estamos convencidos que la evaluación de programas constituye el marco idóneo para promover la participación e implicación de los ciudadanos en las políticas públicas.

A lo largo de las páginas anteriores hemos intentado señalar las contribuciones que puede realizar la incorporación de una cultura de la evaluación a la práctica cotidiana de la intervención social. Creemos que a pesar de que aún estamos lejos de las prácticas de otros países, como Estados

Unidos, Canadá, Suecia, Holanda, Alemania y Finlandia, en los próximos años la evaluación de programas sufrirá un gran empuje debido a la cada vez mayor profesionalización del ámbito social y a la necesidad de establecer criterios de rigurosidad y transparencia en la toma de decisiones y en las asignaciones presupuestarias. Esperamos que la lectura de este artículo haya contribuido a aumentar la conciencia a este respecto y, a su vez, que el mismo lector pueda contribuir a difundir esta necesidad.

Sobre calidad profesional

María Jesús Domínguez Pachón. Diplomada en Trabajo Social. Licenciada en C. Políticas y Sociología. Profesora de la E.U.T.S. de León.

Cuestiones previas

La invitación del Editorial y el estímulo recibido de la lectura de los artículos¹, me han animado para introducirme en este interesante movimiento de "reflexión" en torno a la "calidad".

La dedicación, principalmente docente, orienta mi interés hacia el ámbito de la formación. Me pregunto sobre la *calidad* de la capacitación de los trabajadores sociales para el desempeño de sus funciones, actividades y tareas y sobre la *calidad* de la respuesta profesional.

La *calidad* se ha convertido en el eje central de la estrategia de un número creciente de organizaciones que tratan articular en torno a ella las actividades que realizan, involucrando, al mismo tiempo, las personas que la integran. Ello es producto de una doble necesidad: la organización debe mejorar su empeño para mantener sus posiciones en el mercado y la dirección busca nuevas formas de gestión que impliquen aceptación y compromiso de las personas con la mejora de la calidad.

La "*cultura de la calidad*" parece ir penetrando, con diferentes ritmos de rapidez o lentitud, los distintos ámbitos de nuestra vida y organización social, impulsando una cultura que tiene que ver con el **modo** de abordar las decisiones y problemas.

Calidad objetivo a alcanzar

La calidad, está motivada fundamentalmente por la necesidad de adaptación a las exigencias de la *tecnología y el mercado*. Asistimos hoy a un adelanto tecnológico con aplicaciones y trascendencia en la vida de las personas, constituyendo un verdadero reto la necesidad de vivir en un mundo dominado por la tecnología cambiante y por un mercado laboral que tiene como factor común la inestabilidad.

Buscar la calidad significa buscar la mejora continua. Al ser la competitividad un lugar común la calidad es, cada vez más, un objetivo a alcanzar por todo tipo de empresas y organizaciones refiriéndose igualmente a los productos y a los servicios. En el ámbito de la empresa, la calidad, suele describirse desde el punto de vista de los:

- Mecanismos de colaboración* del personal con la empresa para la obtención de máximos beneficios.
- Mecanismos de gerencia* establecidos por la dirección de la empresa.
- Mentalidad generalizada* que afecta numerosos aspectos como son: El respeto al personal como seres humanos, priorización de la calidad, marketing,

1. *Servicios Sociales y Política Social*, nº 49. Ed. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social. Madrid, 2.000.

consideración del propio departamento como "cliente" a servir, analizar datos y hablar con hechos, concretarse en pocas cosas pero importantes, etc.

A través de estos mecanismos se trasluce el objetivo de mejora que lleva a un profundo cambio en la orientación y en las prácticas, aspectos que derivan de una nueva filosofía y del compromiso con nuevas prácticas de gestión del trabajo de las personas, lo que se manifiesta en:

- Igualitarismo más que jerarquía.
- Apoyo del desempeño del grupo, el desempeño individual.
- Participación y autonomía más que mando y control.
- Orientación a la organización más que al puesto de trabajo.
- Cambio más que en la estabilidad.

El modelo europeo de calidad para las pymes, pone la atención en:

- * **El liderazgo:** Gestión del personal, política y estrategia y los recursos.
- * **Los procesos:** Satisfacción del personal, satisfacción del cliente y el impacto social.
- * **Resultados.**

Calidad en los servicios

Los servicios por su parte tienen características propias: son intangibles, heterogéneos y variables (no hay relación entre el costo de la entrada para ver un partido y el nº de goles), se producen al

mismo tiempo que se consumen y no son perdurables; requieren el contacto directo con los clientes, y las demandas que estos plantean son personales y diferenciadas frente al mismo servicio, los clientes participan en su producción.

La calidad de los servicios se expresa principalmente en términos de:

- * **Calidad técnica:** satisfacción de las necesidades.
- * **Calidad relacional:** comunicación, información;
- * **Calidad ambiental:** condiciones de higiene, luz, temperatura, acogida;
- * **Calidad de la imagen:** aspecto del personal: limpio, cuidado educado;
- * **Calidad económica:** cuanto gasta el cliente por obtener el servicio; cuanto gasta la empresa para lograr la satisfacción del cliente;
- * **Calidad organizativa:** manera eficiente con que la empresa obtiene el servicio.

El interés contemporáneo por la calidad y sus implicaciones tiene sus antecedentes en las primeras décadas del siglo XX, en la búsqueda de técnicas de control de calidad y reducción de errores en los procesos de producción industrial y, desde entonces, ha ido evolucionando hasta dar lugar al modelo de gestión integral conocido como *gestión de calidad total*².

La gestión de calidad total se constituye como un sistema vertebrado en torno al cambio y tiene un sentido práctico, Ello la lleva a convertirse en un enfoque multidisciplinar y eminentemente prescriptivo pues se centra en la mejora de

la organización. La mejora, activada por el aprendizaje, garantiza el mantenimiento de la capacidad para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes.

Formación, Calidad y servicios sociales

Refiriéndonos más específicamente a los servicios sociales, todos estamos convencidos efectos contraproducentes que trae la improvisación en este ámbito. Cada vez es más necesario poner atención en estudiar cómo *hacer mejor* lo que estamos haciendo. Todo requiere un cierto aprendizaje, no se puede adquirir profesionalidad sin un cierto esfuerzo. Al mismo tiempo, podemos observar que, en España, *la calidad apenas forma parte de la cultura de dichos servicios*; aunque no falten iniciativas y publicaciones que ponen en evidencia la importancia y que tiene, para el futuro de los servicios sociales, hacer evaluaciones sobre la calidad de las intervenciones y el relieve que tiene la gestión de los recursos humanos en el desarrollo de políticas de bienestar³.

La calidad de *"la atención"* de los servicios sociales, pone de relieve la capacidad disponible para dar respuestas a las necesidades sociales de referencia, de acuerdo con *el nivel de desarrollo de los conocimientos científicos y técnicos aplicables* y a la utilización de *los recursos disponibles* (humanos, financieros, materiales, técnicos).

El concepto de calidad subraya principalmente tres componentes: *El técnico-científico, los contenidos de la relación interpersonal y las condiciones físicas de los*

equipamientos. El objetivo del "control de calidad" en los servicios sociales también se centra en "comprobar si lo que hacemos, lo hacemos bien" y con ello perfeccionar la atención que el sistema tiene capacidad de proveer, para aumentar el nivel del resultado final conseguido, es decir, para satisfacer mayor cantidad de necesidades sociales propias del campo específico de actuación.

Una de las dimensiones a considerar, al tratar de la *"calidad de la atención"* de los servicios sociales, es la que identifica el

notas

2. Esta concepción más general de *sistema* indica que se trata de un conjunto de elementos y actividades que interactúan dentro de una organización con el fin de obtener determinados resultados. Lo novedoso no son los elementos, sino la manera en la que se organizan y orientan los objetivos; el nexo de unión es la mejora continua que se convierte en filosofía y norma de vida y el factor clave que hace posible el despliegue continuado de mejora es la *capacidad de aprender*.

3. En la normativa de los servicios sociales de la Junta de Castilla y León, el término *calidad* se encuentra en los siguientes decretos y órdenes: Decreto 109/1993, por el que se regula la Autorización, la Acreditación y el Registro de entidades de las entidades, servicios y centros de carácter social en Castilla y León. Decreto 5/2000, de 13 de enero por el que se crea la red de asistencia a la mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León. Orden de 21 de junio de 1993, por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización de centros de la tercera edad para su apertura y funcionamiento. Orden del 21 de junio de 1993, por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización de centros de minusválidos para su apertura y funcionamiento. Orden de 29 de agosto de 1993, por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos para la apertura y funcionamiento de los centros y establecimientos de menores de protección o en el riesgo de marginación.

Sobre calidad profesional

nivel científico-técnico, referido explícitamente a la *capacidad de los profesionales sociales para aplicar los conocimientos de su propia disciplina* a la solución de las necesidades sociales de referencia y al aumento del grado de satisfacción de los usuarios.

El nivel científico-técnico afecta a sus dos componentes principales: la aplicación del instrumental técnico propio de cada disciplina y la competencia comunicativa de los profesionales. Esta dimensión de la calidad se expresa en la competencia profesional y está determinada por varios factores:

- la formación académica de los profesionales
- la formación permanente de los profesionales
- el grado de desarrollo profesional que permite las condiciones materiales de los servicios

En los servicios sociales confluyen diversas disciplinas enmarcadas en el ámbito de las ciencias sociales. Cada una de ellas proporciona importantes contribuciones técnicas para la implantación del sistema.

La complejidad social y la lectura de la realidad

Hablar de calidad, refiriéndome a las profesiones, puede parecer redundante, puesto que si hay algo propio de estas es precisamente la calidad de sus respuestas, fundadas, por definición, en un saber con bases científico-técnicas. Sin embargo nunca su saber es acabado.

Dentro del trabajo Social *aprender*, tiende a ser, cada vez más, una actividad permanente del profesional; si bien, ello está condicionado por la existencia, o no, de comunidades de aprendizaje.

Lo específico del Trabajo Social se coloca hoy, en un sistema complejo y articulado, que tiene como componentes esenciales además del Trabajo Social, la entidad o forma de organización en la que se sitúa, la comunidad social de referencia, las personas o núcleos que la forman, las entidades y servicios que se relacionan a nivel global dentro y también fuera de la comunidad y en particular los ciudadanos de la misma comunidad, etc.

De hecho el sujeto-objeto de intervención del Trabajo Social es:

- * *La comunidad con sus necesidades colectivas;*
- * *Cada persona o núcleo con sus necesidades específicas, históricamente determinadas y relacionadas con el contexto socioeconómico y cultural en el que están insertas.*

Exigencia de recuperar la visión global

La calidad total, al valorar el conjunto de elementos que configuran e interactúan en una determinada situación, pone de relieve la importancia de recuperar la visión global. En el Trabajo Social, la globalidad, tiene como referente la persona como unidad profunda y entera, en su relación con la realidad social y ambiental. Es este un principio profundamente enraizado en la profesión que pone interés en captar los

factores que juegan en la experiencia humana, personal y social, ordenándolos con un criterio de unidad orgánica y comprensiva respecto al cual orientar la acción.

La unidad del proceso metodológico, dada por la pluridimensionalidad de acciones dirigidas a las dimensiones relacional, sociocultural y política-administrativa. La intervención del Trabajo Social se ha caracterizado desde siempre por la polivalencia y la polifuncionalidad. Su actuación se dirige a personas de todas las edades, grupos e instituciones variadas, generalmente dentro de marcos de política social, y enfrenta problemas y necesidades diversas, refiriendo las personas y sus necesidades al "mundo vital" de su comunidad.

Ello requiere que el Trabajo Social al desempeñar sus funciones de prevención, promoción, asistencia, rehabilitación, etc., se oriente en tres dimensiones:

- * *hacia la persona* y su núcleo de convivencia para recoger sus instancias y apoyarlo en relación con los recursos;
- * *hacia las instituciones*, para hacer llegar la demanda social;
- * *hacia la comunidad*, considerándola portadora de demandas globales y como expresión de recursos concretos, que deben ser animados y desarrollados por medio de una participación efectiva.

El Trabajo Social no ha permanecido ajeno a las transformaciones sociales y a las innovaciones técnico-científicas, estas, junto con el aumento global del saber humano y la consiguiente especialización de las funciones, han contribuido a que la

división del trabajo y los mecanismos de delegación adquieran niveles de parcelación y separación muy marcados.

Ello ha dado, como resultados no queridos, una limitación para comprender fenómenos sociales complejos y articulados y una reducción del "saber", en nuestro caso, el saber social, a fragmentos de realidad difícilmente relacionables con la complejidad social de referencia, contribuyendo a una separación cada vez más amplia entre el Trabajo Social, otras profesiones sociales, la administración y entre los mismos trabajadores sociales.

Asistimos a una proliferación de nuevas profesiones y roles y, por consiguiente, a nuevos mecanismos de delegación (en los que el ciudadano-usuario se ve cada vez más despedazado, dividido por los distintos problemas y patologías para cada una de las cuales tiene un especialista, portador de una improbable solución). Junto a la figura del Trabajador social se han desarrollado otras profesiones, cada una de ellas titular de roles y especializaciones a veces bien orientadas, otras no, pero siempre tratando de leer y de comprender las necesidades y problemas de un único individuo y de un mismo territorio.

Es evidente que el riesgo que pesa sobre este proceso de especialización y sectorialización, es el de perder de vista la globalidad de las necesidades y problemas de los que cada ciudadano o comunidad es portador. Existe, de hecho, el peligro de la percepción parcial de los aspectos problemáticos que llegan al servicio, aquellos para los que se está preparado.

Articulación de las intervenciones sociales

Otro aspecto relacionado con la falta de *visión global* y articulada de problemas y necesidades es el de la ineficacia de las intervenciones puestas en marcha de forma aislada y unilateral.

Frente a este proceso, que lleva implícitos, también, importantes elementos positivos como son el aumento de la posibilidad de respuestas específicas, un alto grado de profesionalidad y técnica y de progresiva especialización, es necesario plantearse el problema de la recomposición y generalización del saber social "*que los distintos profesionales obtienen en función de su propia profesión*".

Esta recomposición y generalización pueden ser recuperadas a través de una metodología de trabajo que tenga en cuenta dos postulados:

1. Consideración del *territorio* como lugar privilegiado de manifestación de necesidades, problemas y potencialidades de las personas, contextualizadas en su propio ambiente vital y, por consiguiente, valoración del mismo como lugar privilegiado de trabajo y conocimiento, donde se pueden expresar las condiciones de crecimiento, ayuda y propuesta.
2. El trabajo interdisciplinar de *equipo*, como el lugar para la recomposición unitaria y sistemática del saber social compartido, entre los distintos servicios o profesiones.

A partir de estos postulados es posible:

- Redefinir nuevas configuraciones de la profesionalidad, a través de procesos de crecimiento y de adaptación.
- Recuperar la función original del Trabajo Social dirigida a la prevención, a la remoción de las causas de necesidad y por consiguiente a la puesta en práctica, dentro del servicio, de aquellos aspectos y funciones reparadoras propias de los procesos orientados a favorecer la *autonomía y el bienestar* psicofísico del individuo y su núcleo y/o de la comunidad.

La calidad y los modos de concebir la profesión

Siempre es interesante centrar la atención en el itinerario histórico recorrido por el trabajo Social en su empeño por afirmarse profesionalmente y aclarar su función social.

En dicho proceso están implicados la realidad social, la incorporación de los conocimientos y avances de la ciencia social, la conciencia de la profesión, la práctica de la misma y la propia reflexión profesional.

Hay distintas *maneras* de considerar la profesión y el cometido profesional. Las intervenciones sociales tienen en cuenta los recursos disponibles en el ámbito institucional, personal y profesional, pero al mismo tiempo tienen que medirse con la capacidad cultural e ideal para desarrollar acciones capaces de dar respuestas nuevas.

Ello plantea, en muchos casos, la necesidad de una ampliación del número de profesiones para poder atender las nuevas responsabilidades, no solo en el ámbito de sensibilidad o de intereses individuales y sociales sino que se evidencia en la práctica con objetivos y motivaciones que se plasman en intervenciones y acciones sociales.

En este sentido la intervención social se orienta a iniciativas y procesos que garanticen la atención y la sensibilidad hacia las necesidades y problemáticas atendidas. Es una operación difícil, porque implica la *capacidad de hacer*, en sentido personal, interpersonal, profesional y extraprofesional.

Configuración del ámbito profesional

En el ámbito profesional se puede hablar de acción eficaz solo en sentido plural; a nivel extraprofesional, las distintas titulaciones (técnicas o no), se estructuran en términos de proceso integrado. Este obtiene relieve si los resultados son apreciables dentro del servicio y socialmente.

Para quien trabaja en los servicios, el nuevo espacio técnico que se configura, se caracteriza por asumir las coordenadas de la propia intervención en sentido más amplio. Superando los espacios de la relación dual o del pequeño grupo.

La configuración de las competencias profesionales se da en dos dimensiones:

- Centrada sobre la relación interpersonal en *espacios reducidos*, duales o de pequeños grupos;
- Dimensión *más amplia*, capaz de relacionarse con sectores y estructuras del ambiente institucional y de vida (recursos formales e informales) es decir, con capacidad de moverse en espacios más amplios de naturaleza institucional e interpersonal.

La ampliación de los ambientes operativos permite abarcar intereses de protagonistas diversos, igualmente orientados a obtener mejoras y cambios para la atención de distintos colectivos que se encuentran en situaciones de desventaja en el ámbito de las oportunidades sociales.

Esta amplitud influye también en las sedes y en los itinerarios a recorrer para la toma de decisiones; dentro de este marco el Trabajo Social constituye un componente instrumental y de servicio pues trata de enfrentar, remover o resolver problemas y situaciones de personas en situación de necesidad, marginación, exclusión, dificultad.

Dimensiones de la intervención

Desde este enfoque podemos tener:

- * Profesionales que saben proyectar y gestionar servicios en *espacios reducidos*, es decir sobre situaciones duales o poco más. Desde el punto de vista técnico y metodológico esta es la experiencia más consistente y consolidada, propicia los modelos tipo "*libre profesional*", con formas de especialización propias de la consulta ambulatoria y favorece, a su vez, la estructuración de servicios que proporcionan prestaciones de distinta naturaleza (económica, asesoramiento, terapéutica, etc.).

- * Profesionales que saben moverse en *espacios más amplios* y que asumen perspectivas sobre dimensiones plurales, pudiendo hacer el recorrido entre la situación individual y la intervención de relieve comunitario.

Se nos presenta entonces la necesidad de comprender como intervenciones pensadas para ambientes restringidos y más amplios *puedan unirse y relacionarse* y de buscar el modo en que sea posible apoyar e integrar su acción, pues para garantizar una acción plural es imprescindible una acción entre las profesiones y los recursos, en un marco capaz de superar la sola dimensión de la buena voluntad, orientando la disponibilidad y el interés hacia la confrontación y la colaboración.

Actuar en espacios amplios requiere idear, proyectar y realizar intervenciones de ayuda que *asuman un mínimo común denominador*, es decir articulado sobre varios factores, por ejemplo, asumir interlocutores que puedan, a su vez, ser destinatarios del servicio.

Desde esta orientación, quien actúa en los servicios sociales, se coloca en una posición de orientación y coordinación técnica de recursos que no le reconocen titularidad institucional para ocupar dicho rol y que con frecuencia defienden razones de autonomía que caracterizan su propia intervención.

Al mismo tiempo, es posible, pensar en un *crecimiento de las razones propias de la integración*; teniendo presente que para el desarrollo de este tipo de funciones se requieren formas de *reconocimiento*.

Si el reconocimiento no se dirige a una persona individual sino a un núcleo de competencias y funciones integradas entre sí y gestionadas por más personas, el relieve de la integración, entre profesionales y ámbitos de servicio diversos, puede asumir nuevos y más consistentes significados.

La relevancia no radica en una dimensión interna al servicio sino que tiene un relieve externo en el sentido de que "sirve", resulta útil, reconocible, también fuera. Ello constituye la base para un desarrollo de funciones relevantes en el sentido social, independientemente de las atribuciones profesionales establecidas.

Es posible, así, intuir la posibilidad de colocarse dentro de un proceso productivo de cambio social que es hacia lo que se orientan los modelos de investigación-acción, relacionales, etc. En un proceso de esta naturaleza, los signos de cambio se distribuyen a distintos niveles y se pueden apreciar fuera, en el proceso evolutivo de las metodologías profesionales y dentro de los modos de ser y de articularse en perfiles profesionales propios del servicio a las personas.

El problema se hace especificable a partir de la pregunta *¿qué roles y para qué?*, es decir *¿qué posiciones son eficaces para que el grupo resulte satisfactorio, productivo y en condiciones de ofrecer un servicio de calidad?*

Algunas "claves" para la consideración de la calidad profesional

Es importante encontrar signos, recorridos y direcciones de cambio en el ejercicio de la profesionalidad social, no solo como problema de perspectiva sino también como instrumento para leer la experiencia.

Profesionalidad y relevancia

Consideraremos algunos componentes de *profesionalidad* típicos de quien actúa en lo social. Una hipótesis de partida es la que atribuye a la acción tres tipos de *relevancia*:

- * *Personal*, implica procesos de decisión y de elección que no se pueden eludir.
- * *Profesional*, interviene sobre personas, dinámicas de relación, situaciones de vida y por consiguiente implica una profesionalidad específicamente orientada;
- * *Social*, desarrolla acciones de cultura y valores que se miden con el ambiente, en el que encuentran razones y modos de ser las mismas intervenciones.

En numerosas ocasiones, esta última función, se ha dado de hecho como si no representara un componente del perfil profesional y con frecuencia se ha confundido con las instancias políticas de las que ha sido portadora.

Las relevancias son un terreno fértil para afirmar la identidad profesional, pero al mismo tiempo pueden ser la base de dinámicas conflictivas y de decaimiento que

pueden hacer muy pesada la experiencia del trabajo en los servicios. Las razones de estas dificultades son múltiples y en parte dependen de la misma situación de las políticas sociales. Otras dificultades las encontramos en la falta *de claridad* de algunos perfiles profesionales que todavía no están bien articulados, en metodologías escasamente integradas, incluso conflictivas entre sí, en referencias a técnicas ancladas en opciones epistemológicas poco compatibles.

Calidad de las actividades y tareas

Otras reflexiones de interés en torno a las funciones y tareas del trabajo social pueden centrarse en cuestiones específicas de valencia y calidad.

- Elementos constitutivos:

Cuando nos referimos a los elementos constitutivos de la tarea profesional: acto, contenido, condición y criterio, puede ser relativamente sencillo definir los dos primeros, incluso las condiciones por cuanto definen "dónde" y "cuando", de hecho las mayores dificultades aparecen al tratar del *como* y sobre todo al definir los *criterios*, aspectos estos decisivos con respecto a la calidad de la intervención.

Entramos aquí en lo específico profesional sobre la base de la formación y la experiencia, la metodología de trabajo, las propias motivaciones profesionales, su ser global y las condiciones sociales, culturales, económicas externas, generales y específicas de la comunidad a la que pertenece la persona que se tiene delante. "Cómo" conducir una determinada entrevista de

apoyo y cuando desarrollarla son valoraciones individuales, particulares, discutidas por el equipo de trabajo, que pueden cambiar cada vez, sobre la base de las variables enunciadas.

La definición teórica del "cómo y cuando" de la tarea profesional debe darse dentro del equipo de trabajo, sobre la base de modelos teóricos de referencia, de la formación, de las motivaciones y de la experiencia profesional de cada miembro del equipo en la dimensión histórica y concreta de la comunidad en que se actúa y puede ser considerada en los distintos campos operativos, para las elaboraciones de informes, derivación de casos a otros servicios, etc.

Es más fácil precisar el cómo y el cuándo, en las circunstancias en que están definidos, a nivel general, por orientaciones legislativas o por una norma específica, es el caso de las prestaciones y/o ayudas económicas en las que el cómo adquiere la forma de un procedimiento administrativo.

El último elemento indicado, *el criterio*, es el que define de manera más propia el nivel de calidad o standard óptimo o aceptable con el que debe ser realizada una determinada tarea refiriéndose en general a la *valencia*⁴ principal de la misma.

En todas las tareas profesioales en las que existen modelos de referencia teóricos, metodologías consolidadas, procedimientos técnicos claros, indicaciones prácticas precisas, es más fácil definir los *criterios cualitativos* orientadores para determinar una tarea coherente con niveles profesionales previstos. Por ej. Puede ser fácil responder con criterios cualitativos cuando se trata de

documentar una entrevista de apoyo (sintética, exhaustiva, clara, correcta en la esencia y en la forma), o la derivación de un caso a un organismo cuidando un contenido informativo suficiente, comprensible para el destinatario y burocráticamente correcto.

El problema es más arduo cuando se deben identificar *criterios cualitativos* para tareas profesionales que tienen como *valencia principal la relación* con personas. En este caso se han consolidado modelos teóricos, metodologías técnicas y numerosas indicaciones prácticas; pero, mientras que para las otras tareas profesionales se dispone de instrumentos sucesivos para comprobar si determinados criterios cualitativos han sido satisfechos, para la "relación" específica establecida con el "usuario" durante una determinada entrevista o durante el entero desarrollo del proceso de ayuda, es muy poco lo que puede quedar escrito o, de alguna manera, documentado.

La valoración cualitativa de una tarea profesional con alto contenido relacional (no siendo posibles en el trabajo cotidiano situaciones experimentales como "la observación externa", o, "la grabación de la entrevista"), se puede abordar solo empíricamente con la valoración en términos subjetivos, por parte del profesional y del usuario, basándose en la evolución de la propia relación. La valoración de la calidad de una tarea profesional con alto contenido relacional es un punto central y crucial para la validez científica de la profesión de Trabajo Social.

– Criterios de calidad:

Por su parte las funciones y tareas profesionales, para responder a niveles

de calidad, han de ser definidas sobre la base de algunos criterios, entre ellos: *pertinencia, claridad, realizabilidad, medibilidad.*

De hecho, en la práctica profesional, se advierte la progresiva exigencia de esta definición, particularmente en las situaciones en las que la intervención está más comprometida con el control social y la colaboración.

Es *pertinente* al rol del Trabajador Social una tarea que, por un lado forma parte específica de la profesión (así puede ser pertinente una entrevista de apoyo y no serlo otra con un marcado valor psicológico-terapéutico) y por el otro está en relación con las necesidades de la comunidad de referencia (pueden ser pertinentes las iniciativas de investigación, de promoción, de activación de recursos y no serlo todas aquellas que se orientan a mantener la dependencia como es el caso de algunas prestaciones distribuidas de forma indiscriminada, o que favorecen la formación y mantenimiento de ghettos, etc.).

Todo cometido profesional debe responder a un requisito de *claridad*: definir que se entiende por entrevista de apoyo, por seguimiento, por acogimiento familiar, etc. El esfuerzo por definir las tareas profesionales en relación con las actividades y funciones será de gran utilidad para:

- * Superar numerosos equívocos históricos y culturales ej. relacionados con el género, la motivación, el status, etc.
- * Tener mayor capacidad contractual y poder en términos de posibilidades

concretas, en relación con otras profesiones más afianzadas, pero que enfrentan los problemas por aspectos parciales y específicos, que se relacionan con la intervención profesional del trabajador social (es el caso de los médicos en la atención primaria, psicólogos, docentes, psiquiatras, ginecólogos, pediatras, etc.

- * Tener mayor capacidad de incidencia y posibilidad de intervención sobre realidades individuales y colectivas en las que la profesión esté implicada.

Además de lo indicado la tarea profesional debe ser *realizable y mensurable*. Definir la realizabilidad es una operación extremadamente relevante y favorece, para el trabajador social en nuestro caso, la posibilidad de *evaluarse* continuamente frente a una serie de variables a veces fácilmente remisibles, como son:

- * El contexto socio-económico y cultural externo.
- * El contexto normativo-organizativo-motivacional interno.

Puede ser fácil definir la realizabilidad de tareas vinculadas con la provisión de

notas

4. Las tareas profesionales pueden agruparse al respecto en tres grandes categorías: cognoscitiva, relacional y pragmática, según que el trabajo esté orientado al incremento de conocimientos y del bagaje cultural y profesional (cognoscitiva); hacia el establecimiento de relaciones significativas con otras personas o grupos (relacional); el ejercicio profesional requiere en otras ocasiones la atención a la obtención de determinadas prestaciones, activación de recursos formales e informales, y/o identificación de riesgos, etc. (pragmática).

prestaciones económicas, pero puede no serlo tanto si se trata de definir la realizabilidad actuando en áreas prevalentemente relacionales, es decir:

- * En contextos de *relación* con el usuario y/o su núcleo.
- * En contextos de una *actividad de prevención* ya sea de ámbito individual o comunitario.
- * En contextos de *actividades de promoción* y/o activación de recursos presentes en una comunidad de referencia.

Definir aquí la realizabilidad significa hacer un examen de la realidad interna y externa de la entidad y/o servicio, la autoevaluación de la propia profesionalidad y la del equipo.

La última referencia es la relativa a la medibilidad. La calidad exigida en este caso se relaciona con la posibilidad de elaborar instrumentos que permitan la evaluación y el control de la actuación profesional desarrollada a través de las diferentes actividades y proyectos, en las distintas fases de programación, ejecución, o por aspectos administrativos. Una vez más tenemos que tener presente que en la medida en que prevalezca el contenido "relacional" la posibilidad real a nivel de base, para el correcto proceso de evaluación y control, requerirá la atención a proveer *sistemas informativos* de base y de ejercicio adecuados, así como algunos instrumentos de *evaluación subjetiva*, centrados en los procesos comunicativos como el NGT, u otros.

Es importante definir, en lo posible, las tareas profesionales de manera que puedan ser medibles, recurriendo, por ejemplo, a la

construcción de los indicadores de cambio, que faciliten la evaluación y control a nivel cuantitativo (respondiendo a los problemas de cantidad) y también cualitativo⁵.

La insistencia, en el esfuerzo por basar la profesionalidad en criterios de valoración cuantitativos y cualitativos que servirá para proporcionar los instrumentos operativos más adecuados constituirá también, como hemos señalado en otros momentos, una aportación de gran importancia en función del mayor reconocimiento y de la valoración científica de la profesión.

La articulación de la profesionalidad

Esta dinámica estrechamente relacionada con el grado de desarrollo de las formas de acción al servicio de la persona, repercute en el "quien soy" y "quienes somos" profesional y se reflejará en las caracterizaciones específicas del rol profesional, con las que en términos de calidad, todo profesional se deberá confrontar y medir: *el ser*, referido a los conocimientos; *el saber ser*, referido a las actitudes y *el saber hacer*, referido a las habilidades.

Es cierto que, unificando conocimientos, actitudes y habilidades propias del Trabajo Social, surge una profesión extremadamente articulada y flexible, con un notable bagaje técnico-cultural, con amplia disponibilidad e interés por la relación humana. Pero estas condiciones, que son necesarias, son insuficientes (son igualmente los modelos teóricos de referencia y los procedimientos metodológicos y científicos), para situarse de manera correcta positiva y eficaz frente a la actuación profesional de calidad.

Es importante desde un concepto de calidad de las profesiones, la capacidad de describir las *áreas de competencia* que caracterizan el propio perfil profesional; frecuentemente confundimos estas áreas con las áreas de acción enumerando las actividades que configuran la propia experiencia y/o con los contenidos disciplinarios de la formación profesional. Es importante, sin embargo, poder describir áreas transversales a diversos perfiles profesionales, ello ayudaría a proyectar líneas para un adecuado crecimiento profesional e interprofesional.

Las consideraciones que se hacen sobre la profesión desde el punto de análisis de "funciones-actividades-tareas, de la secuencia de "áreas de competencia" o desde los vectores que sitúan la profesionalidad "genérica-especialística-gerencial", responden por muchos aspectos a las preguntas sobre la relevancia profesional que en términos sencillos todos nos hacemos:

¿Qué sé? ¿Que sé decir? ¿Que sé hacer? ¿Cómo lo hago? ¿Para qué sirve? ¿A quién sirve? ¿Por qué lo hago? ¿Con quién? ¿Dónde?; todas ellas describen dimensiones del ser profesional.

La experiencia profesional es susceptible de ser articulada desde distintos planos, en general funda sus raíces en representaciones que no están explícitamente orientadas hacia los problemas a resolver sino sobre los modos y los instrumentos con los que los problemas pueden ser abordados. Se puede hablar de un cuadro de síntesis en la medida en que algunas referencias encuentran mayor espacio:

- *Las áreas de competencia* pueden resultar mejor especificadas si se consideran los criterios técnicos que las hacen adecuadas en sentido operativo.

- *Las tareas son componentes variables* de un proceso en el que las constantes se desarrollan en torno a funciones propias de las actividades del servicio.
- *El rol*, entendido cómo posición organizativa, asume su connotación más propia en relación con los ambientes (institucionales, organizativos, relacionales) dentro de los que se desarrolla la experiencia profesional.

El "quién soy" tiene referencias de experiencia más fuertes a medida que puede ser descrito y profundizado en un espacio de relaciones profesionales e interprofesionales, adquiriendo consistencias que van más allá del dato descriptivo. Este recorrido marca la diferencia entre *el singular y el plural* pues cambia la dimensión del yo al nosotros y el centro de la atención y de las acciones del servicio hacia la *situación objeto de atención*. Es esta situación hacia donde se orientan las funciones, los criterios, los ambientes y los recursos profesionales.

Estas consideraciones pueden hacerse en términos estáticos o modulables. En la medida en que cada elemento interno

notas

5. Los indicadores cualitativos deben responder a características de *pertinencia, especificidad, esencialidad y, ser discriminantes*, y aptos para separar y distinguir entre variables diferentes y medir variaciones de nivel y de intensidad. La principal dificultad para construirlos está en la correcta identificación de la variable a medir. En este sentido la definición del objeto-sujeto del programa, su descomposición en variables bien definidas y circunscritas, la definición de los objetivos generales, específicos y operativos son actividades preliminares fundamentales para la construcción de sistemas de indicadores integrados y en condiciones de medir los cambios producidos por un programa de trabajo.

pueda ser puesto en relación con los externos se multiplicarán las posibilidades frente a las situaciones y los procesos de decisión. El pensar múltiple, sin embargo, no suele ser fruto de una *elaboración personal* sino resultado de procesos en los que confluyen formación, posición, cualificación y la búsqueda de modalidades de identificación, que se hacen múltiples por la experiencia compartida de trabajo.

Conclusión

A modo de conclusión se podría resaltar la importancia de la formación y el aprendizaje, como base fundamental para la mejora continuada en el ejercicio de las funciones profesionales, sobre todo teniendo presente que los cambios de nuestro momento histórico nos requieren un mayor y mejor conocimiento de la realidad, mayor flexibilidad y la utilización de nuevas herramientas.

Las exigencias de calidad y la necesidad de formación y aprendizaje continuo se ponen mayormente en evidencia cuando hay que abordar situaciones de las que no se conocen todos los elementos, donde los componentes de *incertidumbre* dejan espacios abiertos a la investigación, a la creatividad, a la adecuación de la intervención en relación con las características propias de la situación. Se trata de comprender si esa inestabilidad o incertidumbre es un elemento a suprimir, como un factor que molesta, o si por el contrario es un *componente a utilizar en el proceso* que, de hecho, no es solamente cognoscitivo, sino de acción, de intervención, de ubicación en la secuencia del proceso como elemento activo y productivo.

El Trabajo Social, se encuentra también en un recorrido caracterizado por la presencia de interrogantes progresivos y plurales sobre las distintas dimensiones; proceso que va resaltando, cada vez con mayor relieve, la urgencia de mejoras que afectan su capacitación para la lectura significativa de la realidad y para la búsqueda y articulación de respuestas relevantes.

Bibliografía:

ALEMAN, M. C. Y GARCÉS, J. (eds.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Siglo XXI, Madrid, 1996.

AA.VV. : *La intervención profesional en la Europa sin fronteras*. 7º Congreso Estatal de D.T.S. y A.S. Ed Co-legi Oficial de D.T.S. y A.S. de Catalunya. Barcelona, 1992.

AA.VV. : *Relaciones humanas, nuevas tecnologías: Enfoques para una formación de futuro*. 3º Congreso de E.U.T.S. Ed. Mira. Zaragoza, 2.000.

BARRÓN, Ana: *Apoyo social. Aspectos teóricos y aplicaciones*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1996.

DOMINGUEZ PACHÓN, M. Jesús: *Nueva profesionalidad y nuevas funciones profesionales*. En *I. innovadoras en el T. Social*. E.U.T.S. León, 1993.

GARCÍA FUSTER, E.: *El apoyo social en la intervención comunitaria*, ed. Paidós, Barcelona, 1997.

COREGLIA, S. Y GARENA, G.: *L'operatore sociale*. Ed. NIS. Roma, 1988.

CREMONCINI, V.: *Una sperimentazione operativa e formativa nei servizi sociali e sanitari*. Ed. Franco Angeli, Milano, 1993.

CULSEHED, V.: *La gestión del trabajo social*. Ed. Paidós, Barcelona, 1998.

DE LA RED, N.: *Aproximaciones al Trabajo Social*. Siglo XXI, Madrid, 1993.

DUCCIO, D.: *Lavoro sociale e competenze educative*. Ed. NIS. Roma, 1988.

FEMP. : *Necesidades de formación en los servicios sociales municipales*. Madrid, 1992.

PAYNE, M: *Teorías contemporáneas del trabajo social*. Ed. Paidós, Barcelona, 1998.

PLAN ESTRATÉGICO de los Servicios sociales comunitarios de Guipúzcoa. Ed. Diputación Foral de Guipúzcoa. Donostia, 1999.

VECCHIATO, T.: *Professionalità e risorse comunitarie*, en VERNO', F. (Ed): *Minori un impegno per la comunità locale*. Ed. Fondazione E. Zancan, Padova, 1989.

VILORIA, M y DEL PINO, E.: *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Ed. Técno. Madrid, 1997.



La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no?

Dolors Colom Masfret. Diplomada en Trabajo Social. Institut de Seveis Sanitaris i Socials. Barcelona.

Es imposible llegar a ser buenos jueces de algo en lo que no se ha participado. Es cosa de todas las épocas que inexpertos e incompetentes pretendan imponer sus juicios sobre cosas que no comprenden"

(Aristóteles, *La Política*, Libro V)

Evaluar: ¿principio o fin?

Evaluar es medir¹. Se mide para relacionar una cantidad, valor, unidad, capacidad, etc. previamente determinada (metros, litros, voltios, y también visitas, gestiones, etc.) con otra que es la resultante. Dicha resultante, cuando se compara sobre ella misma, en otro momento o período posterior o anterior al actual, o con un mismo grupo de población, etc. da otro valor que se define como indicador.

La O.M.S.² define los indicadores como *"Variables que sirven para medir los cambios, es decir, son medidas indirectas o parciales de una situación compleja"*. En el Anuario estadístico 1998³, los indicadores se definen como *"Una operación estadística de síntesis"*.

La evaluación en los servicios del sistema de bienestar social puede ser definida como *"Un proceso continuo y dinámico, que parte de los objetivos establecidos para un periodo determinado de tiempo y se detiene en los resultados obtenidos dentro del mismo periodo, convirtiéndose en la base de una futura reformulación"*.

Un proceso, según Hammer & Champy⁴ es *"Un conjunto de actividades que recibe uno o más input y crea un producto de valor para el cliente"*. En este caso, la evaluación se nutre de toda la actividad realizada durante un periodo determinado y más allá de las palabras o buenas intenciones, justifica la existencia y/o continuidad de un servicio o programa.

El cliente para el cual se evalúa es la sociedad en general, y en particular para los propios profesionales, los directores de centros, las administraciones, los responsables de políticas sociales quienes en gran parte tienen la facultad para aprobar o desaprobado la continuidad del programa en cuestión. Entre otras más obvias, una de las funciones particulares de la evaluación son evitar el autoengaño⁵, el entrar en la rutina⁶, el ausentarse de la realidad, el perderse en filosofías y declaraciones de principios que se alejan directamente de resultados y acciones concretas, etc. Se

notas

1. Fabra, P. (1977) DICCIONARI GENERAL DELA LLENGUA CATALANA Barcelona, Edhasa.
2. O.M.S. (1981) PREPARACIÓN DE INDICADORES PARA VIGILAR LOS PROGRESOS REALIZADOS EN EL LOGRO DE LA SALUD PARA TODOS EN EL AÑO 2000 Ginebra.
3. Instituto Nacional de Estadística. ANUARIO ESTADISTICO 1998, Edición en CD-ROM.
4. Hammer, M.; Champy, J. (1994) REINGENIERÍA DE LA EMPRESA Barcelona, Editorial Parramón.
5. Nueno, P. (1997) REFLOTANDO LA EMPRESA Bilbao, Editorial Deusto.
6. Detoef, A. (1997) REFLEXIONES DE O.L. BARENTON (EMPRESARIO DE PRIMEROS DE SIGLO). Cap. Feliz permanencia en la rutina. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.

La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no?

evalua para conocer los resultados obtenidos, los beneficios sociales del programa o servicio, para garantizar el correcto uso de los recursos

independientemente de que estos sean públicos y privados, en definitiva, asegurarse de que el camino recorrido es el que se había previsto.



Figura 1 Esquema básico del proceso de evaluación

Las posibilidades de las nuevas tecnologías, permiten pensar los procesos de evaluación futuros como sistemas completos de monitorización permanente de todas y cada una de las actividades que se programan, y se ejecutan para lograr los objetivos en las diferentes dimensiones que componen una organización.

La evaluación debe considerarse desde dos puntos de vista, la perspectiva cuantitativa y la perspectiva cualitativa. El cuánto y el cómo son los dos puntos extremos de la línea entre los cuales se encuentran, el dónde, el por qué, los costes, etc. Evaluar implica disponer de un diseño previo y una ejecución posterior, un plan de trabajo que ha sido establecido con coherencia y voluntad de mejorar situaciones, un plan que ha sido comunicado a los implicados, un plan que se basa en unos objetivos y cuenta con medios para realizar las actividades necesarias para alcanzarlos. La evaluación, debe desarrollarse siguiendo el propio método científico para que sus resultados puedan ser tenidos en cuenta por su representatividad y puedan constituirse como base de los cambios y modificaciones necesarias para acercarse más a las nuevas realidades.

Por lo general, los proyectos, los programas o servicios, se someten a evaluaciones parciales así, se evalúa la actividad cuantitativamente, el cumplimiento del presupuesto, el grado de la satisfacción de los clientes, etc. pero ello, hoy por hoy, ya no es suficiente debiéndose considerar la globalidad de los elementos que configuran la prestación.

La evaluación como tarea encaminada a controlar los logros y resultados de un proyecto, programa, curso, investigación, etc. debe formar parte del mismo desarrollo de la actividad y desde el momento en que esta se planifica se considerará el sistema de evaluación a seguir.

El objetivo de este artículo es profundizar sobre la evaluación de los servicios sociales teniendo en cuenta el momento social y temporal actual, marcado por nuevos sistemas de gestión, nuevas fórmulas de financiación de servicios, el uso de nuevas tecnologías, la mayor participación de los clientes en la organización de los servicios, el uso sistemático de técnicas de intervención, el acceso fácil y rápido a grandes bases de datos, etc. Inevitablemente se tratará de la calidad como valor añadido a los servicios, y como primer objetivo de la evaluación. Se evalúa para

mejorar las prestaciones, para generar más bienestar ¿o no?

Breves reflexiones acerca de la calidad

Cuando en los años cincuenta los japoneses se iniciaron en la "Gestión de la Calidad Total" de sus productos e introdujeron el término "Just in Time" nada hacía presagiar que este nuevo enfoque revolucionaría primero los mercados y luego los servicios. El "Just in Time", o el "Justo a Tiempo", aparecía como la manera más eficiente de desenvolverse dentro de un mercado competitivo y la mejor fórmula de ahorro y rentabilidad de los recursos a medio y corto plazo.

Una de las empresas pioneras en este nuevo sistema de organización fue Honda, la empresa de automoción, y su organización por equipos no por funciones, supuso el gran cambio organizativo. Ya por aquel entonces, la visión del equipo permeaba cada actividad y no solo la línea de producción. Cada uno de los miembros del equipo tiene múltiples habilidades y puede asumir distintas funciones. El punto fuerte de este nuevo sistema de organización fue eliminar pasos intermedios, cualquier vacío existente entre la tarea y la gestión aproximando al máximo ambos elementos. La responsabilidad de los profesionales dejó de ser un eslogan⁷.

Hoy en día son muchas las organizaciones empresariales o de servicios que optan por ese sistema de gestión y producción de servicios, cuya base fundamental es centrar la actividad en el cliente-usuario que va a beneficiarse del programa.

La mayoría de los servicios sociales y de salud están organizados bajo la influencia de Adam Smith que proponía dividir el trabajo en las tareas más simples y asignar a cada una de ellas a un especialista. Ello hace que cada profesional o grupo se centre en su propio trabajo perdiendo de vista la totalidad de las variables, especialmente las que no va a tratar directamente pero que intervienen y por supuesto configuran el producto o servicio final. Cuando se trata de la fabricación de un coche, de un ordenador, los efectos de esta organización no son los mismos que cuando se trata atender a una familia, o individuo. En el segundo caso, hay servicios de infancia, de vejez, de drogodependencias, etc. que pueden tener predominantemente problemas de salud o problemas sociales. Con este mismo criterio una familia desestructurada que presente conflictos en todas las variables es tratada por tres, cuatro, o veinte profesionales, y una, dos, o tres organizaciones, que bajo el deseo onírico de la coordinación intentan dar una respuesta imposible. Como dice el viejo refrán, "los unos por los otros la casa sin barrer" o dicho de otro modo, "los unos por los otros las necesidades por cubrir". ¿Se puede hablar de calidad en los servicios sociales?

Omachonu and Ross⁸ definieron la Gestión de la calidad total como "...la integración de

notas

7. Creech, B. (1994) *THE FIVE PILLARS OF TQM* New York, Penguin Group.

8. Omachonu, V.C., and Ross, J.E. (1994). "PRINCIPLES OF TOTAL QUALITY". Delray Beach: St Lucy.

La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no?

todas las funciones y procesos mediante una organización para lograr la mejora continua de la calidad y los mejores servicios. La meta es la satisfacción del cliente".

Pensando ya en los servicios sociales comunitarios y o especializados, en referencia a los clientes-usuarios ¿se puede asegurar que las personas que atienden están satisfechas con la atención que reciben? Los servicios existentes ¿son los que realmente les pueden cubrir sus necesidades? Respecto a los profesionales ¿creen realmente que la organización actual de los servicios les facilita el trabajo y por tanto, paralelamente a su "satisfacción" con la actividad realizada, el cliente-usuario está debidamente atendido?

Para responder en términos cuantitativos y cualitativos a estas y otras cuestiones relacionadas con las necesidades, su cobertura y organización de los servicios, sin duda hay que evaluar.

¿Cuáles son los índices de polución social que genera el sistema de servicios sociales?

En la década de los años setenta, algunas empresas del textil, químicas, etc. empezaron a preocuparse por sus propios vertidos, por la contaminación ambiental que podía suponer la evacuación de los productos resultantes de su producción. La sensibilidad por el medio ambiente ha ido creciendo día a día y aunque se está todavía muy lejos de los comportamientos éticos deseados, no se puede negar el importante avance de la sensibilidad y toma de conciencia para una gran parte de la sociedad.

En la misma línea, los responsables de servicios y programas desarrollados para construir el estado de bienestar deben pensar seriamente en la polución social generada por sus acciones y, a partir de la evaluación, trabajar con todo su empeño para evitarla. Sería de ingenuos pensar que los resultados de la intervención social son, en su totalidad, positivos e inócuos.

Para evitar la polución social hay que pensar seriamente en reorganizar los sistemas de gestión de los servicios diversos, para que a través de su práctica se aproxime al máximo a la filosofía del "Just in Time". Es decir, entre otros aspectos, hay que facilitar a los profesionales asistenciales, que ejerzan sus funciones lo más próximo posible a la aparición del problema, que paralelamente tengan la posibilidad real, no únicamente potencial o intencional, de facilitar al cliente-usuario el soporte necesario cuando éste es necesario, en definitiva, cuando surgen las primeras dificultades. Cualquier otra opción, por más filosofía y teoría que la sustenten y por más argumentos que la justifiquen, si no resuelve y/o atiende los problemas de la sociedad, no es más que una absoluta y burda tomadura de pelo al ciudadano, de la cual, los profesionales acaban siendo el primer eslabón de una larga escalera de incompetencias, pero lo que es peor, también acaban siendo cómplices del malestar generado, de la polución social.

Alguien dirá, "pero también se hacen cosas bien". Sí, por supuesto, o quizás sí, pero es que las cosas hay que hacerlas bien. No es ningún mérito extra hacer bien lo que hay que hacer, sino una condición inexcusable de la propia actividad profesional. Las

fórmulas y circuitos de intervención aplicados hoy, fueron diseñados hace venticinco años o más, y los primeros beneficiarios fueron ciudadanos educados en una dictadura, incapaces o temerosos de exigir sus derechos, sin la menor intención de hacer valer sus criterios y todo un rosario de despropósitos que convirtieron los primeros servicios comunitarios y especializados en un avance social importante pero que no admitía dudas acerca de sus beneficios. El asumir decisiones por el cliente-usuario, todavía sigue empañando algunas de las soluciones propuestas y el paternalismo sigue siendo el pan nuestro de cada día. Tómese como ejemplo el desgraciado accidente que un grupo de escolares y sus profesores sufrían el pasado jueves 6 de julio, de camino hacia Soria⁹. Un equipo de psicólogos, decidieron, consintieron y asumieron la responsabilidad de no informar a los padres del estado de sus hijos, algunos de los cuales habían fallecido y otros estaban de camino hacia el hospital, hasta llegar al lugar de los hechos. Son muchas las opiniones que han surgido al respecto, algunas a favor y otras en contra. Pero ¿tiene algún sentido retrasar una información de un hecho que ya ha sucedido?, ¿tiene alguna justificación hacer sufrir a unos padres creyendo que sus hijos pueden estar muertos cuando no lo están? Sin duda son momentos difíciles en los que el desconcierto y el inmenso dolor por una parte y la presión por la otra facilitan actuaciones que deben ser decididas en condiciones nada favorables pero que su resultado es de dudoso beneficio. El paternalismo que durante tantos años ha impregnado muchas de las actuaciones de los servicios sociales, no ha sido superado. Dicen los que tomaron la decisión que no podían crearse dos grupos de padres, los de

la suerte y los de la desgracia, pero si tan escrupulosos querían ser, ¿cómo es que dejaron que se creara dentro de un autocar esta conciencia colectiva gobernada por la desesperación, el desaliento y, una agonía de casi cinco horas?, ¿por qué no informar individualmente, considerando el principio de la individualidad, a cada familia de su realidad particular y para el transporte contratar los servicios de taxis?, ¿quizás los mismos profesionales que debían informar de los hechos, se vieron superados por la tensión y eran ellos los que necesitaban un tiempo para dar la noticia?, ¿Alguien se cree que es tan fácil ocultar una información que está en todos los medios de comunicación, visual, audios, escritos?

Volviendo a la necesidad de ganar capacidad de resolución, y evitar el deterioro de determinadas situaciones, cuando ya se puede hacer la compra del supermercado por internet y en venticuatro horas los productos están en la nevera, cuando la mayoría de los hospitales están en internet, las consultas médicas "on line" también ya son un hecho, los servicios sociales deben pensar en sistemas más rápidos de atención y solución de problemas. Y dado el caso de que la solución de problemas no sea una realidad, denunciarlo. El trabajador social también es un promotor de recursos y un agente de cambio. Mientras para tener una primera entrevista con un trabajador social de primaria deban transcurrir semanas o meses, mientras los servicios especializados

■ notas

9. www.elpais.es. O véase cualquier periódico, fechado el día 7-Julio-2000.

La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no?

no tengan la misma credibilidad frente a la administración que los servicios comunitarios, mientras los primeros sigan interpretando, es de esperar por obligación, no por convicción, un papel soso y conformista con el caos burocrático en el que, se han o, se les ha sumergido, mientras unos y otros no tengan la misma credibilidad y capacidad de actuación, mientras la escasez de recursos en algunos casos, o mala gestión de los existentes en otros sigan sus propias leyes, etc. bajo ningún concepto se podrá introducir el término calidad en los servicios sociales. En estas circunstancias la evaluación, no dejará de ser más que un trámite endogámico y operación de estética, que no pretende evaluar realmente el sentido y beneficios sociales que el servicio aporta con su actividad, convirtiéndose en una parcela más de burocracia al ya suficientemente burocratizado sistema. En esos términos, la evaluación es tan solo un lema, un eslogan, una declaración de principios pero no es una actividad organizada y formal de los servicios que tiene como objetivo mejorar. Quizás se queda en el conocimiento de lo que se está haciendo. La polución social se va extendiendo.

Hoy en día las políticas de calidad impregnan la mayoría de las organizaciones públicas y privadas, el problema es que en muy pocos casos, éstas se extienden a los servicios sociales ¿por qué?, sin comentarios. Por supuesto que hay guiños y algunos servicios están empezando a preocuparse por el tema y hacen "estudios en sucio" que servirían de base para planificar una investigación representativa. Si se decide preguntar a 87 personas del servicio, hay que justificar por qué 87 y no 88. Evidentemente las muestras hay que

calcularlas no intuir las y la mayoría de los servicios sociales y otros muchos de salud, las deciden en la base del tiempo de que disponen, a si tienen algún estudiante en prácticas, etc. Obviamente, es mejor esto que nada, pero ello no puede ser tomado como un resultado representativo.

Hablar de calidad de un servicio o programa, sin duda es introducir sistemas de evaluación, pero en ningún caso de evaluación restrictiva. Primero la calidad se planifica y luego se mide, se compara y la evaluación sirve para identificar que hay que cambiar para mejorar los resultados y por tanto, garantizar la satisfacción de los clientes y en definitiva, contribuir al bienestar social.

El ejemplo de los Estados Unidos

Desde la década de los setenta los colegas estadounidenses practican sistemas y métodos de evaluación de su actividad profesional, de manera sistemática y precisa. Cabe resaltar que la cultura anglosajona, tradicionalmente ha contado con métodos para controlar los resultados y que aquello que se hace sirve para lo que se presumía iba a servir. A la vez, también tradicionalmente facilitan sin reparos ni temores la participación de los clientes en el proceso de evaluación. En realidad, quien está más preparado para evaluar el servicio recibido es el cliente-usuario y, mal que pese, los profesionales deben ejercer su labor de educación a la población para que tengan más elementos para evaluar y por supuesto su labor de mejorar las prestaciones. En este sentido, no se puede dejar de lado la cultura latina que se caracteriza por un cierto grado de desorden y dificultades para acabar con él. A los

profesionales, por lo general, les resulta difícil organizar su tiempo^{10, 11}, definir sus actividades y concretar sus tareas¹², seguir una disciplina de intervención. Y a pesar de que la mayoría defienden la organización, la práctica caótica de la mayoría de los servicios es un claro elemento distorsionador de la actividad y atención profesional.

Escribe Helen Rehr¹³, para el cliente, ver al profesional que le atiende es preguntarse ¿me va a ayudar?, ¿será su ayuda de calidad?, ¿va a tener cuidado de mi? Para los servicios que tienen servicios sociales, los responsables piensan, ¿son las prestaciones que dan sus profesionales de calidad? ¿son las intervenciones de los profesionales efectivas?, ¿tienen un precio razonable? Para los profesionales las preguntas son, ¿de qué somos responsables?, ¿qué es lo que se necesita realmente?, ¿cómo vamos a proveerlo?, ¿es ello beneficioso para la sociedad?

Desde entonces, en los años setenta el gobierno estadounidense estableció un set de regulaciones federales que obligaban a los servicios a acreditarse y la acreditación, implicaba cumplir unos estándares de calidad, de actividad, etc.

Lo que está claro es que si se habla de un sistema de servicios sociales, debe haber una regulación general de unos mínimos que garanticen que la actividad que se realiza en cada servicio es de la máxima calidad. Es técnicamente inaceptable, que haya la gran diversidad de funciones, de medios, de responsabilidades que se asignan o se toman discrecionalmente, ya sea por parte de los responsables (políticos o técnicos) de los servicios o por parte de los

mismos profesionales, que deciden bajo su libre albedrío. Es necesario consensuar y unificar unos principios básicos de actuación.

En este sentido cabe destacar la Guía de Trabajo Social Hospitalario que un grupo de profesionales han elaborado el primer semestre del 2000 con el soporte del Consejo General de Diplomados en Trabajo Social y el Insalud¹⁴, tratando precisamente de sentar unas bases mínimas de acción del trabajo social, en este caso, específicamente de trabajo social hospitalario, pero por supuesto el primer paso está dado: Sin duda ello significa un gran avance que es de esperar en un futuro sirva de modelo para los otros campos.

Algunas preguntas acerca de la evaluación como proceso sistemático

Es inevitable cuestionarse si realmente en el acto de evaluar hay la voluntad intrínseca de mejorar o por el contrario simplemente se trata de un ejercicio de diplomacia administrativa. Algunas de las preguntas que surgen son las siguientes:

notas

10. Garratt, S. (1991) *ORGANICE SU TIEMPO* Barcelona, Ediciones Gestión 2000.

11. Dumont, J. (1989) *LA CALIDAD DEL TIEMPO PERSONAL* Bilbao. Ediciones Deusto.

12. Voirin, G. (1995) *DEFINIR LAS FUNCIONES Y TAREAS EN LA EMPRESA* Bilbao. Ediciones Deusto.

13. Rehr, H. (1979) *PROFESSIONAL ACCOUNTABILITY FOR SOCIAL WORK PRACTICE* New York, Prodist.

14. Autores varios. (2000) Pendiente su publicación. Insalud, Ministerio de Sanidad y Consumo.

La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no?

¿Qué se busca exactamente al evaluar?, ¿medir lo que se ha hecho, lo que se debería haber hecho, o lo que se podría hacer con los medios humanos y estructurales existentes?, los profesionales, los recursos humanos del servicio ¿saben cuál es exactamente su función dentro de éste?

¿Cuándo se evalúa, se parte realmente de los objetivos marcados?, ¿O simplemente se da una relación de actividades?

¿Qué es lo que hay que evaluar?, si se ha seguido el plan o si el plan ha servido para algo, y si ha servido para poco o nada, ¿ocurre algo?, ¿era el mejor plan?

¿Todos los servicios o programas son evaluables?, ¿o lo público no merece la pena porque su continuidad no depende de los resultados, cosa que sí ocurre en lo privado, sino de decisiones políticas?

Al evaluar, ¿se buscan elementos para el cambio? ¿Por qué cuesta tanto el cambio? si después de aceptar los resultados de la evaluación se deriva alguna acción correctora ¿se ejecuta?, ¿tiene algún valor objetivo que sea el propio servicio quien evalúe sus resultados, o debería realizarse tipo auditoría por una entidad externa que garantizase la objetividad de la evaluación?

Es a medida que sectores como el empresarial cambia substancialmente, cuando muchos de los trabajos pasan a manos de la robótica y en cambio el papel del profesional deja de estar menos presente en la producción de materiales y bienes, ganando territorio a la producción de servicios, en la aplicación de su saber "know how" que se empieza a profundizar en las

políticas de calidad para ganar competencia dentro del propio medio.

Pero en campos como el de los servicios sociales parece no interesar la calidad, ni la eficacia, ni siquiera el grado de bienestar que gracias a su actividad se logra. Desinterés que puede estar justificado por la conciencia de que realmente los índices de calidad están muy por debajo de lo que se podría considerar óptimo. En los últimos años, nunca he asistido a una reunión, seminario, congreso, tertulia en la que un solo profesional haya manifestado su satisfacción respecto del funcionamiento actual de los servicios.

¿Qué valor se puede considerar un índice óptimo de calidad? En principio se debería partir de los mismos índices de insatisfacción que suelen tener los servicios públicos, concretamente en hospitales, este índice de satisfacción se encuentra entre el 90 y 99%. Disponer de dicha información es tener una base objetiva para la mejora pero no es extrapolable y hay que partir del primer cálculo.

Sin duda ya es tiempo de aplicar sistemas de evaluación que sigan una metodología científica y aporten información representativa y entendible para el resto de la organización, a la vez que sirvan para disponer o crear servicios prácticos para el ciudadano. Paralelamente ello obliga a considerar nuevas dimensiones de la evaluación como serían, grado de optimización de recursos existentes y su adecuación de acuerdo a los objetivos establecidos, conocer la producción real de servicios, establecer la relación coste-beneficio de la actividad resultante, necesidades de formación de los recursos

humanos, etc. En definitiva, obtener los máximos resultados, contando con la satisfacción del cliente y la competencia de la institución dentro del sistema bienestar social.

Los servicios públicos pueden ser tan competentes¹⁵ como lo son algunos privados y además teniendo en cuenta que en sus manos se encuentra el porcentaje más elevado de población, tienen la obligación social y moral de serlo. Que se deje de asociar lo público a lo cutre, depende en gran parte de los profesionales, ya que es a través de ellos que la población toma contacto con los servicios, pero también, se requieren políticos y responsables con talento capaces de entender y asumir la responsabilidad que tienen en sus manos.

Deming, quizás el padre de la evaluación

Desvincular a W. Edwards Deming¹⁶ de la calidad, sería como desvincular a Mary Richmond del trabajo social. A criterio de la autora, Deming es uno de los principales eruditos y precursores de la filosofía y mejora de la calidad del siglo XX, sin dejar de reconocer las importantes aportaciones de otros como Joseph Juran, Peter Drucker, Tom Peters, Charles Handy, etc. El control de calidad estadístico de Deming empezó a utilizarse en Japón sobre 1950. Desde entonces ha evolucionado hacia lo que actualmente se llama un sistema de Total Quality Management (TQM) o Gestión Total de la Calidad.

Según la filosofía de Edward Deming, norteamericano de nacimiento, para lograr

la calidad se requiere un sistema participativo en el que, por una parte, los profesionales reciben formación o entrenamiento y, por la otra, tienen los recursos para hacer de la calidad una ocupación, una actividad y diaria.

En otro plano distinto, una aportación importante de Deming es el considerar que las metas de calidad nunca se logran plenamente y así el proceso de auto-mejora se convierte en algo interminable. En este sentido y desde otra óptica también cabe tener en cuenta los doce principios para una nueva ética de Karl Popper¹⁷ donde establece que "es imposible evitar todos los errores" aunque sigue siendo deber del profesional "evitarlos en lo posible".

Siguiendo con Deming, la Gestión Total de la Calidad es un método de mejora continua de los procesos para eliminar defectos y promover una constante innovación de la empresa. La calidad conduce a otros beneficios, tales como aumento de la productividad, satisfacción del cliente, más motivación de los profesionales y como consecuencia un incremento directo de los beneficios, y éstos no son únicamente los económicos. Deming también insiste en la necesidad de

notas

15. Senlle, A. (1993) CALIDAD TOTAL EN LOS SERVICIOS Y EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Barcelona. Ediciones Gestión 2000.

16. Walton, M. (1990) THE DEMING MANAGEMENT METHOD G.P. Putnam's Sons. New York

17. Popper, K. (1994). EN BUSCA DE UN MUNDO MEJOR. Ed. Paidós Ibérica. Pág:257-258

La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no?

frenar, evitar el despilfarro a través de evitar la falta de calidad. Hay que pensar en los costes que supone la no calidad¹⁸.

Independientemente del tiempo transcurrido, ya medio siglo, dicho método sigue vigente en muchos de los servicios y empresas de hoy. La búsqueda de la mejora continua de la calidad de los servicios marca unas pautas diferentes para establecer los indicadores básicos de evaluación, debiéndose considerar además los puntos de análisis de los tres vértices del triángulo de la calidad.

De la evaluación de responsabilidades y funciones a la evaluación de resultados y beneficios sociales

De todo lo expuesto en los puntos anteriores, se desprende que los sistemas de evaluación están evolucionando pasando de una evaluación de las responsabilidades y las funciones¹⁹ a una evaluación de los resultados obtenidos y de los procesos utilizados. También el incorporar la evaluación a través de la calidad percibida por parte de los clientes-usuarios, le confiere un prisma diferente que aporta las claves para promover cambios y nuevas fórmulas. En realidad, el tener en cuenta al cliente-usuario en el sistema de evaluación de los servicios es una manera de considerarlo el principal benefactor de éstos. Sin duda en la evaluación hay que combinar la racionalidad pero también las emociones y, por ello, la educación al cliente-usuario sobre lo que puede esperar y exigir de los servicios, es un elemento fundamental. El cliente-usuario, para exigir

debe saber qué es lo que puede exigir. Es obvio y valga la perogrullada que nadie puede enfadarse con un servicio de trabajo social porque no le operen de su apendicitis.

Probablemente otro de los hándicaps de la evaluación es que no se suele tener en cuenta el nivel Motivación/desmotivación de los profesionales, responsables directos de la prestación y estos se toman como algo estático, casi robótico que ejecuta una serie de acciones planificadas desde un despacho, como si se tratara de ordenar libros en una estantería, o poner caramelos dentro de bolsitas de regalo. Cuando se habla de personas hay que tener en cuenta todos los planos del ser humano, pero especialmente el emocional, el intelectual, el comunicativo, etc. La evaluación en un sistema de servicios y programas como es el caso de los servicios sociales, independientemente que sean comunitarios o especializados, en donde la mayoría de los procesos de atención tiene como materia prima problemas y dificultades²⁰ de las personas, de los grupos, debe considerar los aspectos motivacionales de la atención.

Las intervenciones de los servicios sociales, son la resultante que combina conocimientos y procedimientos por una parte, y actitudes y valores²¹ por la otra, y requiere ser considerada de diferente manera a si se tratara de evaluar un sistema de fabricación de productos²².

El ejercicio de evaluar ha dejado de ser un proceso que controla únicamente la consecución de los objetivos marcados, sobre la base de una actividad asistencial de casework, grupal, o comunitaria, para transformarse además en una herramienta

de control de gestión de los servicios prestados, de identificación de la población desatendida y/o del tiempo de espera, del análisis de los sistemas de información utilizados, del control de los costes derivados de las decisiones de los profesionales, de los recursos utilizados, de las necesidades de formación continuada e incorporación de nuevas tecnologías, etc. para, finalmente, medir la capacidad de satisfacer a los clientes. En las empresas u organizaciones de servicios no se puede perder de vista que la materia prima es el ser humano y sus circunstancias particulares que les llevan a necesitar ayuda y, como no, también hay que considerar las circunstancias sociales.

La evaluación es una parte de todo proyecto, pero es un medio como lo es la planificación, la asignación de responsabilidades de cada profesional, el presupuesto, etc. La evaluación no es un fin y dejarla de lado es un síntoma de mala calidad, de dejadez profesional.

La evaluación busca el bienestar intelectual de los profesionales dado que retroalimenta su percepción de que el trabajo realizado sirve y/o ha servido para algo. Uno de los grandes problemas de las organizaciones de servicios sociales, y otras similares, es que la actividad diaria no permite parar y reflexionar sobre la utilidad y beneficios sociales que significa el trabajo que están realizando, conduciendo a una desmotivación progresiva. A veces es fácil perder de vista el motivo del servicio, llegándose a la paradoja de creer que el servicio existe por sí mismo y no por qué tiene una función eminentemente social. Evaluar también es aproximarse un poco más a la razón de las tareas que se realizan

dentro de cada caso y su justificación. La existencia de los servicios debe responder a necesidades sociales, no a crear servicios²³. La creación de servicios y programas nuevos, puede ser un efecto secundario del primero, pero no tiene valor en sí mismo.

Dimensiones de la evaluación

Debido a que se trata de servicios complejos, en los que confluyen multitud de variables, es preciso ordenar el mecanismo de evaluación a fin de evitar discrecionalidades que conducirían a sesgos importantes en los resultados.

Para evaluar se recomienda considerar por una parte la estructura, recursos materiales y tangibles, por la otra la organización, recursos humanos y una tercera que tiene relación con la financiación del servicio o programa, considerando los costes-beneficios de la actividad con

notas

18. Amat, O. (1992) *COSTES DE CALIDAD Y DE NO CALIDAD*. Barcelona, EADA GESTIÓN, Ediciones Gestión 2000.

19. Ander-Egg, E. (1968) *INTRODUCCIÓN A LA PLANIFICACIÓN*. Universidad Católica de Córdoba (Argentina)

20. Casado, D. (1989) *INTRODUCCIÓN A LOS SERVICIOS SOCIALES*. Madrid. Editorial ACEBO.

21. Blanchard, K; O'Connor, M. (1997) *DIRECCIÓN POR VALORES*. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.

22. Drucker, P.F. (1993) *LA SOCIEDAD POST CAPITALISTA*. Barcelona, Editorial Apóstrofe.

23. Friedman, M. & R. (1980) *FREE TO CHOOSE*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no?

relación a los resultados obtenidos. Siempre hay que partir de los objetivos anuales que el servicio se ha marcado para el periodo que se evalúa. Es evidente que evaluar es una actividad que contempla el pasado del servicio aunque sirva de plataforma para orientar el futuro inmediato.

Las dimensiones son varias y cada una de ellas contiene aspectos diversos que son motivo de estudio y cada una de ellas

constituye una unidad básica de información a partir de la cual, año tras año, se medirán los cambios ocurridos en cada una de ellas.

Por una parte se pueden considerar hechos indirectos, como serían, personas que no acuden a la cita, grado de cumplimiento de las indicaciones dadas, utilización de determinados servicios, preferencias por determinados profesionales, etc.

ESTRUCTURA	ORGANIZACIÓN	FINANCIACION
Espacio físico	Horas contratadas	Costes de estructura
Tecnología	Tiempo de atención	Costes de personal
Comunicaciones	Funciones asignadas	Costes materiales fungibles
Acceso	Organización	Costes de mantenimiento
Otros	Otros	Otros

FUNCIONES	OBJETIVOS	INDICADORES
Marco funcional y legal del servicio	Objetivos Generales	Logros - Fracayos
Funciones de los profesionales	Objetivos anuales	Reinserción
Otros	Objetivos de los servicios	Otros
	Objetivos de los profesionales	
	Otros	



Figura 2. Algunas dimensiones de la evaluación

Algunas dimensiones:

a) Estructura e Instalaciones

La Señalización: revisar periódicamente la señalización que el cliente-usuario debe seguir para acceder al servicio.

La comodidad: analizar si los espacios son cómodos a los clientes-usuarios y a los profesionales.

b) Organización

Los procesos de información: Valorar si son eficientes y útiles para los clientes-usuarios, para los otros profesionales, etc. Será a partir de la información obtenida que se podrán determinar determinados déficits, ventajas, etc. del servicio prestado.

Los sistemas de citación: Conocer si reúnen las condiciones mínimas de agilidad, respuesta, contención, etc. No se puede dejar de lado que en el caso de los servicios sociales detrás de cada cita hay un problema o varios. Ello es razón suficiente para establecer un sistema máximamente eficiente de contacto entre clientes y profesionales, como mínimo para generar un primer momento de tranquilidad.

La calidad de los registros: Suele ser el caballo de batalla, la mayoría de los profesionales, independientemente del colectivo al cual pertenezcan, prestan poca atención a la calidad y cualidad de la información que registran. Así, cuando uno analiza historias sociales, o clínicas se encuentra con que muchos de los parámetros que se demandan no están

debidamente cumplimentados.

El análisis de la demanda: Esta información permite conocer el grado de conocimiento que los clientes-usuarios de los servicios tienen acerca de cuales son los servicios que mejor pueden cubrir sus necesidades.

Otros.

c) Recursos humanos

Formación: Necesidades de formación de acuerdo a los nuevos requerimientos del servicio.

La Acogida: Valorar como se produce el primer contacto con el cliente-usuario, cumplimiento del protocolo en caso de que lo haya, etc.

La Comunicación: Valorar el grado de comunicación establecido entre clientes-usuarios y profesionales.

La Disponibilidad: Conocer en qué medida, cuando surge un problema los servicios necesarios están disponibles y, a la vez, conocer el grado de indisponibilidad.

La Administración del tiempo: Controlar como se administra el tiempo del servicio, de sus profesionales, la relación entre asistencia directa y documentación,

La Coordinación: Medir la efectividad de los procesos de coordinación, su agilidad, su eficacia, su necesidad.

La relación interprofesional: Conocer el clima del equipo de trabajo que constituyen

La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no?

los profesionales y las relaciones que se establecen entre ellos.

Efectividad: Analizar la adecuación de las intervenciones para cubrir las necesidades planteadas.

d) Satisfacción de la población

La Rapidez: Conocer en que medida los problemas se solucionan u orientan con la máxima celeridad. Por la misma razón que el caso anterior, –sistemas de citación– la rapidez en la orientación y resolución de los problemas, es un requisito indispensable para poder hablar de servicio.

Quejas y reclamaciones: Evolución de las quejas y reclamaciones que la población ha realizado sobre el servicio.

Instrumentos

Hoy por hoy no son muchos los instrumentos de evaluación existentes para medir resultados en el campo de los servicios sociales, pero a diferencia de otros colectivos profesionales, los trabajadores sociales cuentan con formación propia para crearlos.

La dimensión obedece a lo "Qué" se quiere evaluar, y el instrumento al "Cómo y cuando" se va a evaluar. No hay mucha tradición en el uso de instrumentos que faciliten dicha labor, lo que conlleva una gran diversificación de la información disponible y como consecuencia su análisis es casi imposible por la escasa representatividad.

Se recomienda ante todo sistematizar la recogida de datos y establecer un plan periódico de análisis. Así mismo, hay que ayudarse de las nuevas tecnologías, el ser humano no es capaz de hacer los cálculos que se requieren en el poco tiempo que se requieren. Asimismo, cabe formar a los profesionales para que asuman como propia la necesidad de evaluar sus acciones.

El Plan estratégico del servicio

Uno de los instrumentos más importantes es el Plan estratégico del servicio, y en su defecto hay que elaborarlo. El Plan Estratégico tiene una proyección a cuatro-seis años y en él se reflejan por una parte las líneas operativas y estratégicas que hay que desarrollar, los objetivos de cada línea y las actividades a ejecutar para lograr los objetivos, los responsables de su desarrollo y los presupuestos. Paralelamente, se consideran los medios disponibles y necesarios.

El plan estratégico se desarrolla mediante el análisis de toda la información y documentación existente y la obtención de otra que se considere necesaria pero que no esté disponible en el servicio, por ejemplo, la opinión que tienen los clientes-usuarios del servicio respecto del propio servicio. El desarrollo de las líneas estratégicas corresponde esencialmente al equipo directivo y técnico dado que su perspectiva es más amplia y global que la que pueden aportar los profesionales asistenciales, por lo general, siempre mediatizados por su experiencia particular. No obstante, como serán los profesionales asistenciales los que deberán ejecutar la mayor parte del plan,

ellos también deben participar en su diseño, especialmente para prever aquellas dificultades que pueden retrasar su implementación.

Dentro del plan de acción cada línea cuenta con los objetivos específicos y estos se asocian a las acciones que deberán desarrollarse para consecución de los primeros. Así mismo, cada objetivo se prioriza dentro del tiempo estimado como óptimo y probable teniendo en cuenta las posibilidades actuales de desarrollo. Disponer del plan estratégico, es el primer paso hacia la evaluación integral del servicio.

Para ello se definirán los indicadores generales, por ejemplo:

- La productividad.
- La satisfacción del cliente.
- Evolución de las reclamaciones y sugerencias.
- El absentismo laboral.
- Roturas de mobiliario y reposición.
- Actividad científica y publicaciones.
- Nivel de formación continuada.
- Otros.

Dentro de cada categoría se describirán los indicadores específicos marcando en detalle

la evolución y tendencias. Cada indicador tendrá como número índice el resultante del año y la tendencia será la principal guía para controlar la evaluación.

En definitiva

La evaluación tiene sentido si se tienen en cuenta sus resultados, convirtiéndola en un elemento clave de mejora.

Cabe analizar los cambios que ocurrirán en el país en los distintos componentes del sistema de atención social y describir como estos componentes se irán integrando entre sí para conformar sistemas de atención más eficientes y de alta calidad.

Se deberá estudiar el énfasis creciente en prevención, atención de nivel primario y especializado, cuidado de situaciones crónicas y destacar la importancia de la información para la gestión de la atención social, tanto en el aspecto administrativo, como en el organizativo, como en el clínico.

La evaluación no puede ser vista como el fantasma que viene a cambiar la rutina, sino como una simple ayuda para objetivar lo subjetivo, como un espejo que no suele engañar.

Bibliografía

AMAT, O. (1992) *Costes de calidad y de no calidad*. Barcelona, EADA GESTIÓN, Ediciones Gestión 2000.

ANDER-EGG, E. (1968) *Introducción a la Planificación*. Universidad Católica de Córdoba (Argentina)

La evaluación: una herramienta de mejora de la calidad y de denuncia social ¿por qué no?

- AUTORES VARIOS. (2000) Pendiente su publicación. Insalud, Ministerio de Sanidad y Consumo.
- BLANCHARD, K; O'CONNOR, M. (1997) *Dirección por valores*. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.
- CASADO, D. (1989) *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid. Editorial ACEBO.
- CREECH, B. (1994) *The five pillars of TQM*. New York, Penguin Group.
- DETOEUF, A. (1997) *Reflexiones de O.L. Bareton (Empresario de primeros de siglo)*. Cap. Feliz permanencia en le rutina. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.
- DRUCKER, P.F. (1993) *La sociedad post capitalista*. Barcelona, Editorial Apóstrofe.
- DUMONT, J. (1989) *La calidad del tiempo personal*. Bilbao. Ediciones Deusto.
- FABRA, P. (1977) *Diccionari general dela llengua catalana*. Barcelona, Edhasa.
- FRIEDMAN, M. & R. (1980) *Free to choose*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- GARRATT, S. (1991) *Organice su tiempo*. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.
- HAMMER, M.; CHAMPY, J. (1994) *Reingenieria dele empresa*. Barcelona, Editorial Parramón.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Anuario Estadístico*. 1998, Edición en CD-ROM.
- NUENO, P. (1997) *Reflotando la empresa*. Bilbao, Editorial Deusto.
- O.M.S. (1981) *Preparación de indicadores para vigilar los progresos realizados en el logro de la salud para todos en el año 2000*. Ginebra.
- OMACHONU, V.C., and ROSS, J.E. (1994). "Principles of total quality". Delray Beach: St Lucy.
- POPPER, K. (1994). *En busca de un mundo mejor*. Ed. Paidós Ibérica. Pág:257-258
- REHR, H. (1979) *Professional accountability for social work practice*. New York, PRODIST.
- SENLE, A. (1993) *Calidad total en los servicios y en la administración pública*. Barcelona. Ediciones Gestión 2000.
- VOIRIN, G. (1995) *Definir las funciones y tareas en la empresa*. Bilbao. Ediciones Deusto.
- WALTON, M. (1990) *The deming management method*. G.P. Putnam's Sons. New York
- www.elpais.es. O véase cualquier periódico, fechado el día 7-Julio-2000.

La función de los premios en el desarrollo de la Calidad Total en el sector público: el caso del Premio Ciudadanía

Fernando Monar. Presidente del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos.

La importancia de disponer de elementos de reconocimiento para personas y organizaciones, como estímulo en el cumplimiento de objetivos, en general, está suficientemente compartida entre quienes se dedican a la Gestión, tanto en el ámbito público como en el privado.

Pero, como se sabe, para los profesionales vinculados a la Gestión de Calidad Total, el reconocimiento es algo más que un factor decisivo y coincidente: la existencia de Premios (su máximo exponente) su creación, desarrollo y características definen y determinan los marcos referenciales de la Calidad.

Aun siendo de enorme interés un enfoque teórico y simbólico para el caso de España y los Servicios Públicos (ese artículo, curiosamente, está todavía por publicar) estas líneas serán sólo descriptivas, centradas en la perspectiva del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (Observatorio CSP) y de su principal actividad: el Premio Ciudadanía.

Cómo se constituye el Premio

En 1997 algunos profesionales del sector público que desarrollaban tareas de orientación al ciudadano, mejora de los servicios, introducción de nuevas técnicas de Gestión, etc. en diferentes Administraciones y en distintas especialidades, a los que unía su interés por

la Gestión de Calidad, coincidieron en que el desarrollo de la estrategia de la Calidad Total en España y en los Servicios Públicos se encontraba lastrada, hasta ese momento, por tres motivos:

El primero, el excesivo “color privado” –lenguaje, cultura previa, objetivos, orientaciones...– de los enfoques impulsados por quienes comenzaron a difundir las ideas de la Calidad Total.

El segundo, la falta de un espacio asociativo de los profesionales y directivos de este sector, que permitiera un análisis y una asimilación de las propuestas teóricas.

Y el tercero, la falta de un Premio específico de los Servicios Públicos.

La creación del Observatorio CSP tuvo la intención de paliar el segundo y el tercer aspectos citados. Para ello, desde el primer momento se impulsó la cooperación entre diversas instituciones que se pusieron de acuerdo para conformar el **Círculo de Promotores del Premio Ciudadanía**. Este Círculo, para su primera edición, está compuesto por las siguientes organizaciones: **Ayuntamiento de Calviá**, (Mallorca, Islas Baleares); **Ayuntamiento de Irún**, (Guipúzcoa, País Vasco); **Ayuntamiento de Vélez-Málaga**, (Málaga, Andalucía); **Diputación de Alicante**, (Alicante, C. Valenciana); **Diputación de Barcelona**, (Barcelona, Cataluña); **Dirección General del Catastro**, (Ministerio de Economía y Hacienda); **Dirección Provincial de Correos y Telégrafos de Baleares** (Ministerio de Fomento), **061 de Madrid**, **INSALUD**, (Ministerio de Sanidad y Consumo); **GSC / 112**, (Gobierno de Canarias);

La función de los premios en el desarrollo de la Calidad Total en el sector público: el caso del Premio Ciudadanía

Dirección General de Calidad de los Servicios, (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha); **Subsecretaría para la Modernización de las Administraciones Públicas**, (Generalitat Valenciana); **Departamento de Ciencia Política y Sociología**, (Universidad Carlos III. Getafe, Madrid). Una representación de este Círculo presentó en público el Premio el 17 de diciembre del 98, en Madrid, en locales de la Federación de Municipios y Provincias.

El Premio *Ciudadanía* a la Calidad de los Servicios Públicos, se convirtió así en el **primero de ámbito general específico de este sector** en España ya que, hasta entonces, nuestro país era uno de los pocos europeos que no contaba con un sistema estatal de reconocimiento a las mejores prácticas públicas.

Otras experiencias

El premio **Speyer**, en Alemania; el **IPAC** a la **Gestión Innovadora**, en Canadá; los **Presidenciales**, en EE.UU.; los **Charter Mark**, en Gran Bretaña; son algunas de las experiencias similares, en *sector público*, que ya funcionaban en otros países. El Premio Europeo a la Calidad que organiza la European Organization for Quality desde 1991, iniciativa del sector privado, también acepta candidaturas del sector público.

En España encontramos antecedentes en el Premio a la Calidad de la Comunidad de **Madrid**, creado en 1997 y destinado a unidades de esta Administración regional.

En el *sector privado* español existen Premios a la Calidad de carácter estatal, destacando los denominados **Príncipe de Asturias** a la

Excelencia Empresarial, creados en 1993 por el entonces Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Desde 1951 existe en Japón el Premio Deming y desde la década de los 80 en Estados Unidos en Premio Malcom Balridge, ambos quizá los más significativos de todo el mundo en el sector privado.

Posteriormente al Premio Ciudadanía, el Ministerio para las Administraciones Públicas ha creado un premio de ámbito estatal también, pero limitado a las unidades de la Administración General del Estado. Actualmente se ha convocado su primera edición.

Condiciones y características del Premio Ciudadanía

Son varias las características peculiares del Premio Ciudadanía, pero podemos señalar las siguientes:

La facilidad del acceso

Al primer premio a la Calidad del Estado español se pudieron presentar cualquiera de los organismos del sector público: entes locales (como ayuntamientos, diputaciones, consells y cabildos insulares), Comunidades Autónomas (sus unidades, organismos, empresas públicas...) y las entidades de la Administración General del Estado, además de otros entes como hospitales, universidades, etc. Se presentaron, además, sin pagar cuota alguna, ni exigírseles la pertenencia a club u organización determinadas, y, sobre todo, sin que el modelo o sistema de Calidad que hubieran utilizado fuera condicionante. El Observatorio CSP ha querido contribuir a

desmitificar el camino hacia la Calidad, tal y como se ha defendido en la Primera Conferencia Europea sobre Calidad en el Sector Público. Para los organizadores lo importante no es que se utilice tal o cual modelo sino que los principios y los valores de la Calidad impregnen la acción de mejora y la orientación a la Ciudadanía.

Esa facilidad y la sencillez del sistema de presentación formal hicieron que, tras la promoción del Premio Ciudadanía, cerca de un centenar de instituciones se interesaron por las Bases y solicitaron información complementaria al Observatorio CSP.

La pluralidad

Sus Bases fueron elaboradas por el Observatorio CSP y debatidas y aprobadas por los miembros del Círculo de Promotores, fueron presentadas en abril del 99 tras un seminario europeo en el que se reflexionó sobre el papel de los Premios y la Calidad en el sector público. En él intervinieron Elke Löffler, de OCDE-PUMA, Michel Perides, de la Fundación Británica de la Calidad y Sabina Bellotti, del Gobierno Italiano. Cerca de 100 expertos en gestión pública y Calidad de toda España fueron los primeros en conocer las líneas generales del sistema español promovido por el Observatorio CSP. La convocatoria oficial de las Bases del Premio se publicó inmediatamente después, en el mes de mayo del 99.

La defensa pública

Las dos primeras fases de evaluación, desarrolladas por dos equipos de expertos en Calidad, uno externo y otro del propio Observatorio CSP, que analizaron las

candidaturas por separado, definieron diez finalistas para la fase de la defensa pública, desarrollada esta vez en el municipio mallorquín de Calvià.

Uno de los aspectos más atractivos del Premio Ciudadanía es esta fase de defensa pública. Su origen es variado. Por un lado, se pretendían disminuir los costes de evaluación, convirtiendo la clásica visita a la organización por una exposición de los trabajos y avances de las organizaciones ante el Jurado, en un determinado lugar de modo simultáneo. Por otro, los organizadores quisieron reforzar la acción de aprendizaje que tiene la convocatoria de cualquier premio de Calidad, permitiendo que accedieran a esa exposición ante el Jurado, un limitado número de especialistas en Calidad. Finalmente, el compromiso con la independencia y la transparencia del proceso, exigía que una parte de la puntuación y la proclamación fueran lo más visible posibles.

La financiación

El Premio Ciudadanía ha contado con la financiación de la revista de información general Cambio16 y con la operadora de telecomunicaciones BT. Esta financiación privada era otro de los aspectos que se consideraron importantes a la hora de garantizar la independencia del Observatorio CSP y así asegurar el prestigio de las evaluaciones y el resultado final.

El Jurado

Del mismo modo, se ofreció la presidencia del Jurado a una institución independiente, de gran prestigio y ajena a los organizadores como es el Sindic de Greuges

La función de los premios en el desarrollo de la Calidad Total en el sector público: el caso del Premio Ciudadanía

(Defensor del Pueblo) de Cataluña. Esta fórmula y la composición de los otros cuatro miembros del Jurado –profesor Machancoses, de la Universidad Carlos III, Sr. Rebollo, del Ministerio de Economía y Hacienda, Sr. Pallicer, del Ayuntamiento de Calvià y Sr. Dosantos, del Ayuntamiento de Leganés– hacen de este Premio uno de los más abiertos y participativos que se conocen. La labor del Síndic, tanto a través del adjunto, Sr. Barlett, como del titular, Sr. Cañellas, fue determinante en el buen trabajo llevado a efecto.

El desarrollo de la defensa pública

Así, se organizaron las Primeras Jornadas Técnicas sobre Calidad en los Servicios Públicos, correspondientes a la defensa pública de las candidaturas que llegaron a la fase final. Las Jornadas, inauguradas por el presidente del Govern de les Illes Balears, Francesc Antich, contó con una conferencia inaugural titulada “El Código de Conducta en los Servicios Públicos”, desarrollada por José Martínez Aragón. Jurista Principal de la Oficina del Defensor del Ciudadano Europeo.

Se dieron cita en Calvià, las siguientes iniciativas y los siguientes ponentes:

“Adaptación de un Modelo de Gestión de Calidad Total a las Instituciones Sanitarias españolas”

Dra. Susana Lorenzo. Gabinete del Plan de Calidad.

Fundación Hospital de Alcorcón. Madrid.

“Campus extens”

Sr. D. Jesús Salinas Ibañez. Delegado del Rector.

Area de Nuevas Tecnologías aplicadas a la Formación.

Universitat de les Illes Balears

“Proyectos Prop y Help”

Sra, Dña. María Sánchez.

Generalitat Valenciana.

“Diana”

Sr. D. Josep María Ferrer.

Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat. Barcelona.

“Sistema Sauce”

Sr. D. Rafael Gimeno. Jefe de Servicio.

Servicio de Informática de la Consellería de Industria y Comercio.

Generalitat Valenciana.

“Implantación del Servicio de Atención de llamadas de Urgencia 1-1-2.”

Sr. D. Vicente Esteve. Director.

Dirección de Calidad 1-1-2. Dirección

General de Protección Ciudadana.

Comunidad de Madrid.

“Plan de Seguimiento a empresas colaboradoras”

Ilmo. Sr. D. Jose María Gómez Gras.

Vicerrector.

Vicerrectorado de Asuntos Económicos.

Universidad Miguel Hernández. Comunidad Valenciana.

“Servicio de Gestión y Atención al Ciudadano”

Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Barroso Lázaro.

Subdirector General Adjunto. Secretaria

General. Tesorería General de la Seguridad Social.

“ Plan de Formación”

Ilmo. Sr. Carles Manera. Vicerrector.

Vicerrectorado de Asuntos Económico-Administrativos.

Universitat de les Illes Balears.

“Carta de los Derechos de los Ciudadanos”

Ilmo. Sr. D. Luis Herrera. Director General.

Dirección General de Calidad de los Servicios.

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Esplugues, primer premio español a la Calidad en los Servicios Públicos

La suma de los puntos de las dos primeras fases –realizada la primera, como se ha indicado por evaluadores externos e internos del Observatorio, y la segunda por el Jurado, sobre una valoración inicial de los evaluadores– y de la tercera –la defensa pública– dio el Premio al Ajuntament de Esplugues de Llobregat. Fue entregado el mismo día 7 de abril, pocas horas después de terminar la última defensa pública, por el Sindic de Greuges, en un acto en el que actuó de anfitriona la alcaldesa de Calvià, Margarita Nájera, y en el que participó el conseller de Función Pública e Interior del Govern de les Illes Balears, Sr. Costa. Lo recogió el Gerente de Esplugues, Enric Giner, quien lo dedicó a los trabajadores del ayuntamiento.

Como es común en muchos de los países que nos preceden en estas convocatorias, el contenido del Premio es simbólico: una escultura, realizada en esta primera edición por la escultora Angeles Espinosa, y un diploma acreditativo.

Recibieron, además, diploma, todos los finalistas y tres de ellos una mención especial del Jurado: La Generalitat Valenciana, la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla-La Mancha.

El Modelo Ciudadanía del Observatorio CSP

El Observatorio para la Calidad de los Servicios (Observatorio CSP), a los efectos del Premio Ciudadanía, y teniendo en cuenta su finalidad, que es la de difundir la idea de la Calidad en las Administraciones y en el sector público, ha desarrollado un modelo de evaluación inspirado en las ideas que subyacen en los contenidos de los mecanismos de reconocimiento más conocidos, incorporando algunos aspectos propios de los Servicios Públicos, y subrayando lo relacionado con la Comunicación y con la satisfacción de la ciudadanía. El MC-OCSP, como herramienta del Premio Ciudadanía, impulsa los principios y los valores de la Calidad, desde la perspectiva mencionada, y se estructura en cinco variables, veinte criterios, cincuenta subcriterios y más de un centenar de orientadores.

Su contenido difiere de otros modelos en que: **incluye los aspectos políticos en la gestión pública, potencia la transversalidad mediante la puesta en valor de la conectividad, realza todo lo relacionado con la Comunicación y reconvierte los resultados en efectos, medibles en función de la satisfacción.**

Como ejemplo, dentro de la PRIMERA VARIABLE, y de la BASE DE LA PLANIFICACIÓN Y EL LIDERAZGO, podemos recoger íntegramente el texto siguiente, que los describe y da paso a los criterios y subcriterios:

Una organización pública de Calidad ha de tener definida su posición frente a la

La función de los premios en el desarrollo de la Calidad Total en el sector público: el caso del Premio Ciudadanía

satisfacción de las expectativas de los ciudadanos que utilizan los servicios que presta desde el marco programático de sus políticas y desde el conjunto de normas que perfila su ámbito competencial. Además ha de saber compaginar el impulso transformador de los liderazgos político y directivo hacia la mejora continua, evidenciando su compromiso con la formulación de objetivos y su planificación, y con los valores de la Calidad en su despliegue estratégico, su evaluación y su rediseño. Desde la Misión y la Visión de la organización hasta la prestación de los servicios, se ha de inferir profundidad y transversalidad a la acción pública, evitando la discontinuidad, focalizados hacia el ciudadano.

El CRITERIO 1: Marco programático y competencial, recoge:

En las organizaciones públicas los líderes políticos y más altos directivos, han de renovar sus mandatos desde firmes compromisos establecidos con los electores, sobre las necesidades de la comunidad y de los usuarios de los servicios que se prestan. El conjunto legislativo y competencial ha de incorporar posiciones inequívocas sobre la orientación al ciudadano y la mejora continua de una manera efectiva, eficiente y equitativa.

Sus dos subcriterios son:

1. Cómo los programas políticos y las manifestaciones de los políticos definen el compromiso institucional con los ciudadanos y los clientes del organismo.
2. Cómo el conjunto legal del organismo público define adecuadamente el compromiso institucional con los ciudadanos y los clientes del organismo.

Para finalizar con el ejemplo, incluimos el CRITERIO 2: Liderazgo político:

El papel de los dirigentes políticos en las organizaciones públicas, en la creación de la visión estratégica, la fijación de objetivos a largo plazo determinando las oportunidades de futuro, la plasmación presupuestaria de las decisiones, etc. ha de incluir el enfoque al ciudadano, el establecimiento de canales directos con ellos y el impulso en las políticas desde la perspectiva de la Calidad.

Su involucración en la comunicación con los directivos, hacia la organización en general y los ciudadanos, ha de ser visible y evaluable.

Panorama sobre la evaluación social en Portugal (*)

Jordi Estivill Pascuall. Sociólogo.

Este panorama sólo pretende tener un carácter preliminar, sintético y necesariamente incompleto. Su propósito no es otro que proporcionar un balance rápido y no exhaustivo de la evaluación social en Portugal poniendo el énfasis en los proyectos y programas de inclusión social.

1. Al igual que en España con Franco, la dictadura de Salazar enfocó los temas sociales desde una perspectiva populista, paternalista y despótica. Anteriormente, la Iglesia Católica había jugado un papel de la máxima importancia en la creación histórica y posterior desarrollo de las instituciones sociales desde una óptica individual y familiar de tipo benéfico. Estas circunstancias convirtieron a la evaluación en una práctica poco menos que inexistente.
2. La Revolución de abril de 1974 y la compleja transición política portuguesa monopolizaron los debates culturales e ideológicos de los setenta. El nuevo marco democrático legal e institucional fue ganando terreno paulatinamente. La nueva Constitución otorgó al Estado un papel subsidiario con respecto a la sociedad, al igual que en Irlanda e históricamente también por lo menos en España e Italia (Estivill, 1994a). El diseño, gestión y financiación de la Seguridad Social se mantuvo en manos del gobierno central mientras que la distribución de las prestaciones era traspasada a la red de agencias locales y regionales de la Seguridad Social.

El hecho de que el Estado portugués tiene un carácter uniforme y centralista está más allá de toda duda. A nivel local, tanto las "autarquías" como las "freguesias" disponen de un grado limitado de autonomía y de poder económico. El reciente fracaso de la reforma que perseguía una regionalización descentralizadora ha demostrado hasta qué punto está arraigada en Portugal la cultura de un gobierno central fuerte. La creación de las IPSS (Instituciones Particulares de Solidaridad Social), organismos semipúblicos con funciones sociales en ámbitos tales como la vejez, la infancia, los jóvenes y las familias, fue un intento de laicización que debió ser sin embargo pactado con el poder eclesiástico y que ha acabado configurando una de las redes más amplias de servicios sociales. La "União das IPSS" comprende más de 2.500 dispositivos. Por lo que respecta a las antiguas Misericordias, algunas de ellas emplean a miles de personas y continúan teniendo un peso considerable, mientras que las organizaciones de matriz religiosa (Cáritas, acciones parroquiales) juegan un papel más asistencial a escala local. El mutualismo, por su parte, ha ido perdiendo terreno aunque la emergencia de nuevos modelos de economía social lo esté compensando. En lo que

notas

(*) Este artículo se inscribe en el proyecto "Un modelo para evaluar las acciones y políticas de inclusión social", conjuntamente gestionado por CASUM (Amberes), ISG (Colonia), VIDES (Roma) y GES (Barcelona). Este proyecto ha sido co-financiado por la Dirección General V de la Comisión Europea a través de la línea presupuestaria B3-4101: "Medidas preparatorias de lucha contra la exclusión social". Este documento complementa el denominado "Un inventario de la evaluación social en España".

concierno al voluntariado individual, es poco habitual si bien las pequeñas organizaciones voluntarias locales están creciendo y aunando esfuerzos mediante federaciones y redes (Rodrigues, 1995).

3. En Portugal se habla mucho acerca de la *nueva generación de políticas sociales* (Ferro, 1997). Este concepto describe las recientes iniciativas de modernización de los mecanismos institucionales, la extensión de la protección social y el establecimiento de diversos programas de inclusión a nivel nacional (Medina, 1996).
4. La política social portuguesa está ampliamente influida por la Unión Europea (Medeiros, 1992). Una prueba de ello es el considerable uso que hace este país de los Fondos Estructurales y de Cohesión y de las iniciativas y programas comunitarios. El "Programa Integrar" (FSE, FEDER), los programas de lucha contra la pobreza en el Sur y Norte del país, la creación del "Rendimiento Mínimo Garantido", son ejemplos concretos de ello.
5. En Portugal, quizá incluso más que en España, las redes primarias de solidaridad (familia, amistad, paisanaje, etc.) juegan un importante papel en la provisión de las necesidades más básicas (Revista Crítica de Ciências Sociais, 1995). A pesar de los recientes cambios sociales y demográficos, del papel de la mujer, de los crecientes flujos migratorios tanto de las áreas rurales hacia las ciudades y las zonas costeras como de las antiguas colonias, de las disputas generacionales y de un cierto envejecimiento demográfico, de la

emergencia de las familias monoparentales, de la macrocefalia de Lisboa y del rápido desarrollo económico de los últimos años, la denominada sociedad providencia constituye todavía una pieza clave para entender la realidad social portuguesa (Santos y Sousa, 1990).

6. Portugal ha tenido una amplia y rica experiencia en el ámbito del *desarrollo local* (Henriques, 1989; Rodrigues y Stoer, 1993) y en proyectos específicos con una mayor o menor participación de las poblaciones destinatarias y de los agentes sociales. Aún así, la dependencia de las políticas públicas centrales continúa siendo intensa.
7. Éste es el contexto donde se sitúan los esfuerzos recientes para aplicar la evaluación social en Portugal. Como se decía en el editorial de un número monográfico de la revista "Sociología. Problemas e Práticas" dedicado a la evaluación, "su introducción como un instrumento de análisis, reflexión y orientación es bastante reciente y todavía resta prácticamente inédita en los procedimientos institucionales, por lo menos desde una óptica sistemática y bien establecida y con el alto grado de rigor metodológico que hoy día es característico de la evaluación en el campo profesional y científico y a nivel internacional" (ISCTE, 1996).

En el primer artículo, firmado por los compiladores del número, se insiste en la misma idea: "las metodologías evaluativas son prácticamente nuevas en Portugal", ya que "la cultura de gestión y organización dominante tiende a hacer

- un uso reducido, cuando no simplemente los devalúa, de los procesos más abiertos de toma de decisiones y de gestión política y empresarial. Las empresas carecen de canales de información y de debates participativos técnicamente rigurosos". Sin embargo, sus autores también manifiestan que "desde su integración en la Unión Europea se están produciendo cambios importantes en Portugal" (Sociología. Problemas e Práticas, 1996).
8. Así pues, y aunque sea reciente, en Portugal existe un patrimonio acumulado de evaluación en el ámbito social y en áreas como la pedagogía (Melo y Benavente, 1976; Estrela y Novoa, 1993), la formación profesional (Tamen y Silva, 1991; Tira-Picos, 1992) y universitaria (Marqués Balsa, 1996-98), la formación y el empleo (Azevedo y Correia, 1999), el desarrollo local y regional (Henriques y Amaro, 1992; Ferrao, 1996) y en especial en las políticas de inclusión y de lucha contra la pobreza. Éstas han sido ampliamente debatidas durante las dos últimas décadas (Estivil, 1998), desde los primeros trabajos de investigadores como Bruto da Costa (1985) y Silva (1992) al momento actual (Departamento de Estadística, 1996), en que estudios, encuentros y seminarios están aumentando, la conciencia de la opinión pública sobre esta cuestión ha emergido, después de haber recibido un fuerte impulso del Segundo y Tercer Programa Europeo de Lucha Contra la Pobreza, y ha acabado convirtiéndose en uno de los ejes centrales de la política social en Portugal.
9. En efecto, cuando Portugal se incorporó junto con España a la Comunidad Europea en 1986 consiguió que se financiara un número importante de proyectos específicos en el marco del Segundo Programa de Lucha Contra la Pobreza. Posteriormente, presentó 65 proyectos al Tercer Programa, de los cuales cuatro fueron finalmente aprobados. La actual responsable del Programa Nacional en la Región Sur afirma: "El Programa Portugués de Lucha contra la Pobreza" descansa y se basa en las lecciones aprendidas durante el Tercer Programa Europeo" (Chambel, 1997). Lo demuestra el hecho de que principios clave de Pobreza 3 como el partenariado, la participación y la integración y buena parte de sus métodos, la evaluación en particular, se hayan incorporado a aquél. En este sentido, no es una casualidad que uno de los encuentros que Pobreza 3 dedicó a la evaluación se celebrara precisamente en Portugal, en el Algarve, en diciembre de 1990. En palabras de Henriques, "La evaluación juega un papel central en Pobreza 3. Como consecuencia del carácter experimental de este programa, la evaluación desempeña una función importante como instrumento de gestión al mismo tiempo que como proceso de análisis sistemático con respecto a los logros de los proyectos y del programa" (1993). El informe de donde proviene esta cita también incluye tres artículos que describen la autoevaluación de los proyectos de Almeida, Porto y Lisboa, que destacaron por el rigor de su trabajo evaluativo.
- De hecho, lo que Pobreza 3 pretendía era conectar, por una parte, la

autoevaluación de los proyectos con la evaluación externa y, por otra, la evaluación de cada proyecto con la del contexto nacional y la del programa a escala europea. Ésta no era una tarea sencilla. No siempre produjo resultados positivos pero en Portugal (Monteiro, 1996), así como también en España, constituyó una oportunidad para que la evaluación progresara en el contexto de los programas experimentales co-financiados por la Unión Europea. El artículo de Monteiro subraya cómo el cuarto proyecto portugués de Pobreza 3 ("Aldeias de Montanha") no pudo llevar a cabo una verdadera evaluación de impacto a causa de la inexistencia de indicadores objetivos, de la ausencia de grupos de seguimiento y de la dificultad de aplicar mecanismos permanentes de evaluación con la participación tanto de la población destinataria como de los agentes implicados dado su bajo nivel cultural. A pesar de estas dificultades, en los noventa, la evaluación se ha ido convirtiendo en una práctica relativamente habitual.

El impacto de Pobreza 3 en Portugal ha sido probablemente mayor que en España (Estivil, 1998; Rodrigues y Henriques, 1994). Así, cuando se lanzó el Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza se incluyeron los proyectos portugueses del Segundo y Tercer Programa Europeo pero en la actualidad comprende más de 200 proyectos distribuidos a lo largo y ancho del país bajo la responsabilidad de dos altos responsables, uno para la región Norte y otro para la Sur. Uno de sus compromisos es precisamente la promoción de la evaluación en

consonancia con los objetivos y principios del programa a nivel nacional (Ministerio do Trabalho e Solidariedade, 1998). En 1997, se llevaron a cabo sendos encuentros en Troia y Porto con el fin de realizar un inventario metodológico y tipológico de los resultados del programa, que concluyó que las principales dificultades se relacionaban con los recursos humanos, la concepción de los proyectos, la complejidad multidimensional de la acción social y la construcción y desarrollo de los partenariados (Viera da Silva, 1997). En el mismo año se publicaba un libro (Ministerio da Solidariedade e Segurança Social, 1997) con ocasión del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, que divulgaba las opiniones de los principales agentes públicos y privados portugueses. Después de esta valoración subjetiva, el libro recorre en fichas sintéticas la historia de 26 proyectos, sus contextos, objetivos, principales actividades y resultados. Un año más tarde, se publicaba otro libro (Ministerio do Trabalho e Solidariedade, 1998) con motivo de la misma celebración, el cual introdujo una diferencia sustancial al poner el énfasis en las nuevas políticas y programas, en su transversalidad (empleo, salud, protección social, etc.) y en las experiencias internacionales.

10. Este desplazamiento hacia programas sociales que se había iniciado unos años antes recibió el apoyo de los fondos e iniciativas comunitarias y se materializó en un número importante de trabajos evaluativos (Baptista y Henriques, 1992; Almeida y Santos, 1996). El número monográfico antes mencionado

("Sociología. Problemas e Prácticas"), que contiene numerosos artículos sobre la evaluación, es un exponente de los enfoques metodológicos utilizados en Portugal. Pero quizás una de las oportunidades más significativas para la evaluación fue la introducción de la renta mínima (el "*rendimiento mínimo garantido*") en Portugal. Esta medida, lanzada en 1996, es a la vez acumulativa en el sentido que utilizó las lecciones aprendidas en otros países europeos (Véase el preámbulo de la ley; Guibentif y Bouget, 1996), y experimental por cuanto su aplicación a lo largo y ancho del país sólo se contemplaba tras haber evaluado su primer año de funcionamiento. Es conveniente recordar aquí que Portugal presidió la Unión Europea en 1992 cuando se adoptó la resolución que recomendaba la introducción de las rentas mínimas en toda Europa.

El modelo portugués de rentas mínimas, aunque lejos de ser una copia, sigue la huella trazada por la renta mínima de inserción francesa, por lo que concede una gran importancia a la integración y a las "Comissoes locais de acompanhamento" (CLA), que con los "agentes de la sociedad civil deben ser capaces de atajar eficazmente la exclusión social" (Pedroso, 1998, que fue Presidente de la Comisión Nacional para el "Rendimiento Mínimo Garantido").

La introducción de esta medida trajo la implementación de un conjunto de modalidades evaluativas. Tal como había sucedido en Francia (Estivill, 1994b) y en Cataluña (puesto que la introducción de la renta mínima en Cantabria y en el

País Vasco, los pioneros en España, había sido guiada por una lógica distinta; Estivill, 1993), se hizo un cierto uso de la evaluación ex-ante al calcular el número de destinatarios potenciales. En Portugal las fuentes usadas fueron la encuesta anual de presupuestos familiares; la encuesta de 1994 sobre la distribución de la riqueza y la deuda familiar, y una investigación dirigida por el "Istituto Superior de Economía e Gestao" para los Ministerios de Solidariedade e Segurança Social y de Ciencia e Tecnología.

El segundo tipo de evaluación fue realizado por un equipo del "Centro de Investigaçao e Estudos de Sociologia (CIES) del "Instituto Superior de Ciencias do Trabalho e da Empresa" con la colaboración de la Red Portuguesa de Lucha contra la Pobreza y contó con el seguimiento de la Comisión Nacional para el "Rendimiento Mínimo Garantido". Sobre la base de los proyectos piloto seleccionados desde el 1 de julio de 1996 hasta finales del mismo año, este equipo dibujó las principales características de los fenómenos de exclusión social, analizó cómo se estaban aplicando los criterios de elegibilidad, produjo una tipología de proyectos experimentales y dirigió una encuesta pública de opinión sobre el "Rendimiento Mínimo Garantido" (Capucha, 1997). Finalizó su trabajo publicando una serie de conclusiones y recomendaciones, muchas de las cuales fueron adoptadas un año después cuando esta medida se extendió a todo Portugal. Actualmente está siendo evaluada de manera periódica (Comisión Nacional del Rendimiento Mínimo, 1998, 1999a y 1999b; Guerra, 1999).

11. Otro programa digno de mención es "Integrar". El cual persigue la inserción social y económica de los colectivos más desfavorecidos y se inscribe en el eje "Mejorando la Calidad de Vida y la Cohesión Social" dentro del Segundo Marzo Comunitario de Apoyo de la Unión Europea y en el programa "Salud e Inserción Social". Este programa, que se ha extendido de 1994 a 1999, es particularmente relevante por el hecho de sumar a las ayudas económicas procedentes tanto del Fondo Social Europeo como del Fondo Europeo de Desarrollo Regional una partida presupuestaria de 87.000 millones de escudos. Comprende cinco medidas: apoyo al desarrollo social; inserción socio-laboral de los parados de larga duración; inserción social y económica de las personas disminuidas; inserción social y económica de los colectivos más desfavorecidos; y la construcción y adaptación de centros sociales. Después de un inicio titubeante, el programa fue relanzado de nuevo en Junio de 1996 coincidiendo con una primera evaluación (Capucha, 1996). Un encuentro celebrado en Diciembre de 1997 en Fátima realizó una evaluación cuantitativa del programa que arrojó una cifra de alrededor de 600 proyectos operativos, a los que se les preguntó su opinión (GAT, 1999), el 70% de los cuales gestionados por agentes privados y una gran parte de los cuales dirigidos a personas disminuidas. Estas cifras muestran de paso la fuerza del movimiento asociativo, que además han empezado a introducirse en el terreno de la evaluación. Como ejemplos de este desplazamiento, podemos mencionar dos informes de la Red Portuguesa de Lucha contra la Pobreza: uno atañe a las prácticas, los principios orientativos, los valores y la visión subjetiva de la pobreza por parte de las organizaciones voluntarias de solidaridad social (Capucha, 1995); el otro pone el énfasis en la representación social de la pobreza en Porto (Baptista, Perista y Reis, 1995). Muy probablemente, la realización de evaluaciones, que hasta ahora ha corrido a cargo fundamentalmente del sector público, empezará a ser practicada por el sector social no lucrativo en un futuro inmediato.
12. Existen otros programas como el PAII (apoyo integral para las personas mayores) (Sampaio, 1996), PILAR (Programa para el mantenimiento de las personas mayores en su hogar), Siendo un Niño, PIDDAC (para centros sociales) y otros de carácter transversal en los ámbitos de la salud, el desarrollo social y urbano, la vivienda social, etc.. Todos ellos se inscriben en la nueva generación de políticas sociales y deberán desembocar en nuevos ejemplos de evaluación que es de esperar vayan más allá de los informes puramente administrativos y financieros.
13. Uno de los problemas y potencialidades de la política social portuguesa es la coordinación y el partenariado, tanto entre los sectores privado y público como en el seno de este último entre los distintos Ministerios implicados a nivel nacional y entre todos los actores a nivel local. Por lo que se refiere a la relación entre el gobierno y la sociedad civil, vale la pena mencionar el Pacto de Cooperación firmado en Diciembre de 1993, y que se renueva cada año, por

representantes del Gobierno, la Asociación Nacional de Municipios, la Asociación Nacional de "Freguesias" (entidades inframunicipales), la Unión de "Instituições Particulares de Solidariedade Social" (IPSS), la Unión de Misericordias y la Unión de Mutualidades. Este pacto hace una referencia explícita a su evaluación, que ha de correr a cargo de una Comisión responsable de la aplicación y seguimiento del mismo. En los últimos tres años, el número de comisiones interdepartamentales, existentes a nivel nacional ha sobrepasado todos los cálculos, mientras que a nivel local es digna de mencionarse la idea de *red social*, regida por la Resolución del Consejo de Ministros de noviembre de 1997. Teniendo presente las potencialidades de las redes informales, todas ellas deben constituir comités locales con todos los actores públicos implicados con el fin de diseñar y aplicar planes de lucha contra la pobreza y programas de desarrollo social (IDS, Instituto para o Desenvolvimento Social, 1999). Recientemente constituido, el IDS es la entidad encargada de la promoción, el seguimiento y la evaluación de este nuevo programa sobre las redes sociales además de desempeñar estas mismas funciones con respecto a otros programas como el PAII (Vejez), el Rendimiento Mínimo Garantido, la Protección de la Infancia, etc. En este último caso, se ha hecho una evaluación de las Comisiones de Protección de Menores (IDS, 1999).

14. El último programa que merece nuestra atención es el denominado "*mercado*

social do emprego", que fue establecido por la Resolución del Nº 104/96 del Consejo de Ministros celebrado el 20 de junio de 1996. Su primer artículo afirma que la función del "mercado social de empleo" es "contribuir al empleo y a la formación y solucionar los problemas sociales poniendo el acento en el combate contra el paro, la pobreza y la exclusión social". Este programa comprende las actividades de los Centros de Empleo Protegido, las que remiten al empleo y la formación, las que desempeñan los IPSS y las iniciativas locales de empleo (ILE), así como todas las modalidades de economía social tales como las cooperativas y las empresas sociales. Se ha designado una Comisión Nacional que incluye la participación de todos los Ministerios implicados, sindicatos y organizaciones patronales, federaciones de asociaciones y la Confederación de cooperativas. Una de las funciones de esta Comisión es, precisamente, diseñar y difundir informes de evaluación de manera regular (Secretariado Técnico da Comissao para o Mercado Social do Emprego, 1998). El programa fue establecido en 1997, adoptó su estructura definitiva en 1998 (Rediteia, 1999) y ha celebrado hasta ahora dos seminarios nacionales. En el último, que tuvo lugar en Porto de 14 de mayo de 1999 y al cual acudieron cerca de 800 personas, se presentó un informe de evaluación que cifró en unas 60.000 el número de personas que habían sido asistidas por las medidas del programa y en unas 6.500 las organizaciones implicadas, que incluyen algo más de 300 escuelas-taller y unas 70 empresas sociales (Comissao para o Mercado

Social do Emprego, 1999). Además, cada sub-programa ha sido evaluado por el Instituto de Empleo y Formación Profesional (IEFP), en colaboración con otras instituciones externas (IEFP-Geodeia, 1999; IEFP, 1999; IEFP-CIDEC, 1999).

15. Uno de los últimos libros aparecidos (Rodrigues, 1999) es de hecho un retrato evaluatorio de las relaciones entre la asistencia social y la política social en Portugal. La autora defiende que a pesar del carácter persistentemente incompleto de la asistencia social en un inacabado. Estado del bienestar, ésta puede constituirse como una forma específica de regulación social. Lo que le da un renovado protagonismo.

Así es, pues, cómo la evaluación va avanzando en Portugal. Aunque todavía limitada por el peso de los métodos cuantitativos, los informes justificativos y la lógica administrativa, está yendo ya ahora más allá de la evaluación de proyectos para ocuparse de los temas centrales de la política social y de los programas de inclusión social y de lucha contra la exclusión social.

Bibliografía

ALMEIDA, J.F.; SANTOS, P.C. (1996); 'Efeitos do programa Horizon'; *Integrar*. Num. 10; Lisboa.

AZEVEDO, R.; CORREIA, C. (1999); 'Formação e emprego no Vale do Ave. Síntese dos resultados de um estudo de avaliação'; *Sociedade e Trabalho*; Núm. 4; Lisboa.

BAPTISTA, A.; HENRIQUES, J.M. (1992); *Avaliação do programa ILE*; Lisboa; Ed. Escher.

BAPTISTA, A.; PERISTA, H.; REIS, A.L. (1995); *A pobreza no Porto; representações sociais e praticas institucionais*; Porto. REAPN.

BRUTO DA COSTA, A.; ET AL. (1985); *A pobreza em Portugal*; Lisboa. Caritas Portuguesa.

CAPUCHA, L. (1995); *ONG's de solidariedade social: praticas e disposicoes*; Porto; REAPN.

CAPUCHA, L. (1996); *Relatorio de Avaliacao do Subprograma Integrar*, Lisboa; CIES.

CAPUCHA, L. (1996); *Sistema de avaliacao de programas: uma proposta para o futuro*; Sociologia. Problemas e Practicas; Núm. 22. Lisboa.

CAPUCHA, L. (1997); *Rendimento Minimo Garantido. Avaliacao do fase experimental*; Lisboa; CIES-DEPP-Ministerio do Trabalho.

CHAMBEL, E. (1997); 'Prefacio'; Estivill, J. (Ed.); *O partenariado social na Europa*. Lisboa. Ed. Utopia (Cuadernos REAPN, Núm. 4).

COMISSÃO NACIONAL DEL RENDIMIENTO MÍNIMO (1998); *Execucao de medida e caracterizacao dos beneficiarios*; Lisboa; IDS.

COMISSÃO NACIONAL DEL RENDIMIENTO MÍNIMO (1999); *Relatorio anual de avaliacao de actividades das Comissoes locais de acompanhamento RMG*; Lisboa; IDS.

COMISSÃO NACIONAL DEL RENDIMIENTO MÍNIMO (1999); *Relatorio de actividades de 1998. Plano de Accao para 1999*; Lisboa; IDS.

COMISSAO PARA O MERCADO SOCIAL DO EMPREGO (1999); *Relatorio de actividades 1998*; Lisboa.

DEPARTAMENTO DA ESTADISTICA (1996); *Caracterizacao da pobreza em Portugal*; Lisboa; Ministerio para a Qualificacao e Emprego.

ESTIVILL, J. (1993); 'Los prolegómenos de la introducción de las rentas mínimas en el País Vasco y en España'; Moreno, L. (Ed.); *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, Madrid; Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

ESTIVILL, J. (1994); *Poverty and welfare in Europe's periphery*; Copenhague.

ESTIVILL, J. (1994); 'L'avaluació de la Renda Mínima d'Inserció a França i a d'altres països'; *L'avaluació de programes d'inserció social i rendes mínimes*; Girona; Ajuntament de Girona; pp. 61-88.

ESTIVILL, J. (1998); "Pobreza 3... unos años después"; *Políticas sociales en Europa*; núm. 3; Barcelona; pp. 122-130.

- ESTRELA, A.; NOVOA A. (1993); *Avaliações em Educação. Novas perspectivas*; Lisboa; Porto Editora.
- FERRAO, J. (1996); 'A avaliação comunitária de programas regionais: Aspectos de uma experiência recente'; *Sociologia*; Núm 22; Lisboa.
- FERRO, E. (1997); 'Lutar pela erradicação da pobreza: uma tarefa da geração'; *Pobreza nao*; Lisboa; Ministério da Solidariedade e Segurança Social; p. 9.
- GAT/INTEGRAR (1999); *A opinio das entidades beneficiarias sobre as estruturas centrais e regionais de Integrar*, Lisboa.
- GUERRA, I. (1999); *Programas de inserção: reflexoes metodológicas*; Lisboa; CNRM; pp 3-5.
- HENRIQUES, J.M. (1989); *Municipios e desenvolvimient*; Lisboa, Ed. Escher.
- HENRIQUES, J.M.; Amaro, R. (1992); *Iniciativas de desenvolvimento local*; Lisboa; ICSTE.
- HENRIQUES, J.M. (1993); 'Evaluation of Poverty 3 at national level in Portugal'; O'Kinneide, S. (Ed.); *Evaluation. The national and local experience*. Lille; GEIE.
- IDS (1999); *Programa de implementação da rede social*; Lisboa.
- IDS (1999); *Avaliação da actividade des Comissoes de Proteccao de Menores*; Lisboa; IDS (Maio/Junho).
- IEFP (1999); *Escolas-Oficina. Sintesi do relatorio de avaliação*; Lisboa.
- IEFP-CIDEC (1999); *Sintesi do estudio de avaliação realizado en 1998*; Lisboa.
- IEFP-GEODEIA (1999); *Sintesi do estudio de avaliação realizado en 1998*; Lisboa.
- ISCTE (1996); 'Metodologias de avaliação'; *Sociologia. Problemas e Praticas*; Núm 22; Lisboa. pp 5 and 9.
- MARQUES Balsa, C. (1996-1998); *Programa de Suporte Científico ao processo de audiação de qualidade do Ensino Superior*, Lisboa; CEOS.
- MEDEIROS, F. (1992); 'A formação do spacio social Portugues: entre a sociedade providencia e uma CEE providencial'; *Análise Social*; Núm 4-5; Lisboa.
- MEDINA, H. (1996); *As politicas sociais em Portugal (1974-1976)*; Lisboa; Ed. Gradiva
- MELO, A; BENAVENTE, A; *Educação popular em Portugal*; (1974-1976); Lisboa; Livros Horizonte.
- MINISTERIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE (1998); *Dizer nao a pobreza. Um combate para ganhar*, Lisboa; p. 25.
- MINISTERIO DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL (1997); *Nao pobreza. Erradicação da pobreza 1997-2000*; Lisboa.
- MONTEIRO, A (1996). 'A avaliação nos projetos de intervenção social: reflexoes a partir de uma pratica'; *Sociologia. Problemas e Praticas*; Núm 22. Lisboa.
- PEDROSO, P. (1998); 'Prefacio'; CAPUCHA, L. (Ed.); *Rendimento Minimo Garantido: avaliação da fase experimental*; Lisboa; Ministerio do Trabalho e de Solidariedade; p. 9.
- Rediteia* (1999); Núm 15; Porto: Interview with the Programme Leader, Mrs. Gertrudes Jorge.
- Revista Critica de Ciencias Sociais* (1995); Núm 62; Coimbra.
- RODRIGUES, F. (1995); 'Le défi des points de vue alternatifs et des actions dans le domaine de l'assistance sociale. L'expérience portugaise des cooperatives et des IPSS'; *L'entreprise sociale, une chance pour l'Europe*; Bruxelles; CECOP-CGM.
- RODRIGUES, F. (1999); *Assistencia Social e Politicas Sociais em Portugal*; Lisboa; ISSS, Dep. Editorial.
- RODRIGUES, F.; HENRIQUES, J.M. (Eds.) (1994); *Pobreza é com todos. Mudanças possíveis*. Lisboa. Comissao das Comunidades Europeias. pp. 19-24.
- RODRIGUES, F.; STOER, S. (1993); *Accao local e mudança social em Portugal*; Lisboa; Ed. Fin do Seculo.
- SAMPAIO, R.S. (Coord.) (1996); *PAII. Programa de Apoio Integrado para os Idosos. Memoria de actividades*; Lisboa; Ministerio do Trabalho e Solidariedade.
- SANTOS, B. DE SOUSA (1990); *O Estado e a sociedade em Portugal 1974-1988*; Coimbra, Ed. Afrontamento.
- SECRETARIADO TECNICO DE COMISSAO PARA O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO (1998); *Mercado social de emprego. Accoes e responsabilidades partilhadas*; Lisboa.
- SILVA, M. (1992); *Pobreza urbana em Portugal*; Lisboa; Caritas.

Panorama sobre la evaluación social en Portugal

TAMEN, I.; SILVA, M. (Coords.) (1991); *Sistema de ensino em Portugal*; Fundação C. Gulbenkian.

TIRA-PICOS, A. (1991); *A avaliação da formação profissional*; Lisboa; IEFP.

VIERA DA SILVA, J.A. (1997); *Caracterização sintética dos projetos de luta contra a pobreza*; Troia; Ministério do Trabalho e Solidariedade, Departamento de Estatística, Estudos e Planeamentos.

Bibliografía selectiva sobre "calidad y evaluación"

M. Carme Sans. Bibliotecaria documentalista.

La *Bibliografía sobre calidad y evaluación* que presentamos forma parte de la *Colección de Bibliografías de servicios sociales* que la Biblioteca EUTSB viene redactando de manera periódica.

La selección de las referencias se ha hecho de acuerdo con unos criterios previamente establecidos y comunes a todas las bibliografías de la Colección y son:

- *Límites geográficos:* Catalunya
España
Europa
- *Límites en la tipología documental:* las referencias seleccionadas son libros y publicaciones periódicas debido a la poca bibliografía publicada en otras tipologías

No hemos señalado límites en cuanto a:

- *Límites cronológicos:* debido a las pocas referencias que tenemos
- *Lenguas:* los documentos son referenciados en la lengua original
- *Soportes documentales:* todos son en soporte papel

La descripción de las referencias está hecha en primer nivel, que es el de citación. Hemos prescindido de comentarios, resúmenes, etc.

Hemos agrupado la bibliografía en dos bloques

1. Calidad
2. Evaluación

- 2.1 Evaluación en programas sociales
- 2.2 " " servicios sociales
- 2.3 " " trabajo social

Con el fin de proporcionar una información adicional, hemos seleccionado algunos documentos de los fondos de otras Bibliotecas, aparecen citados en el tercer bloque. Las referencias de estos documentos se han seleccionado de la web del *Catàleg col.lectiu de Biblioteques de Catalunya*: www.cbuc.es/ En este catálogo, la Biblioteca EUTSB está entrando su fondo documental y está también accesible la *Revista de servicios sociales y política social*.

Esperamos que en conjunto, la selección de los documentos referenciados en esta Bibliografía sea de interés. Procuraremos ir ampliando el campo del trabajo en nuestras Bibliotecas y a medida que vayan siendo publicados documentos de este ámbito procuraremos adquirirlos.

Documentos sobre calidad

- *Calidad de vida en la vejez en distintos contextos* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1996.
- De Bono, Edward. *Simplicidad: técnicas de pensamiento para liberarse de la tiranía de la complejidad*. Barcelona: Paidós, 2000.
- *Els DIPS a Catalunya davant el segle XXI: el constructe en la qualitat de vida*. Barcelona: coordinadora de tallers per a Minusvàlids, Psíquics de Catalunya, 1999
- Fernández-Villaran Ara, Asunción. "La calidad en las organizaciones orientadas

Bibliografía selectiva sobre "calidad y evaluación"

al servicio humano: el trabajador social como cliente interno". En: Congreso de Escuelas Universitarias de Trabajo Social (2º: 1998: Madrid) *Globalización y trabajo social: suplemento*. p. 85-95

- "Habiata i qualitat de vida". *Revista de treball social*, 1998, núm. 149
- *Quality improvement in European public services: concepts, cases and comentary /* Ed. by Christopher pollit, Geert Bronckaert. London: Sage, 1995

Documentos sobre evaluación

Evaluación en programas sociales

- Anguera i Argilaga, M. Teresa, Santiago Redondo. "La evaluación en la intervención penitenciaria". *Delincuencia=Delinquency*, 1991, vol.3, núm. 3, p. 245-290
- "Avaluar la intervenció". *Educació social*, 1997, núm. 5, p. 11-83
- Ballart, Xavier. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: aproximación sistémica y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
- Casas, Ferrán. "L'Avaluació de programes davant el repte del benestar social". *Educació social*, 1997, núm. 5, p. 11-23
- Cohen, Ernesto, Rolando Franco. *Evaluación de proyectos sociales*. 2a ed. Madrid: Siglo XXI, 1993
- Estivill, Jordi, Santiago de la Hoz. *Una experiencia de evaluación social: sobre el*

programa de rehabilitación de viviendas para personas mayores sin recursos económicos. Barcelona: APIP; Hacer, 1993.

- *Evaluación de programas de reinserción social*. Madrid: Miguel Gómez Editor, 1994
- *Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid: Síntesis, 1995.
- Freeman, Howard E. *Evaluation: a systematic approach*. 5a ed. California: Sage, 1993
- Grupo Interdisciplinar sobre drogas. *La evaluación de programas en drogodependencias*. Madrid: GID, 1994. 2 vols.
- "Monogràfica: avaluar la intervenció". *Educació social*, 1997, núm. 5, p. 11-83
- Pichardo Muñoz, Arlette. *Evaluación del impacto social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste*. Buenos Aires: Humanitas, 1993.
- Rossi, Peter H. *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Trillas, 1989
- Solé i Aubià, M. Montserrat. "Consideracions sobre l'avaluació social a França: elements teòrics i pràctics". *Món laboral*, 1990, núm. 11, p. 41-52

Evaluación en servicios sociales

- *Avaluació externa de qualitat dels centres de l'ICASS: àrea de serveis: centres de dia de*

gent gran: indicadors de qualitat.
Barcelona: Generalitat de Catalunya.
Departament de Benestar Social, 1999

- *Avaluació externa de qualitat dels centres de l'ICASS: àrea de serveis: centres de disminuïts psíquics: indicadors de qualitat.* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social, 1999
- *Avaluació externa de qualitat dels centres de l'ICASS: àrea de serveis: residències de disminuïts físics: indicadors de qualitat.* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social, 1999
- *Avaluació externa de qualitat dels centres de l'ICASS: àrea de serveis: residències assistides de gent gran: indicadors de qualitat.* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social, 1999
- Col.legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya. "Estudi d'avaluació dels serveis socials d'atenció primària". Barcelona: el Col.legi, (1995?). Documento fotocopiado
- Córdoba Merino, Susana. "Algunas reflexiones sobre la evaluación de servicios sociales": *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 1995, núm. 27-28, p. 24-29
- Dutrenit, Jena-Marc. *Gestion et evaluation des services sociaux*. París: Economica, 1989
- Journées d'Etudes L'Évaluation dans le Champs Social (1997 : Montpellier). *L'évaluation dans le champ social: actes des journées d'études*. Montpellier: Institut regional du Travail Social, 1997

- Massons, M. Teresa. *Teoria i pràctica de l'avaluació de serveis socials*. Barcelona: Diputació. Servei de Serveis socials, 1997
- Medina, Manuel E. "L'avaluació, garantia de qualitat per als programes d'intervenció social". *Educació social*, 1997, núm. 5, p. 46-67
- Piñeiro Guilamany, Alberto. *Establecimiento de un sistema de evaluación de los servicios sociales: indicadores*. València: Generalitat Valenciana. Direcció General de Serveis Socials, 1991.

Evaluación en trabajo social

- Ander-Egg, Ezequiel. *Evaluación de programas de trabajo social*. 2a ed. Buenos Aires: Humanitas, 1990
- Espinoza Vergara, Mario. *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Humanitas, 1983.
- Documentos seleccionados del Catàleg col.lectiu de Biblioteques de Catalunya: www.cbuc.es/ccuc

Documentos sobre calidad

- *Diccionario de la calidad total: cómo mejorar la calidad en la empresa, de la A a la Z*. [Madrid]: Coopers & Lybrand-Galgano, 1993
- Cuatrecasas Arbós, Lluís. *Gestión integral de la calidad: implantación, control y certificación*. Barcelona: gestión 2000, 1999

Bibliografía selectiva sobre "calidad y evaluación"

- Domingo Azinas, José de, Alberto Arranz Molinero. *Calidad y mejora continua*. San Sebastián: Donostiarra, 1997
- Velasco Sánchez, Juan. *Gestión de calidad*. Madrid: Pirámide, 1997. 2 vols.

Documentos sobre evaluación

Evaluación en programas sociales

- Alvira Martín, Francisco. *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.
- Amezcua Viedma, Cesáreo, Antonio Jiménez Lara. *Evaluación de programas sociales*. Madrid: Díaz de Santos, 1996
- *Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud* /

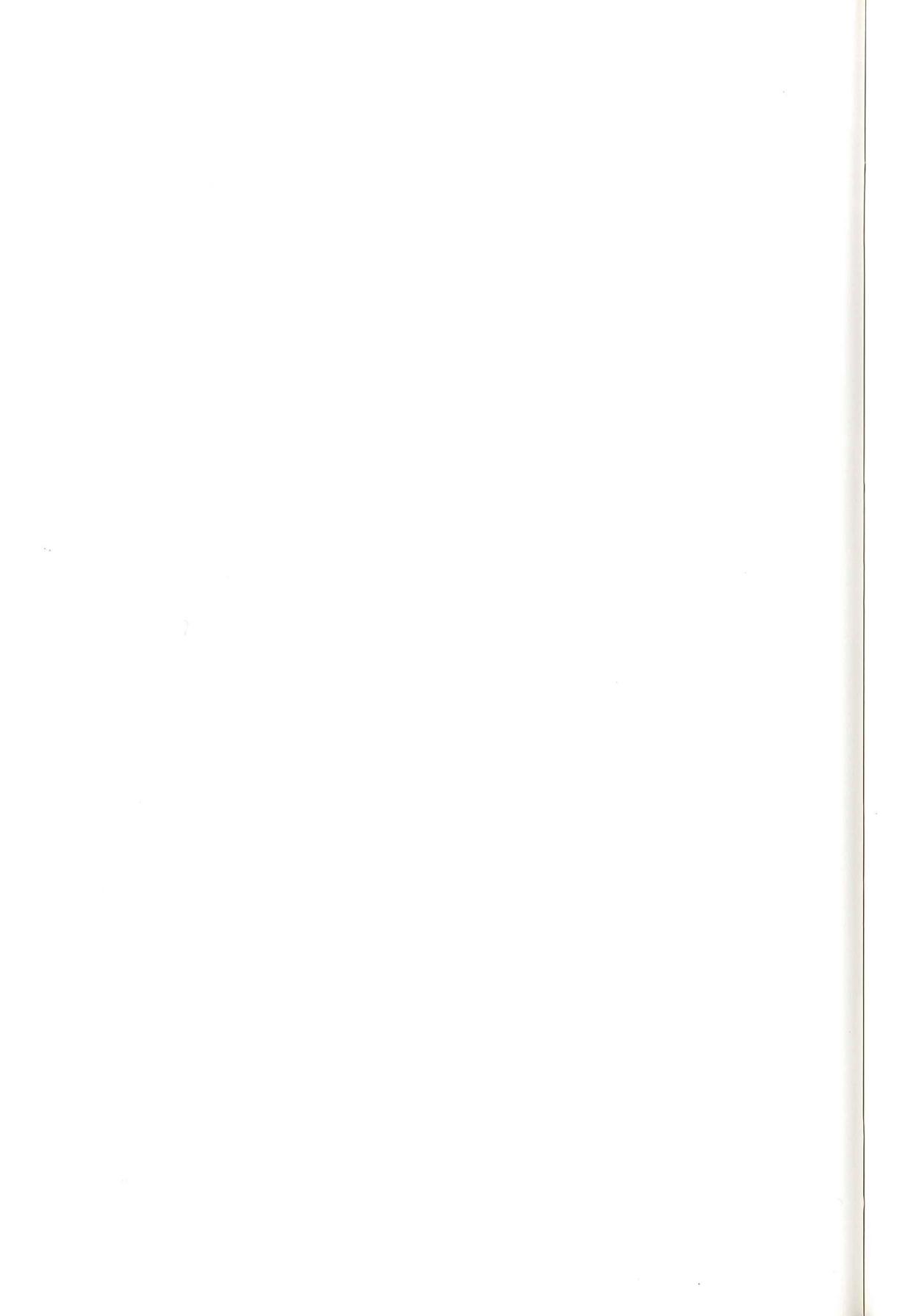
Ed. Rocio Fernández Ballesteros. Madrid: Síntesis, 1995

Evaluación en servicios sociales

- Aguilar, María José, Ezequiel Ander-Egg. *Evaluación de servicios y programas sociales*. Madrid: Siglo XXI, 1992
- Cohen, Ernesto, Rolando Franco. *Evaluación de proyectos sociales*. 2a ed. Madrid: Siglo XXI, 1993.
- Espinoza Vergara, Mario. *Evaluación de proyectos sociales*. 3ª ed. Buenos Aires: Humanitas, 1993
- García Herrero, Gustavo-A, José Manuel Ramírez Navarro. *Diseño y evaluación de proyectos sociales*. Zaragoza: Libros Certeza, [s.a.]

De interés
profesional





La sustracción internacional de menores

M^a Jesús Pérez. Trabajadora Social.

El traslado, o la retención, de un/a niño/a por el progenitor con el que no convive de forma permanente, constituye un acto de violencia que afecta especial y negativamente al niño, situándolo como objeto de presión entre sus padres y a menudo como rehén del sustractor, enfrentándolo a cambios de entorno familiar y social privándole del afecto y la relación con el progenitor con el que convivía y con su familia extensa.

Estos actos, dominados por los sentimientos del sustractor, pueden producirse ante la amenaza o peligro de una separación, como instrumento de presión para restablecer y/o preservar la vida de pareja, como expresión del sentimiento de injusticia frente a la atribución judicial del derecho de guarda, como reacción ante un derecho de acceso o visita difícil o imposible, y en muy pocas ocasiones en defensa del bienestar del niño.

La consideración de que en el país del sustractor se garantizará al niño la educación adecuada –caso de los países islámicos– o más oportunidades para un mejor futuro –países centroeuropeos en relación con los mediterráneos– así como la necesidad de mantener el estatus o el poder familiar –tener al niño consigo es poseerlo– y la venganza personal como reacción al rechazo/abandono de la pareja, o el amor propio herido, pueden también ser elementos causantes del desplazamiento y la retención ilícita del menor por su progenitor.

Entre las alteraciones psíquicas y afectivas del niño/a, la necesidad de adaptarse al nuevo entorno y la búsqueda de una seguridad que le evite un nuevo cambio, le lleva con frecuencia, cuando la restitución no es inmediata, a expresar rechazo hacia

el progenitor con el que convivía, tanto a restablecer las relaciones afectivas como a retornar al hogar, en ese esfuerzo de adaptación y de búsqueda de referentes y de seguridad, siendo reforzado muy a menudo por el sustractor el sentimiento de abandono que tiene el niño, como consecuencia del desplazamiento y la ruptura de contactos.

El traslado y la retención ilícita de menores son especialmente complicados a nivel internacional, porque implican jurisdicciones a menudo sensiblemente diferentes, que dificultan la garantía de los derechos y la protección del bienestar de los niños/as.

Para dar respuesta a estos problemas, el Consejo de Europa y la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado sometieron a la firma de los Estados, en 1980, los Convenios Internacionales de *reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de custodia de menores y restablecimiento de dicha custodia (Luxemburgo, 20 mayo 1980) y sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (La Haya 25 octubre 1980)* ambos ratificados por España (B.O.E. de 1/IX/1984 y 24/VIII/1987 respectivamente).

Además de estos Convenios multilaterales* (el primero de ellos de ámbito

notas

* Además de 21 países europeos, el *Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores* (La Haya 25 octubre 1980) ha sido ratificado por Argentina, Australia, Canadá, Región administrativa China de Hong Kong, USA, Israel, y Venezuela. Además es aplicable en virtud de adhesión; en 12 países europeos y en Sudáfrica, Bahamas, Belice, Burkina Faso, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Fidji, Honduras, Mauricio, México, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, San Kitts y Nevis y Zimbabue, con determinados Estados, entre ellos España a excepción de Costa Rica, Fidji, Paraguay, San Kitts y Nevis y Sudáfrica.

esencialmente europeo), los Estados deben a menudo establecer Convenios bilaterales, en esta materia, con aquellos países con los que frecuentemente deben resolver este tipo de situaciones, dando también de esta forma cumplimiento al artículo 11 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que establece que los *Estados Partes promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes.*

Así, los Reinos de España y Marruecos firmaron el 30 de mayo de 1997 (B.O.E. 24 junio 1997) un *Convenio sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores.*

El Servicio Social Internacional –S.S.I.– con gran experiencia en el tratamiento de estos casos, ha colaborado en los trabajos preparatorios de los Convenios en esta materia y, posteriormente, en el seguimiento de la aplicación de los mismos. Ya en 1979 presentó un Informe¹ a la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, con base en 110 casos tratados entre un número importante de países, en el que, además de aportar datos estadísticos, se ponía de manifiesto la importancia que los Servicios Sociales pueden tener en el tratamiento y búsqueda de soluciones a este problema.

Su intervención social, a instancias de la Administración de Justicia o del Servicio Social local correspondiente al domicilio del que el menor fue sustraído, tiene como finalidad informar y orientar sobre medidas preventivas, administrativas y legales, ante

una temida sustracción, así como posibilitar una intervención social profesional si la sustracción ha sido perpetrada, con el fin de:

- * Informar al infractor de que el acto realizado afecta muy negativamente a su hijo/a, describiendo las consecuencias que puede tener a corto, medio y largo plazo para ambos. Informarle asimismo de que se podrá iniciar un proceso legal para su restitución, mediante la aplicación del Convenio correspondiente, o de que dicho proceso está ya en curso, subrayando las ventajas de su cooperación para la restitución y la regulación del derecho que tiene el niño a relacionarse con su padre y con su madre, aunque vivan separados.
- * Informar sobre las condiciones de vida del niño/a, en su nuevo entorno, al padre/madre con quien convivía antes del traslado o la retención.
- * Mediar entre ambos progenitores para posibilitar una relación personal, directa y regular, del hijo/a con cada uno de ellos, según establecen los artículos 9 y 10 de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño, relación generalmente interrumpida y que ha podido ser una de las causas de la sustracción.
- * Cooperar con la administración de justicia y las Autoridades Centrales de los países implicados para la aplicación de Convenios Internacionales, facilitando la eventual aplicación del Convenio correspondiente en cada caso.

Esta cooperación con la administración de justicia es habitual en todos los países de la

red internacional del SSI, y en el caso de la Sección francesa del SSI, la colaboración, en aumento desde los años 70, está enmarcada, desde 1996, en un Convenio con la Oficina de Cooperación Jurídica internacional del Ministerio de Justicia francés.

Lograr el retorno del menor, aunque difícil, es posible en los Estados parte de los Convenios multilaterales o bilaterales en esta materia. Sin embargo este retorno es prácticamente imposible cuando se trata de países islámicos, en los que las leyes nacionales y la cultura, en el sentido amplio del término, son contrarias a las normativas occidentales, y a la cultura, en materia de familia y filiación.

En estos casos la red internacional del SSI no puede ofrecer más que mediación con el fin de facilitar la negociación y el establecimiento de acuerdos para tratar, como mínimo, de restablecer las relaciones interrumpidas y, si es posible, la obtención de soluciones humanas y duraderas lo más adecuadas al interés del niño.

Evidentemente, es una tarea de los profesionales que intervienen en estos casos contribuir a la sensibilización ciudadana ante los derechos de los niños, al conocimiento y a la toma de conciencia de que estos derechos están por encima de cualquier otro interés legítimo –esto es lo que significa el superior interés del niño– lo que implica en estos casos el reconocimiento del niño como sujeto de derechos y no como objeto de presión entre sus padres, por quienes siente amor y de los que debe recibir amor, al margen de sus diferencias y de sus relaciones interpersonales.

Referencias legales internacionales

Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 20/XI/1989, ratificada por España el 30/XII/90.

Convenio Internacional de reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de custodia de menores y restablecimiento de dicha custodia (Luxemburgo, 20 mayo 1980) ratificado por España B.O.E. 1/IX/1984

Convenio Internacional sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (La Haya 25 octubre 1980) ratificado por España B.O.E. 24/VIII/1987

Convenio sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores, firmado por los Reinos de España y Marruecos el 30 de mayo de 1997 (B.O.E. 24 junio 1997)

Referencias legales nacionales

2.1. **Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor.**

Documentos de interés

Les enlèvements internationaux d'enfants par un de leurs parents U. ROLLE. Servicio Social-Internacional, Sección suiza. 1994.

Les droits de garde et de visite, l'enlèvement d'enfants, les mécanismes de prévention. Damien NGABONZIZA. Servicio Social Internacional. Seminario Europeo sobre la familia y la protección a la infancia en la Unión Europea, problemas y soluciones. Madrid 1995.

La situación jurídica de los hijos cuyos padres no conviven: aspectos personales. Milagros García Pastor. Editorial McGraw-Hill 1997.

Kidnappés, Editorial Pocket. Patsy HEYMANS.

Deux enfants derrière le mur, Editorial Fixot. Catherine LAYLLE.

Quand les enfants disparaissent, Editorial Didier MOLS. Daniele GROBSHEISER. 1998.

Problemas de secuestro internacional de menores. Alfonso Luis CALVO CARAVACA

y Javier CARRASCOSA GONZÁLEZ. Universidad Carlos III de Madrid y Universidad de Granada respectivamente. Seminario internacional sobre protección del menor en un contexto multicultural. Madrid 1998.

La sustracción internacional de menores: propuestas de cambio

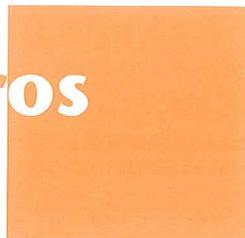
Cuarto informe del Comité permanente de asuntos exteriores y comercio internacional del Parlamento de Canadá, 1998. *Materiales de Trabajo nº 46.* Dirección General de Acción Social del Menor y la Familia. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

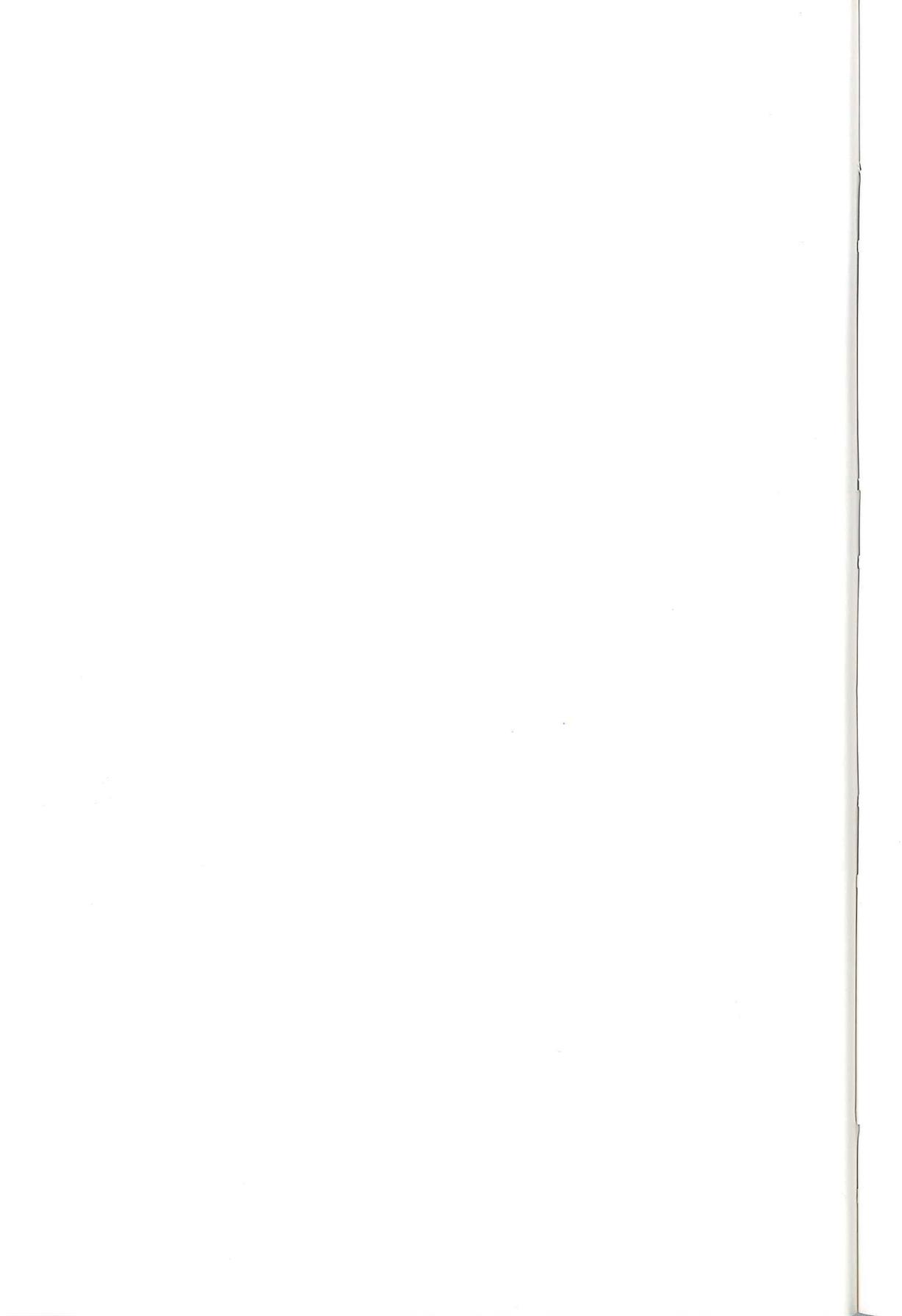
Las actividades del Servicio Social Internacional y sus fundamentos jurídicos

Servicio Social Internacional, Sección suiza. 1998. *Materiales de Trabajo nº 48.* Dirección General de Acción Social del Menor y la Familia. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Aspectos internacionales del derecho de visita de los menores Mercedes Moya Escudero. Editorial Comares 1998.

Comentario de libros





López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert.
Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración pública

Ediciones Gestión 2000. Barcelona, 1995

William Cottle, David.

El servicio centrado en el cliente. Como lograr que regresen y sigan utilizando sus servicios

Ediciones Díaz de Santos S.A. Madrid, 1991

La gestión de calidad y el servicio al cliente en la Administración Pública desde López Camps, Gadea Carrera y William Cottle

M^a Ángeles Martínez García. Estudiante de Trabajo Social en la E. Univ. de Valladolid.

La siguiente reflexión se basa en la lectura de las obras de Jordi López Camps y Albert Gadea Carrera: "Servir al Ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública"(1995) y de David W. Cottle: "El servicio centrado en el cliente. Como lograr que regresen y sigan utilizando sus servicios"(1991).

En el presente texto, se pretende dar una perspectiva global de las ideas, unas veces complementarias, otras interrelacionadas, que exponen los autores sobre la calidad. Esto permite conocer, en cierta medida, qué aspectos de la gestión de calidad, pueden aplicarse a los servicios sociales, tanto como sistema que forma parte de la Administración Pública, como una estructura con una organización con características propias.

Y es que en la actualidad es casi inevitable pensar que la Administración Pública debe modernizarse. Parece que esa transformación proviene de la necesidad, y del derecho de los ciudadanos, a ver compensados sus esfuerzos y sus

aportaciones fiscales en la calidad de los servicios públicos. Dicha modernización, según Camps, debe plantearse desde procesos de mejora de la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, ya que esto legitima su existencia¹. Aunque no se puede olvidar, que además de esos servicios de calidad, desde la Administración Pública, en todos sus niveles, se debe promover una redistribución justa de los recursos que se gestionan; procurando que la ciudadanía participe activamente en la consecución de un Estado de Bienestar pensado para y por los propios ciudadanos. En este aspecto, queda reflejada claramente, la relación que este tema tiene con los Servicios Sociales. Conseguir una mejora de los servicios públicos, conlleva una apuesta por la mejora en los sistemas de la administración, en la que los servicios sociales tienen que emprender el proceso con todas las particularidades propias e intentando innovar con formas nuevas de mejora.

notas

1. López Camps, Jordi, y Gadea Carrera, Albert: Servir al ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública. Barcelona. Ediciones Gestión 2000. 1995. Pág. 23

López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert.
Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración pública
Ediciones Gestión 2000. Barcelona, 1995

William Cottle, David.
El servicio centrado en el cliente. Como lograr que regresen y sigan utilizando sus servicios
Ediciones Díaz de Santos S.A. Madrid, 1991

Pero veamos ahora, desde dónde se parte en la realidad: parece que los ciudadanos, por varios factores, tienen una visión negativa de la administración pública y de sus empleados. Se considera a la administración pública ineficaz e ineficiente, lo que hace que los ciudadanos, lleguen incluso a cuestionar su utilidad. Desconfían de su capacidad de solventar sus problemas, responder a sus necesidades, y de que tenga una adecuada capacidad gestora². Ésto, unido a que con la crisis del Estado de Bienestar se cambia la legitimidad de las Administraciones Públicas, y se pasa de una "Gestión de la Estabilidad", incapaz de resolver los nuevos problemas de la sociedad, a una "Gestión de la incertidumbre", que se mueve en entornos cambiantes y que se legitima en la prestación de servicios a los ciudadanos, hace que transformen su identidad y sus objetivos hacia el logro de servicios eficaces y eficientes³. Todo ello, y la necesidad de que la administración pública responda al nuevo entorno europeo y mundial, sirven de fundamento para apostar por un necesario proceso de modernización, con reformas e innovaciones continuas. Esta estrategia modernizadora debe centrarse en la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos y en la gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos locales. Es lo que se ha venido a denominar la *reinención*⁴ de la administración local, que exige una nueva cultura de las organizaciones.

La modernización debe producirse en la Administración Pública en general, y en la administración local en particular, ya que ésta atiende las necesidades y demandas de los ciudadanos de forma más cercana. Por esa proximidad, y para perseguir la calidad, la administración local debe ser *receptiva*.

Esa exigencia de receptividad se refiere a que tiene que ser comprensible para los que se relacionan con la corporación, debe responder las necesidades de los ciudadanos, prestar servicios de calidad, ser accesible y tener una participación activa;⁵ para lograrlo hay que modificar la cultura organizativa de la administración.

Por otro lado, las corporaciones locales deben actuar desde una perspectiva que considere al ciudadano como un cliente de derechos y necesidades a satisfacer; tomándolo en cuenta como miembro de una comunidad, para equilibrar así el interés público y las necesidades del cliente. No hay que olvidar, que los municipios, legalmente tienen competencias en la promoción de todo tipo de actividades y en la prestación de todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Por lo tanto, cabe destacar que el sector público tiene unas particularidades respecto al ámbito privado, en el que el ciudadano no es un mero cliente, sino que los ciudadanos tienen que participar de los derechos y deberes sociales y políticos propios de la condición de ciudadanos⁶. Otra de las diferencias fundamentales entre sector público y privado a tener en cuenta en la implantación de la calidad, es que la administración pública satisface, en ocasiones, necesidades que desde el sector privado no se atienden. Y es que el propio hecho del carácter de servicio público, condiciona el marco de referencia donde situar la reflexión de la mejora de la calidad. Existe la posibilidad de desarrollar el proceso de mejora, preservando su carácter público, o buscando fórmulas próximas a los procesos privatizados; lo que

hará que el ciudadano se acerque más a un concepto de usuario, o de cliente de servicios públicos, respectivamente⁷.

Además ante la futura, y la actual realidad, la alta calidad es algo más que un problema técnico que debe ser solucionado: es una oportunidad competitiva. Ante la gran oferta privada de servicios, que compite en ocasiones con la oferta pública, la administración pública debe ser competitiva ofreciendo un *servicio excelente*⁸, que según define David W. Cottle sería un servicio con tanta calidad, que al compararlo con el de los competidores, los clientes preferirían ese servicio aunque su precio fuese mayor. Si se parte de que hoy en día, el único factor constante es el cambio, al estar inmersos en un entorno competitivo, ofrecer un excelente servicio no sólo es un instrumento de competencia, sino que permite la continuidad del profesional, e incluso de la organización. La administración pública debe modernizarse para no desaparecer, ya que el ámbito privado al buscar el máximo beneficio intenta adaptarse a las necesidades de sus clientes. No hay que olvidar que los servicios de alta calidad son la causa principal de pérdida de clientes a favor de la competencia. Por eso la administración pública también tiene que evolucionar, y si los ciudadanos exigen calidad, ofrecérsela. De esta forma podría mantener sus servicios, y sus clientes y hacer que otros volvieran. Porque aunque es cierto que con el sistema público se garantizan determinados derechos y deberes, también hay que ofrecer unas garantías de calidad.

El concepto de calidad, empleado en el sector privado, debe redefinirse en el sector público a fin de integrar en ella, no sólo la

eficiencia económica, sino también el resto de los valores que hacen de lo público un factor de garantía de la cohesión, la igualdad y la justicia social; un factor de atracción de profesionales preparados y una base irrenunciable del bienestar y de la convivencia social.

En la administración local también pueden obtenerse los mismos resultados que se están consiguiendo en las empresas privadas, con la implantación de la Calidad Total adaptada al ámbito municipal. Se logra así, dar legitimidad a la administración pública al mejorar la atención al ciudadano y aumentar su satisfacción y disminuir las quejas; disminuir el déficit municipal al reducir costes en errores y desajustes de organización; aumentar la competitividad del sector público; desarrollar un estilo de

notas

2. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 17.
3. López Camps, J. Op.cit. Pág. 19.
4. Osborne, D; Gaebler, T. La reinención del Gobierno. Barcelona. Paidós.1994. y el Informe del National Performance Review, Vicepresidente Alcore: Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1994. En López Camps, J. Op. Cit. Pág. 30
5. OCDE. La Administración al servicio del público. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas. 1991. Pág. 19. En López Camps, J. OP.Cit. Pág.39
6. López Camps, J. OP. Cit. Pág. 50.
7. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 50.
8. Albrecht, Karl. At America's Service! Homewood, Il: Dow Jones – Irmin. 1998. Pág. 12. En William Cottle, D. El servicio centrado en el cliente. Como lograr que regresen y sigan utilizando sus servicios. Madrid. Ediciones Díaz de santos S.A. 1991. Pág. 7.

López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert.
Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración pública
Ediciones Gestión 2000. Barcelona, 1995

William Cottle, David.
El servicio centrado en el cliente. Como lograr que regresen y sigan utilizando sus servicios
Ediciones Díaz de Santos S.A. Madrid, 1991

dirección centrado en la satisfacción de los ciudadanos y en el liderazgo de equipos humanos; propiciar la innovación y creatividad de los recursos humanos; adoptar estructuras flexibles y ágiles en la tramitación y respuesta administrativa; y descentralizar la toma de decisiones a niveles más próximos a los ciudadanos.

Pero por otro lado, parece que habría que hacer una adaptación doble, en el sentido de que la visión de la calidad, como un nuevo instrumento para la satisfacción del ciudadano, en la que la calidad es lo rentable y no sólo la cantidad productiva, es lo que ha servido para el desarrollo de algunas empresas orientales⁹, y posteriormente ha tomado Occidente, para que las empresas privadas alcanzasen mayores cuotas de mercado.

Por tanto, para que las administraciones públicas afiancen su legitimidad social, habría que hacer por un lado una redefinición de la Calidad Total para pasar de lo privado a lo público y una adaptación a la cultura occidental. Y es que se puede afirmar que la calidad viene de la cultura de la organización, no de las técnicas y procedimientos que se apliquen, de ahí la gran dificultad que conlleva implantar la Calidad Total en las administraciones, no sólo por la complejidad del proceso, sino también por las adaptaciones y cambios tan profundos que deben producirse en la cultura de la organización. Pero a pesar de esa dificultad, hay que valorar la gran importancia de los beneficios que reporta la Calidad Total. Y por otro lado, a pesar de la imprecisión conceptual de la Calidad Total, que podría ser otro obstáculo para su implantación, hay que considerar que siempre su finalidad es ofrecer productos y

servicios de calidad a los clientes y reorganizar a las corporaciones en torno a ella, con la que todos contribuyan a la consecución de los objetivos. Es decir, a producir bienes y servicios que satisfagan las necesidades del cliente con el mínimo coste posible y en el plazo de entrega lo más breve posible.

Sin duda el concepto de calidad está asociado a las propias evoluciones de las necesidades e intereses de los clientes¹⁰, por lo que una organización centrada en la gestión de la calidad, está siempre en continua expansión al depender de la evolución dinámica de las necesidades de sus clientes. Y esta concepción de la calidad puede que reafirme y estimule la necesidad de la implantación de la Calidad Total en los sistemas públicos de protección social. Además, se une el concepto de cliente social¹¹ de los servicios públicos, que implica que las administraciones locales tienen que tener una preocupación constante de atención al cliente social, por la responsabilidad que tienen de gobernar en beneficio de un bien común, considerando al conjunto de elementos socioculturales, políticos, éticos y medioambientales que puedan resultar afectados por las actuaciones municipales.

Otro factor que debe potenciar la implantación de la Calidad Total, es que la no calidad cuesta dinero, ya que una parte del gasto se pierde en hacer las cosas mal o atendiendo mal las expectativas de los destinatarios de los servicios¹². Y actuando especialmente a través de una buena gestión sobre alguno de los elementos que influyen en los aspectos sectoriales de los costes, se logran simultáneamente importantes ahorros y mejoras de la

calidad. Lo que a su vez incide en que la administración tenga una economía más competitiva para atraer la inversión, ya que no debe olvidarse el colapso de las finanzas locales.

Además con la Calidad Total, el factor humano (ciudadanos y empleados), vuelve a cobrar un protagonismo decisivo en el funcionamiento de las organizaciones, porque el entorno de la gestión municipal exige instituciones flexibles, adaptables y con un personal altamente motivado e identificado con los objetivos generales de la corporación. Por eso hay que crear en los empleados un sentimiento de significado de control e incluso de propiedad. Y exige que las instituciones capaciten y autoricen a los ciudadanos antes que limitarse a servirlos¹³.

Ese protagonismo queda reflejado en el proceso de desarrollo de la calidad, que se inicia con la detección de necesidades de los ciudadanos, prosigue con el diseño del servicio a prestar y su armonización con la cultura de gestión imperante en la organización, se complementa con la búsqueda de cómo optimizar los recursos; continua con la prestación del servicio, y se cierra el proceso para volverlo a empezar de nuevo cuando se mide el grado de satisfacción de los ciudadanos por los servicios prestados desde las corporaciones locales¹⁴.

La satisfacción final del ciudadano depende de conseguir unos grados aceptables de calidad en distintos niveles de organización, en los procedimientos, en las relaciones internas, en las relaciones con los proveedores, en los servicios al ciudadano. Todos estos niveles se interrelacionan formando un sistema de calidad municipal.

La calidad se emplea como un instrumento metodológico para que las administraciones públicas en la gestión pública pasen de una concepción tecnocrática y normativista del cambio, a un marco metodológico basado en la adhesión voluntaria de los participantes, en el que el aprendizaje es un aspecto clave para la mejora continua y el ejercicio de un liderazgo integrador en la gestión del cambio. Así la administración local tendría un modelo de organización dinámico, preocupado por conocer las demandas actuales de los ciudadanos y prever las futuras, además de una administración local receptiva.

Como ya se ha citado, la calidad de los servicios prestados por los ayuntamientos, está muy vinculada con la atención de las necesidades de los ciudadanos, al igual que en la empresa privada. Pero la satisfacción va ligada también a la percepción que el ciudadano tiene de cómo se presta el servicio, y a la expectativa que tenía respecto al servicio esperado¹⁵. Así, la satisfacción es igual a la calidad recibida menos la calidad esperada, y de esta forma se explica que son los usuarios los que determinan la calidad del servicio. Por eso para mejorar la evaluación de los clientes hay que disminuir las expectativas de los

notas

9. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 58.
10. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 85.
11. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 61.
12. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 64.
13. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 66.
14. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 67.
15. López Camps, J. OP. Cit. Pág. 85.

López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert.
Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración pública
Ediciones Gestión 2000. Barcelona, 1995

William Cottle, David.
El servicio centrado en el cliente. Como lograr que regresen y sigan utilizando sus servicios
Ediciones Díaz de Santos S.A. Madrid, 1991

clientes haciendo que sean realistas, hay que elevar la percepción que tienen sobre los servicios que reciben y trabajar en ambas direcciones teniendo en cuenta que el punto clave es satisfacer o sobrepasar las expectativas que los clientes tienen sobre el profesional o sobre la organización¹⁶.

Para tener un correcto sistema de calidad municipal es necesario planificar la calidad situándose desde la perspectiva del ciudadano¹⁷. Porque parte del éxito de los ayuntamientos en la gestión de los servicios, se debe a saber identificar en todo momento cuáles son las necesidades que expresa la problemática vivida por la ciudadanía. Por eso hay que conocer lo que realmente esperan, y para ello hay que escucharles y procurar que tengan expectativas reales por lo que se requiere una buena comunicación en ambos sentidos. En definitiva es necesario conocer el problema del cliente porque evaluará el servicio ofrecido no por su dificultad de elaborar o por sus costes, sino por la utilidad que le reporte y el valor que para él tenga. También hay que pensar que los clientes evalúan la calidad de los servicios en función de las características que ellos puedan experimentar y juzgar personalmente¹⁸. Tienen en cuenta criterios como: la fiabilidad de que el servicio va a ser suministrado de forma confiable, segura, cuidadosa, puntual; criterios de imagen de las instalaciones, de los equipos y de la apariencia del personal; la actitud que muestra la organización para ayudar a sus clientes y para suministrarles un servicio rápido; y el cuidado y atención personalizados¹⁹.

Una oportunidad para aumentar la percepción de la calidad, es la recepción de

las quejas de los clientes²⁰, un aspecto, por cierto, en el que se deben fijar los profesionales que se sitúan en el ámbito de los servicios sociales por el vacío existente. Y es que hay que asegurarse de que los clientes perciban la disposición a ayudarles incluso cuando la organización es incapaz de hacerlo. Por eso hay que establecer vías o mecanismos formales y ágiles por medio de los cuales pueda mostrar su queja, escuchar con simpatía a la persona que presenta la queja, mostrar comprensión y preocupación, buscar de modo consensuado una solución y dar un seguimiento para el futuro. Además habría que conocer cómo se deberían modificar los métodos operativos para que no le ocurra a otra persona lo mismo que al cliente que plantea la queja.

Sin embargo, después de conocer lo anterior, parece sorprendente que la mayoría de ayuntamientos no conocen en gran medida la percepción ciudadana, a pesar de que siempre existen unas circunstancias que preocupan a los ciudadanos. Por esto y otros motivos, la comunicación en la percepción de los problemas por parte de los ciudadanos es muy importante.

Es fundamental que los ayuntamientos pulsen periódicamente la opinión ciudadana para conocer sus demandas y el grado de satisfacción que la ciudadanía tiene de su gestión municipal. Esto conlleva realizar encuestas de satisfacción para retroalimentar los programas de actuación. Y por otro lado, si la corporación municipal no dispone de una información sistemática y definida sobre la percepción ciudadana de los problemas, no es posible por parte de la administración local definir y priorizar las necesidades, con un mínimo de garantías

de aceptabilidad, o de menor conflicto y consolidar así su legitimidad. Sus argumentos serían débiles y carecería de credibilidad, lo que repercutirá en los votos. Además al no existir una estrategia de comunicación podrían producirse dudas sobre el funcionamiento del propio ayuntamiento. Tampoco se puede obviar que, en general, los ciudadanos sólo se percatan de lo que están obteniendo cuando dejan de obtenerlo, y que se toma mayor conciencia de un trabajo mal hecho, que de uno bueno; esto se relaciona con las expectativas de los clientes. Por todo ello la administración debe comunicar regularmente a sus clientes, lo que está haciendo por ellos. Se debe conseguir visibilizar los servicios que son invisibles o intangibles²¹. Ya que los clientes son fieles a una organización cuando ellos perciben con claridad que el servicio suministrado es de calidad. Es muy importante, para mantener a los clientes, que se les recuerde regularmente el gran trabajo que se está realizando para ellos²², y de esta forma se consigue además que los fallos ocasionales, adquieran poca importancia.

Por otro lado los éxitos de gestión de esos servicios son estratégicos porque se proyectan en la aceptación electoral de la gestión municipal. Y en la actualidad, crear insatisfacción en los ciudadanos tiene un elevado coste político, al producirse una despolitización del voto local,²³ ya que los votantes buscan fundamentalmente una eficiencia de gestión, y que se mejoren y amplíen los servicios sin aumentar los impuestos y tasas municipales. Este motivo, también debería incentivar a los órganos de gobierno a apostar por la mejora de los servicios ofrecidos. Aunque cabe preguntarse si no se debiesen ofrecer

prioritariamente servicios de calidad, porque los ciudadanos tienen derecho a ello y no por una cuestión de voto político.

Por lo tanto cuesta muy poco establecer la calidad de los servicios con relación a los costes que conlleva la mala calidad, costes políticos, costes de imagen negativa, etc. Además la calidad tiene una mayor rentabilidad que la no calidad²⁴, porque hace una mejor organización de los recursos disponibles; por otro lado, al recibir un buen servicio, al cliente no le importa pagar más por ese servicio, por ejemplo unos impuestos más altos. Esto justifica que las organizaciones piensen antes en la calidad que en los costes, ya que la calidad representa una oportunidad competitiva para satisfacer las necesidades y preferencias de los clientes.

El éxito de la implantación de la calidad en una corporación local, depende de la capacidad de introducir, en todos sus niveles, la preocupación por el ciudadano como cliente de los servicios. Por tanto, la mejora de la calidad de los servicios

notas

16. William Cottle, David. El servicio centrado en el cliente. Como lograr que regresen y sigan utilizando sus servicios. Madrid. Ediciones Díaz de Santos S.A.1991. Pág. 22.
17. López Camps, J. Op. Cit. 89
18. William Cottle, D. Op. Cit. Pág. 319.
19. William Cottle, D. Op. Cit. Pág. 35.
20. William Cottle, D. Op. Cit. Págs. 288-310.
21. William Cottle, D. Op. Cit. Pág. 282.
22. William Cottle, J. Op. Cit. Pág. 283.
23. López Camps, J. OP. Cit. Pág. 35.
24. William Cottle, D. Op. Cit. Pág. 7

López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert.
Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración pública
Ediciones Gestión 2000. Barcelona, 1995

William Cottle, David.
El servicio centrado en el cliente. Como lograr que regresen y sigan utilizando sus servicios
Ediciones Díaz de Santos S.A. Madrid, 1991

municipales, debe gestionarse como un proyecto que afecte a toda la corporación. Pero el nivel de calidad no es inmutable, sino que debe contrastarse permanentemente por las demandas de los ciudadanos, y se debe buscar una estrategia adaptada a la realidad de cada ayuntamiento. También se pueden emplear unos principios básicos para el proceso de implantación de la Calidad Total en cualquier corporación municipal teniendo en cuenta qué factores han hecho fracasar algunas iniciativas de implantación de la calidad. Por ejemplo se han señalado varios factores comunes de empresas que no han tenido éxito: no analizar la perspectiva del cliente al considerarlo poco importante; creer que se alcanza la alta calidad sólo con el cumplimiento de las normas profesionales; dirigir los objetivos de calidad hacia la eficiencia y el cumplimiento de las exigencias legales y profesionales; establecer sistemas de control de calidad sobre el cumplimiento de normas profesionales pero no sobre la satisfacción de necesidades y deseos de los clientes; considerar los costes como la única variable disponible para poder controlar la calidad²⁵.

Respecto a las estrategias que se deben seguir para lograr la calidad, en primer lugar, es imprescindible llevar a cabo el cambio de culturas de las organizaciones²⁶, en el sentido de que para poder desarrollar los proyectos de mejora continua de la calidad de los servicios de los ayuntamientos, hay que transformar determinados hábitos y comportamientos de las organizaciones públicas y de sus empleados. Por eso, la implantación de la calidad tendrá éxito sólo si se basa en alguno de los valores existentes en la propia organización; y por otro lado, los ayuntamientos deben emprender iniciativas

de marketing interno alrededor de los temas de calidad y del servicio público²⁷. La finalidad de estas actuaciones es lograr un servicio de alta calidad de forma sostenida, por lo que es necesario que la organización, en todos sus niveles adquiera el compromiso de la calidad. Es importante que los empleados se sientan emocionalmente copropietarios de la organización, y compensar al personal con incentivos y sistemas de méritos para determinar los ascensos, en función de cómo desarrollen los objetivos de calidad. Para ello es necesario establecer estándares de alta calidad; contratar a personas que puedan desarrollar esos estándares; capacitar al personal para que pueda cumplir normas de alta calidad; establecer sistemas de verificación de la calidad ofrecida y recompensar de forma lógica, justa y simple a los que cumplan con los estándares de calidad de la organización. Las recompensas pueden consistir en dinero, reconocimiento público o ascensos en la carrera. Sin duda nada tiene más valor que el elogio²⁸.

Todo esto implica que los profesionales necesitan mantener un proceso continuo de aprendizaje y reaprendizaje. Ya que en la actualidad los profesionales deben aprender continuamente cosas nuevas, y con frecuencia deben reaprender lo que saben para evolucionar. Los profesionales deben ser conscientes de que no saben todo para poder mejorar, de ahí la necesidad de una formación continua. Además se debe intentar mejorar la labor profesional, no sólo para realizar mejores intervenciones o porque los clientes tengan derecho a ello, sino también porque un puesto de trabajo debe estar ocupado por quien mejor lo pueda desarrollar. Lo que conlleva que se debe desempeñar adecuadamente para permitir su continuidad. La mejora de la

calidad exige una planificación de estrategias para cambiar políticas, introducir transformaciones estructurales y revisar procesos y procedimientos. Exige una actuación coordinada entre distintos ámbitos o campos de acción que afecten tanto a los diversos sistemas que operan en la corporación como a los empleados públicos locales. Al diseñar un plan de mejora de calidad, cada ayuntamiento tiene que analizar los factores que influyen en el desarrollo de la calidad, ver sus fortalezas y debilidades para en función de ellas decidir las medidas de actuación. Así un plan de mejora de la calidad debe dar respuesta a los retos y desafíos de la corporación ante la calidad y las expectativas de los empleados locales.

Los ayuntamientos, u otras corporaciones locales, deben reflexionar para construir una estrategia específica y propia del sector público local. Decir esto supone, que cada ayuntamiento es el que debe responsabilizarse de buscar el modo más adecuado de implantar la calidad en su propio contexto, sin olvidar que existe gran cantidad de documentación y profesionales, como recursos útiles para la implantación de la calidad.

Y hay que ser conscientes de que uno de los riesgos principales en la implantación de la calidad en las corporaciones locales, es pensar que con la implantación de la calidad se van a resolver todos los problemas, o esperar resultados inmediatos. Todo cambio es difícil y los resultados tardan en llegar. Para vencer esos riesgos, aparte de que los mandos gestores sigan unas estrategias, se debe ser tenaz, persistente, profesional y entusiasta. En la consecución de la calidad hay que ser paciente, pero nunca darse por satisfecho.

Para Tom Peters²⁹ "las organizaciones excelentes no creen en la excelencia, sólo en una constante mejoría y un permanente cambio".

En un ámbito más operativo, y para conocer la percepción ciudadana, existen diferentes métodos: estudios, encuestas, entrevistas, cuestionarios y otras formas, que deben elaborarse con un diseño correcto basado en la precisión, validez y un adecuado y representativo tamaño muestral³⁰. Respecto al tratamiento de la información se recuerda que la codificación de los datos ha de ser lo más simple e intuitiva posible, claramente unívoca, preferentemente numérica y lo más estandarizada posible porque con el conocimiento de esos datos se pretende tomar mejores decisiones³¹. Además todo este proceso debe tener un coste razonable que sea lo más bajo posible para que no sólo sea eficaz, sino también eficiente. Lo que hay que tener en cuenta es que conocer la percepción ciudadana es imprescindible para implantar la calidad en una corporación local, y sus costes son, muy inferiores a los costes de la no calidad que se genera por desconocer la opinión de los ciudadanos³². Por fortuna, hoy existen

notas

25. William Cottle, D. Op. Cit. Pág. 10.
26. William Cottle, D. Op. Cit. Pág. 269.
27. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 214.
28. William Cottle, David. Op. Cit. Pág. 270.
29. Peters, Tom. Thriving on Chaos. Nueva York, Alfred A. Knopf, 1987. Pág. 98. En William Cottle, D. Op. Cit. Pág. 29.
30. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 236.
31. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 267.
32. López Camps, J. Op. Cit. Pág. 286.

López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert.
Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración pública
Ediciones Gestión 2000. Barcelona, 1995

William Cottle, David.
El servicio centrado en el cliente. Como lograr que regresen y sigan utilizando sus servicios
Ediciones Díaz de Santos S.A. Madrid, 1991

muchos ayuntamientos que ya han comenzado a recorrer este camino y que han logrado diferentes objetivos de su apuesta por la calidad. Pero se debe dejar abierto un camino a la reflexión de esas experiencias, para que se discutan sus resultados y así poder sacar conclusiones extensibles al resto de corporaciones locales.

En definitiva, la modernización de la administración local, mediante la aplicación de la gestión de la calidad, puede parecer una tarea compleja y difícil, pero merece la pena intentarla; es una oportunidad para ensayar un proceso de la administración local, que sea convincente para una sociedad civil que espera una profunda transformación en la gestión de los ayuntamientos. Aunque teniendo una visión global de esa modernización, si bien no se puede dudar del beneficio que reporta la calidad de los servicios, no conviene olvidar que para perseguir un beneficio "total" para los ciudadanos, hay que prestar también atención a la justicia de las políticas que se lleven a cabo. Porque en la elaboración y aplicación de las políticas sociales, sanitarias, educativas, etc. también

se persigue la mejora de atención para y con los ciudadanos. Y, ¿acaso los ciudadanos, no perciben tanto la calidad o no calidad de los servicios, como las desigualdades o avances que pueden producirse con determinadas políticas? Esta percepción ciudadana, en el caso de ser negativa, puede suponer también en algún momento, un coste en el voto político, y sobre todo un alto coste para la legitimidad de la administración pública. Finalmente se señala otro aspecto que también puede tener cierta relevancia dentro del marco de los servicios sociales, y del trabajo social: en la atención directa a grupos socialmente desfavorecidos, con mayores dificultades que el resto de los ciudadanos para acceder a los sistemas públicos, es imprescindible que se establezca una relación de calidad desde la administración; con el objetivo de incidir favorablemente en los procesos contra la exclusión social desde la propia administración pública, e intentando que en las relaciones con esos ciudadanos con mayores dificultades de acceso, se produzcan vías, que se concretan en los servicios de calidad, que favorezcan la integración social.

Albert Badia y Sergio Bellido

Técnicas para la gestión de la calidad

Ed. Tecnos - 1999

En la contraportada se indica: “compatibilizar un sistema ISO 9000 con una Reingeniería de procesos, o bien con una operación de Benchmarking es uno de los objetivos de este libro, en línea con el reto hacia la mejora continua y la excelencia empresarial”.

Con esa presentación, raro será el Trabajador Social que se acerque a algo aparentemente tan ajeno.

¿Reingeniería de procesos? Veamos de que se trata. “Técnica de gestión basada en la descomposición de los elementos de un proceso, para su reconstrucción de forma mucho mas eficiente”. En definitiva, preguntarse que valor añade al resultado cada una de las fases, actividades, procedimientos... y, de acuerdo con la respuesta, eliminar todo aquello que no aporta valor. La lectura de cómo se organiza un proyecto de reingeniería, partiendo de la descripción de los tipos de proceso de una organización (en nuestro caso, los procesos de prestación de servicios y los procesos de soporte o gestión) y de la forma en la que se desglosa y analiza un proceso, puede aportar un buen número de sugerencias sobre cómo abordar la mejora de algunos procesos muy típicos en los Servicios Sociales.

¿Benchmarking? Técnicamente se define como “proceso de comparación de los productos, procesos y servicios propios con respecto a los competidores que están reconocidos como líderes en aquello en lo que se desea mejorar”. En definitiva, preguntarse quien hace muy bien aquello que deseamos hacer y aprender de él: eso que muchos profesionales hacemos casi cotidianamente, preguntando, pidiendo textos de programas, visitando centros y

servicios y adaptando e incorporando las ideas y las herramientas que son mas adecuadas a nuestra situación. De eso se trata y el contenido del capítulo dedicado al benchmarking propone una metodología por etapas, en la que se recogen las preguntas fundamentales y las normas para que la técnica resulte lo mas eficaz posible.

No nos enfrentamos con un amplio tratado sobre gestión de la calidad, sino mas bien con una excelente síntesis de que es un sistema de calidad y como se implanta. De las definiciones sobre calidad, vistas desde un enfoque filosófico Garvin: aprendizaje continuo), desde el punto de vista del cliente (Juran: adecuación a necesidades y expectativas), desde la perspectiva de producción (Deming: predictibilidad, coste, necesidades del mercado) y desde el análisis del producto (Fiegenbaum: características constatables y adecuación de uso para el cliente), los autores entienden la gestión de calidad como *el proceso de identificar, aceptar, satisfacer y superar constantemente las expectativas y necesidades de todos los colectivos humanos relacionados con ella –cliente, empleados, directivos, proveedores– con respecto a los productos y servicios que ésta proporciona.*

Bien, a lo largo del libro hay constantes referencias a los colectivos humanos y su implicación, pero la exposición de herramientas y técnicas es preferentemente de tipo ingenieril. El lector vinculado a servicios para el bienestar social deberá “traducir” a su entorno las propuestas y los tipos de abordaje que se plantean. Como se apunta en la parte introductoria, es necesario *entender*, no solo las necesidades que el usuario puede explicar, sino también la necesidad que el usuario apreciará solo cuando le sea satisfecha; es preciso *aceptar*

los comentarios negativos de los clientes y hacerlos propios para poder trabajar con ellos y *cumplir y superar*, esto es tomar medidas y evaluar su impacto y proponerse nuevos retos.

Se mencionan diferentes sistemas de calidad (Modelo Malcom Baldrige, referencial E.F.Q.M, Despliegue Funcional de la Calidad) y analizan con detenimiento el proceso de implantación conforme a las normas ISO, realizando una distinción muy adecuada entre tal sistema y la calidad total. Pretende explicar muy brevemente los 20 requisitos de la ISO y también con gran concisión expone las etapas de un proyecto ISO, realiza precisiones sobre los procesos de implantación e indica los errores mas típicos en la adaptación del sistema.

La parte correspondiente a "Mejora y Modernización de los Procesos (BPI)" aporta ideas sobre como identificar los procesos clave o críticos y como seleccionar y evaluar los procesos susceptibles de mejora. Como es lógico hay una apuesta clara por la gestión por procesos, respecto a la gestión funcional, indicando las ventajas mas claras: la implicación y el compromiso de las

personas, el entendimiento de la organización como una cadena de valor cuya razón de ser es la orientación al cliente, el cambio cultural en la actitud y el modo de hacer las cosas... Es probablemente la parte que puede resultar mas útil para equipos de trabajo empeñados en introducir mejoras en su funcionamiento cotidiano (aunque no existan en su organización de referencia los pilares básicos para la implantación de sistemas de calidad).

Grupos de mejora, Círculos de Calidad, Formación se tratan sucintamente, recogiendo exclusivamente algunas ideas sobre los elementos imprescindibles para obtener eficacia.

En síntesis, un libro "extraño" a los Servicios Sociales, muy útil para entender el lenguaje y los conceptos mas usuales sobre calidad y gestión de la calidad. La exposición de las razones por las que muchas organizaciones no se han preocupado hasta hoy por los temas de calidad y la referencia a los retos comercial (o de competencia), social, técnico y ecológico, resultan muy adaptables al mundo de los Servicios Sociales.

Carmen Sánchez Moro y cols.

El acogimiento familiar de los menores hijos de padres toxicómanos

Ed. Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (INTRESS)

Madrid, 2000. 157 pp.

Los resultados de esta investigación, realizada por Carmen Sánchez Moro y diversos colaboradores, ponen de manifiesto que la adicción y dependencia de los padres/madres drogodependientes puede suponer un grave riesgo de desprotección y/o desamparo para sus hijos menores.

En muchos casos son los abuelos, tíos y otros familiares los que se hacen cargo de estos niños.

Esta publicación, pretende contribuir al conocimiento del hecho así como a la búsqueda de alternativas que potencien la capacidad de intervención de los profesionales.

El proyecto y la coordinación técnica del estudio han sido realizados por INTRESS con la financiación de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

Diversas investigaciones han analizado la problemática de los hijos de padres toxicómanos. Pero, posiblemente, el libro de Carmen Sánchez Moro titulado: *El acogimiento familiar de los menores hijos de padres toxicómanos*, sea pionero en centrar su estudio en la alternativa que supone para estos menores el acogimiento familiar en el seno de su propia familia.

La investigación, como se explica en su capítulo I, parte de las siguientes hipótesis de trabajo: Los niños con padres/madres toxicómanos pertenecen a un grupo de riesgo con muchas posibilidades de desamparo y malos tratos por parte de sus progenitores. Ante esta situación, el acogimiento familiar de los menores en familia extensa, principalmente con los

abuelos, contando con el apoyo social de redes formales e informales, permite una alternativa de convivencia al menor.

Los autores emplearon una doble metodología para verificar estas hipótesis: por un lado, una recogida exhaustiva de documentación sobre el tema, y por otro, una recogida de información por medio de técnicas cualitativas.

Para obtener la información cualitativa se realizaron, en primer lugar, dieciocho entrevistas a informantes clave: responsables y técnicos de Servicios Sociales Generales y de Servicios Sociales especializados de atención a drogodependientes y a la infancia. En segundo lugar, se organizaron tres grupos de discusión compuestos el grupo 1º y el grupo 2º por técnicos del ámbito de los Servicios Sociales Generales y de los Servicios Sociales especializados de atención a drogodependientes y a la infancia de Madrid y Sevilla, respectivamente. El tercer grupo de discusión estaba formado por abuelos acogedores de Madrid.

Los capítulos segundo a sexto del estudio explican los resultados obtenidos en la investigación.

En concreto, el capítulo segundo trata sobre los efectos del consumo abusivo de drogas y/o alcohol en la vida familiar y en el cuidado y atención de los hijos menores. A continuación, el capítulo tercero estudia el impacto del consumo de drogas y alcohol de los padres en los niños, las posibles medidas de protección y las dificultades del acogimiento para el menor. Seguidamente, el capítulo quinto analiza los puntos fuertes y débiles del acogimiento familiar y la

resiliencia de los menores y familias. Por último, el capítulo sexto explica distintas propuestas y alternativas para la intervención de las diferentes instituciones y agentes sociales en la problemática descrita.

En estos capítulos la aportación de los técnicos y abuelos a la investigación se hace por medio de transcripciones de sus intervenciones en los Grupos de Discusión.

El capítulo séptimo está dedicado a conclusiones y recomendaciones.

Entre las recomendaciones del libro destacaríamos: La necesidad de seguir

estudiando la cuestión, priorizando el interés del niño. Potenciar, a su vez, programas preventivos y de intervención en riesgo. Promover intervenciones centradas en la familia con los recursos y apoyos necesarios. Diversificar las alternativas de acogimiento de los menores y promover la coordinación entre los distintos servicios y profesionales e instituciones que intervienen con las familias.

Una abundante bibliografía y un anexo con la relación de los técnicos colaboradores y la descripción sucinta de la problemática de los abuelos participantes en la investigación dan fin al libro.

Títulos de la Revista publicados

- Nº 0 a 4: ARTICULOS SUELTOS (agotado)
- Nº 5 a 8: ARTICULOS SUELTOS (agotado)
- Nº 9: DOSSIER MENORES
- Nº10: MUNICIPIO Y S. SOCIALES
- Nº11-12: DOSSIER MINUSVALIAS
- Nº 13: TRABAJO SOCIAL Y SALUD (agotado)
- Nº 14: TERCERA EDAD (agotado)
- Nº 15: SALARIO SOCIAL
- Nº 16: TRABAJO SOCIAL Y JUSTICIA
- Nº 17: TRABAJO SOCIAL Y EMPRESA
- Nº 18: TRABAJO SOCIAL Y FAMILIA
- Nº 19: SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL
- Nº 20: TRABAJO SOCIAL EN ESPAÑA. SITUACION Y PERSPECTIVAS
- Nº 21: LAS NECESIDADES SOCIALES
- Nº 22: AREAS DE BIENESTAR SOCIAL Y ACCIONES INTEGRADAS (agotado)
- Nº 23: ARTICULOS SUELTOS
- Nº 24: ARTICULOS SUELTOS
- Nº 25: LA SUPERVISION
- Nº 26: V JORNADAS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL
- Nº 27: APORTACIONES PROFESIONALES LIBRES AL VII CONGRESO ESTATAL
- Nº 28: LA INMIGRACION
- Nº 29: ARTICULOS SUELTOS
- Nº 30: EVALUACION
- Nº 31-32: INCIDENCIA DE LA CRISIS EN EL ESTADO DE BIENESTAR
- Nº 33: INTERVENCION EN EL AMBITO FAMILIAR (I)
- Nº 34: INTERVENCION EN EL AMBITO FAMILIAR (II)
- Nº 35: NUEVAS NECESIDADES/NUEVAS RESPUESTAS
- Nº 36: LA ARTICULACION DEL TEJIDO SOCIAL
- Nº 37: JUVENTUD
- Nº 38: EXCLUSION SOCIAL
- Nº 39: LA FORMACION PARA EL TRABAJO SOCIAL. NUEVOS RETOS
- Nº 40: COMUNIDAD Y TRABAJO SOCIAL
- Nº 41: ETICA EN LA INTERVENCION SOCIAL
- Nº 42: DISCAPACIDAD PSÍQUICA Y CALIDAD DE VIDA (I)
- Nº 43: DISCAPACIDAD PSÍQUICA Y CALIDAD DE VIDA (II)
- Nº 44: INTERCULTURALIDAD
- Nº 45: NUEVA PERSPECTIVA DE GENERO
- Nº 46: TRABAJO EN EQUIPO
- Nº 47: AMBITO LOCAL Y VIDA COTIDIANA
- Nº 48: IMÁGEN, COMUNICACIÓN E INTERVENCIÓN SOCIAL
- Nº 49: CALIDAD (I)
- Nº 50: CALIDAD (II)**
- Próximas publicaciones:
- Nº 51: CULTURA DE LA SOLIDARIDAD (I)
- Nº 52: CULTURA DE LA SOLIDARIDAD (II)
- Nº 53: TRABAJO SOCIAL Y MEDIACIÓN

Publicaciones del Consejo General

Colección "Trabajo Social"

Serie "Libros"

1. Introducción al Bienestar Social. (Agotado).
2. Política social y crisis económica. (Agotado).
3. Los Servicios Sociales en una perspectiva internacional. 1.605 pesetas.
4. Los Servicios Sociales I. 985 pesetas.
5. Los Servicios Sociales II. 1.265 pesetas.
6. Nuevos paradigmas en Trabajo Social. Lo social natural. 960 pesetas.

Serie "Documentos"

1. Dos documentos básicos en Trabajo Social. (Agotado).
2. Cuatro siglos de acción social. De la beneficencia al Bienestar Social. Seminario de historia de la acción social. (Agotado).
3. Primeras Jornadas Europeas de Servicios Sociales. Países del Area Mediterránea. 325 pesetas.
4. Un modelo de ficha social. Manual de utilización. 755 pesetas.
5. Servicio Social de ayuda a domicilio. I Jornadas Internacionales. (Agotado).
6. Los Servicios Sociales Comunitarios. (Agotado).
7. Los Servicios Sociales en el medio rural. (Agotado).
8. Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios. 860 pesetas.
9. Seguimiento de la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios. Propuesta de un sistema de indicadores (Agotado).

Serie "Papeles"

1. II Jornadas de Servicios Sociales en el medio rural. Carmona 1987. 1.500 pesetas.

2. La ética del trabajo social: Principios y criterios. 400 pesetas.

Serie "Cuadernos"

1. Relación entre servicios Sociales y Sanitarios. (Agotado).
2. La Formación en la gerencia de Servicios Sociales. 660 pesetas.
3. Voluntariado y Centros de Servicios Sociales. 700 pesetas.
4. La animación sociocultural: una alternativa para la tercera edad. 710 pesetas.
5. Trabajo Social en los Servicios Sociales Comunitarios. 960 pesetas.
6. El trabajador social en los servicios de apoyo a la Educación. 1.010 pesetas.

Serie "Textos Universitarios"

1. Los Centros de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo. (Agotado).
2. Procedimientos y proceso en Trabajo Social Clínico. 960 pesetas.
3. Aproximaciones al Trabajo Social. 2.300 pesetas.

Distribuye:
Siglo XXI de España Editores
Calle Plaza, 5 28043-MADRID
Teléfono 91 759 48 09

Venta directa:

- Librerías especializadas
- Consejo General de DTS y AA.SS.
Calle Campomanes, 10
28013-MADRID
Teléfonos 91 541 57 76 - 91 541 57 77

Presentación de artículos

indicaciones generales

1. La Revista de Servicios Sociales y Política Social, como instrumento de difusión y comunicación del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social, está abierta a la publicación de trabajos y aportaciones de todos los Diplomados en Trabajo Social así como de profesionales de otras disciplinas, que con su complementariedad y especificidad, enriquezcan el quehacer profesional.

2. Trabajos publicables:

- Investigaciones: empíricas o aplicadas.
- Trabajos de reflexión y recopilación teórica.
- Trabajos de descripción y análisis metodológico.
- Relatos de intervenciones sociales: modelos y resultados.
- Experiencias prácticas (análisis y conclusiones), etc.

Referidos a Trabajo Social, Política Social y Servicios Sociales.

3. Presentación de artículos:

- Los artículos deberán ser remitidos a la Sede del Consejo General Campomanes, 10,1º -28013 Madrid.
- Mecanografiados en papel tamaño DIN-A4, a doble espacio, por una sola cara y copia en soporte magnético bajo programas para MS-DOS Word Perfect versiones 4.2,

5.0, 5.1 ó 6.0 y Word versión 5.5; para Windows: Word Perfect versiones 5.1, 5.2 ó 6.0 y Word versiones 1.0, 2.0 y 6.0.

- La extensión deberá atenderse a:
 - * Mínimo de 12 folios.
 - * Máximo de 40.
- El autor o los autores adjuntarán al artículo un "Abstract" o resumen no superior a 10 líneas en español y si es posible en inglés, así como cinco o seis "palabras clave" del artículo (igualmente en castellano y en inglés).
- Los cuadros y gráficos en número limitado se detallarán en hoja aparte, con indicación de página y espacio donde deberán insertarse.
- Las anotaciones, referencias bibliográficas, etc., deberán ir colocados al final del artículo, todas seguidas, y se numerarán por orden de aparición en el texto y deberán ajustarse a algún criterio o normativa, aceptado internacionalmente. En todo caso deberán incluir APELLIDOS y nombre del autor/es. TITULO DEL LIBRO. Ciudad/País donde se edita. Nombre de la Editorial. Año de la edición. En caso de revistas, además de los APELLIDOS y nombre del autor/es, el "Título del artículo al que se hace referencia". NOMBRE DE LA REVISTA DONDE SE PUBLICA. Mes y año. Número de la revista y páginas que contienen dicho artículo. Las ponencias de Congresos y otros tipos de documentos, deberán estar

Presentación de artículos indicaciones generales

debidamente referenciados para su posible localización por los lectores interesados. En los documentos no publicados deberá hacerse especial mención a esa característica.

- Junto al artículo, el autor deberá remitir, en folio separado, sus datos personales:
 - * Nombre y apellidos.
 - * Domicilio y teléfono de contacto.
 - * Profesión, lugar de trabajo.
 - * Experiencia de campo.
 - * Otras publicaciones.
 - * Título del artículo, con indicación de si ha sido presentado y/o expuesto en algún otro medio.

4. Contenido de los artículos.

Se exigirán unos mínimos de calidad técnica y científica para la publicación de los artículos. El Comité Editorial, ajustándose a los criterios que este órgano tiene establecidos, velará y valorará los mismos.

El contenido desarrollado en los artículos deberá incidir fundamentalmente en el trabajo social tanto como disciplina, como práctica; en las modificaciones de la Política Social y sus repercusiones; consolidación y/o retroceso en reconocimiento de derechos sociales; Trabajo Social en los diferentes sistemas; análisis y sistematización de metodología, técnicas, etc.

El desarrollo o descripción del artículo deberá ajustarse a un esquema lógico-científico que garantice, de un lado, la facilidad de comprensión y, de otro, el cumplimiento de un mínimo rigor científico (introducción y/o explicación), desarrollo, exposición de datos, análisis, metodología, utilidad y conclusiones y bibliografía.

La inclusión de macros, tablas y gráficos deberá limitarse a la estrictamente indispensable, evitando en todo caso el abuso de su utilización.

Los artículos que no sean inéditos se publicarán en función de dos criterios:

- 1º Que su difusión haya sido en algún medio de difícil acceso a los Diplomados en Trabajo Social.
- 2º Que haya sido publicado en otro idioma.

5. Los artículos serán propiedad del Consejo, salvo cuando estos hubieran sido publicados con anterioridad.
6. El Comité Editorial valorará todos los artículos recibidos. La decisión será comunicada al articulista, y en caso de no aceptación, le serán devueltos los artículos correspondientes; en caso de aceptación, el articulista recibirá una notificación y 3 ejemplares de la revista en que sean publicados sus trabajos.

