
La gestión de la calidad en la acción socioeducativa

La gestión de la calidad en la acción socioeducativa

En la actualidad es imprescindible plantearse la calidad de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. A cualquier servicio público hay que exigirle eficacia y excelencia. Organismos y profesionales que intervienen en la acción socioeducativa, tienen una gran preocupación por la calidad. Estimular la gestión de la calidad interna de los servicios potenciará el establecimiento de procesos, que permitirán introducir las mejoras necesarias, para dar respuestas a les demandas sociales.

Quality management in socio-educational action

Nowadays, the quality of the services offered to citizens is of the utmost importance. All public services must be efficacious and excellent. The organisations and professionals who participate in socio educational-action are greatly concerned with quality. Stimulating internal quality management of services will boost process building, and will make it possible to bring in the necessary improvements in order to cater to social demands.

Palabras clave:

Cultura de la calidad, Evaluación de la calidad, Excelencia, Organismo de evaluación, Plan de calidad

Key words:

Quality culture, Quality evaluation, Excellence, Evaluation organisation, Quality plan

Autora: Carme Panchón Iglesias

Artículo: La gestión de la calidad en la acción socioeducativa

Referencia: Educación Social, nº 21, pp. 10-24

Dirección profesional: Facultad de Pedagogía. Universitat de Barcelona
Campus Vall d'Hebron
Paseo Vall d'Hebron, 171
08035 Barcelona

Introducción

La nueva revisión de las normas europeas, conocidas como ISO 9001:2000, sobre sistemas de gestión de calidad es la que ha aportado más claridad a la posibilidad de poder contabilizar las actividades del sector público dentro del marco general del modelo EFQM de Excelencia¹.

Es a lo largo de la década de los noventa cuando se empieza a iniciar el proceso de evaluación de la calidad dentro del sector de las organizaciones y de los servicios públicos. A la mayoría de países europeos con más tradición evaluativa, la evaluación de la calidad no es solamente una exigencia por parte de algunos de los sectores de la sociedad sino un objetivo a conseguir desde las propias administraciones públicas.

Se ha constatado que hay que pasar de las formas tradicionales de entender el funcionamiento de los servicios de la administración, a la necesidad de introducir un cambio por lo que tiene que ser un funcionamiento correcto. Se espera que se dé un seguimiento y unos resultados desde la perspectiva de la intervención y desde la perspectiva de la utilidad de la intervención.

Adecuación a las necesidades

Algunos de los directivos de las empresas que fueron ganadoras por sus prácticas empresariales en el año 2000, en la Conferencia de Ganadores que se celebró el 25 de abril de 2001 en Zaragoza, expresaban las características de sus empresas y la gestión que los había conducido a conseguir estos premios. De sus palabras se extraen argumentos importantes, también reconocidos en otros ámbitos de actuación y fácilmente generalizables. Algunos de los comentarios giraban alrededor de: recoger ideas creativas y poco convencionales; la motivación del personal en el proceso de cambio; el papel fundamental del liderazgo; las personas de la organización es el activo más importante; la autoevaluación ha ayudado a resolver problemas; los sistemas de calidad tienen que ser iguales en el sector privado y en el sector público, entre otros. Estos son considerados elementos claves para estar preparados y poder ofrecer respuestas adecuadas y conseguir la satisfacción de los clientes “verdadero motivo de su actividad”².

El *Plan de Calidad para la Administración General del Estado*, ha puesto en

marcha un conjunto de actuaciones: la aprobación de un Real Decreto por el que se establecen y se regulan las *Cartas de Servicios* en la Administración General del Estado³, la creación de los *Premios a las Mejores Prácticas* y del *Premio a la Calidad en la Administración General del Estado*⁴, la *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública*⁵. Se puede considerar que la sensibilidad por este tema desde la Administración Central comienza a hacerse evidente en el momento que ve necesario organizar cursos de formación para los empleados públicos (1995). En este sentido, la *Secretaría de Estado para la Administración Pública*, imparte cursos de formación en materia de gestión de la calidad a diferentes administraciones públicas.

Libro blanco para la mejoría de los servicios públicos

También pone en marcha un conjunto de seminarios y encuentros técnicos, con la participación de diferentes sectores: funcionarios, sindicatos, representantes de comunidades autónomas, representantes de ayuntamientos, profesorado universitario, etc. que tienen como resultado *El libro blanco para la mejora de los servicios públicos. "Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos"* (2000). Este libro blanco pretende analizar los retos actuales de una administración pública al servicio de los ciudadanos, exponer las políticas y estrategias, definir una nueva política de dirección y desarrollo de las personas y establecer un conjunto de compromisos con diferentes acciones, marcando un calendario y unos órganos responsables para su consecución⁶. Las principales directrices para la confección de este libro blanco son, por una parte, todo el modelo EFQM de excelencia, de innovación y aprendizaje, que considera de un lado un conjunto de agentes facilitadores del modelo (liderazgo, personas, política y estrategia, alianzas y recursos, procesos) y de otro, los resultados (resultados en las personas, resultados en los clientes, resultados en la sociedad, resultados clave). Por otra parte el libro blanco incorpora algunos de los principios fundamentales de la *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, como son: la descentralización funcional, la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad por la gestión, el servicio a los ciudadanos, entre otros.



Evaluación de los servicios

La consolidación de un Estado democrático, la expansión del sistema de bienestar social y su evolución en los últimos años han aumentado de manera extraordinaria las demandas. En los últimos años el conjunto de servicios ha tenido que adecuarse a los grandes cambios que se han ido produciendo en nuestra sociedad. Es imprescindible, por consiguiente, plantearse la calidad de los servicios que se están ofreciendo a la ciudadanía y hacer un análisis en profundidad e intentar encontrar soluciones a los nuevos retos tanto del presente como del futuro.

Hay que hacer un replanteamiento de los servicios que se están ofreciendo y poner en primer término esta gran preocupación por la calidad y la responsabilidad que tienen todos los organismos que intervienen en los diferentes programas y proyectos de intervención socioeducativa. Existen interrogantes a los que se debe encontrar una respuesta: ¿qué tienen que hacer los servicios?, ¿cómo hay que articular el conjunto de recursos existentes?

El primer paso que debería hacerse es el de evaluar los servicios y los recursos de los que se dispone en la actualidad, para poder responder a las necesidades de los ciudadanos y de las ciudadanas. La evaluación permitirá detectar aquellos puntos fuertes que hay que continuar reforzando y los puntos débiles que conviene mejorar.

En definitiva, el objetivo básico de cualquier evaluación, es potenciar el establecimiento de procesos que permitan introducir las mejoras necesarias para dar respuestas a las demandas sociales. Para hacer realidad el cambio, la mejora de la calidad y finalmente la innovación, este proceso reclama la participación de todos los agentes implicados.

Las nuevas orientaciones en evaluación permitirán dar cuenta y tener justificaciones para conseguir una financiación adecuada. Estas nuevas orientaciones (*new public management*) parten de la necesidad de introducir indicadores de rendimiento, estándares e índice de calidad, cuadros de mando, entre otros. Todos estos elementos resultan imprescindibles para determinar y homogeneizar parámetros que permitan la comparación. Un ejemplo que ilustra el trabajo con estándares de calidad es el desarrollado por The Child Welfare of América (CWLA). Esta organización viene desde los años 50 trabajando en el establecimiento de estándares de calidad en materia de protección a la infancia para garantizar una práctica de calidad en el sistema de protección a la infancia. Trabajar con estos estándares permite comparar la situación que se está dando con la situación que se considera más adecuada para los niños/as y sus familias y valorar la extensión de la intervención que se esté realizando según se aproxime o se desvíe de la práctica más deseable.

El objetivo básico de cualquier evaluación, es potenciar el establecimiento de procesos que permitan introducir las mejoras necesarias para dar respuestas a las demandas sociales

Estos estándares no suponen implicación de control o regulación, sino que reúnen la experiencia colectiva dentro del campo social para dar apoyo al trabajo de cada organización tanto pública como a entidades sin ánimo de lucro⁷.

Cultura de la calidad de los servicios públicos

A cualquier servicio público hay que exigirle eficacia y excelencia. Uno de los objetivos claves de la evaluación es estimular la gestión de la calidad interna de los servicios y promover una *cultura de la calidad*. Los Standards for Accreditation publicados por el Council on Accreditation of Services for Families and Children, Inc. (COA) representan otro ejemplo de cuáles son el conjunto de requisitos que tienen que cumplir la administración, agencias, servicios, etc., en materia de protección a la infancia.

Promover una cultura de la calidad conlleva cambios en la forma de entender la gestión y las relaciones por parte de las administraciones responsables

Promover una cultura de la calidad conlleva cambios en la forma de entender la gestión y las relaciones por parte de las administraciones responsables. Se requiere un modelo organizativo que pueda producir servicios, tanto de prevención como de intervención, de acuerdo con las necesidades detectadas. Un modelo organizativo que conste tanto de un equipo de dirección como de diferentes estructuras de apoyo de carácter profesional, técnico y administrativo. Este modelo tiene que asegurar un buen funcionamiento con control que permita la autonomía de los servicios. El control tiene que incluir tanto la evaluación de los resultados como de los procedimientos y los procesos de intervención. Encauzar un proceso evaluador siempre debe tener, como uno de sus objetivos fundamentales, la mejora de la calidad de los servicios que se ofrecen.

Introducir el concepto de calidad implica, al mismo tiempo, desarrollar una cultura de la evaluación que no se encuentra exenta de algunos puntos débiles e incluso de contradicciones. De los distintos tipos de evaluación: evaluación temática (análisis de la calidad de un determinado estudio), evaluación de programa (la calidad de las diferentes actividades de un programa), evaluación institucional (todas las actividades de una institución), evaluación de auditoría (puntos fuertes y débiles de los mecanismos de calidad establecidos por una institución), evaluación de acreditación (a partir de unos estándares predefinidos), hay que seleccionar el modelo de evaluación más adecuado para detectar los posibles puntos débiles que pueden tender trampas a la prioridad de los servicios públicos en la actualidad que tiene que ser *la capacidad de adaptación a los constantes cambios*.



A pesar de la presión de los gobiernos, la presión de los usuarios y de los recursos de los que se dispone, hay que escoger el modelo de evaluación que permita de forma regular, con mecanismos internos y externos, garantizar la mejora de la calidad del servicio que se ofrece.

Los requisitos previos para ir adelante en esta cultura evaluativa tienen que partir, ante todo, por definir el espacio propio de trabajo y una metodología de intervención que permita desarrollar una buena organización. Una buena organización tiene que potenciar la capacidad de gestión y al mismo tiempo la investigación.

A la afirmación según la cual las organizaciones tienen que ser capaces de adaptarse a los cambios constantes de la sociedad y de sus expectativas se pide, bajo esta perspectiva que acabamos de citar, la definición de unas políticas de bienestar y de protección social claramente definidas y actualizadas, integradas en un sistema que busca el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas a lo largo de todo el ciclo vital de la persona.

Una buena organización tiene que potenciar la capacidad de gestión y al mismo tiempo la investigación

Recursos para una buena política social

Para dar respuesta a viejos problemas que se manifiestan de forma diferente o a nuevas necesidades derivadas de la poca formación y desarrollo personal, de las nuevas tecnologías de comunicación, de la globalización, del nivel socioeconómico profesional, etc., tiene que haber la voluntad política de destinar recursos al desarrollo y al bienestar humano.

En este sentido el Comité Económico y Social de la Unión Europea en la comunicación sobre: *Politiques sociales et de l'emploi; un cadre pour investir dans la qualité*, destaca que dentro del modelo social europeo la calidad se encuentra como punto central. La calidad refleja el deseo, no sólo de defender normas mínimas para promover la mejora de la situación de sus ciudadanos, sino una división más equitativa del progreso. La calidad de la política social implica un nivel óptimo de protección social, de buenos servicios sociales, accesibles a todas las personas en Europa, oportunidades reales para todo el mundo y la garantía de poder gozar de todos los derechos fundamentales y sociales⁸.

Pasar a considerarse un servicio público, que forma parte de una estructura más amplia que es un sistema de servicios sociales o una red de servicios sociales de responsabilidad pública, es un cambio de concepto importante y un

elemento estratégico para introducir la cultura de la calidad. Pasar de considerarse un servicio, un área que depende de una administración local, autonómica o estatal a considerarse un servicio público con la necesidad de desarrollar al mismo tiempo un sistema de planificación y control evaluativo que dirija el servicio (el sistema de servicios) es el preámbulo de introducción a la Calidad.

Principios de gestión para evaluar la calidad de la intervención socioeducativa

¿Cuáles son, pues, los principios de gestión que inspiran las normas europeas de evaluación de la calidad y su posible aplicación a los programas de intervención socioeducativa? Creemos que estos principios son los mismos principios de gestión que inspiran las normas europeas de gestión de la calidad en general, que tienen su concreción en la planificación, el control, la toma de decisiones y que permiten pasar de la calidad a la calidad total y excelencia. Son los siguientes:

Una organización necesita demostrar su capacidad de proporcionar de forma coherente resultados que satisfagan las necesidades del cliente

- organización enfocada al cliente
- liderazgo
- participación del personal
- enfoque al proceso
- enfoque del sistema hacia la gestión
- mejora continua
- enfoque objetivo hacia la toma de decisiones
- relación mutuamente beneficiosa con la organización.

Una organización necesita demostrar su capacidad de proporcionar de forma coherente resultados que satisfagan las necesidades del cliente. Cualquier organización aspira a aumentar la satisfacción del cliente, por consiguiente tiene que ser capaz de recoger las necesidades presentes y poder detectar las necesidades emergentes. El liderazgo es uno de los principales elementos, uno de los agentes facilitadores de todo el proceso de mejora, con la implicación del conjunto de personas. Conseguir la motivación del personal y que sus capacidades estén a disposición del proyecto, trabajando en un enfoque basado en el proceso, es una de las misiones de los líderes. Por otra parte,



identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema contribuye sin duda a la mejora continua, que es un objetivo permanente. En el conjunto de normas europeas de evaluación de la calidad y su aplicación a diferentes programas, existe una descripción normalizada de cada uno de estos ocho principios.

Por todo lo que acabamos de exponer podemos decir que en la actualidad existe un marco de referencia general, sobre todo a escala europea y estatal, que recoge los reguladores marco, fundamentando la organización y la funcionalidad de la Administración que tiene que hacer posible la aplicación de todos los principios y garantías. A partir de este marco general hay que poder llegar a un mayor grado de concreción y poder definir proyectos, donde queden expuestos los criterios y orientaciones que fundamentan el modelo de intervención de un Servicio a partir de los recursos que ofrece. En estos recursos se encuentran las organizaciones que dependen de él mismo (a escala propia, a escala de colaborador), y es en su proyecto específico donde se tendrán que incorporar las premisas que se contemplan en el proyecto marco.

Recomendaciones del libro blanco de la política social europea

En estos momentos podemos afirmar que existe una serie de recomendaciones, que como descripción general fácilmente se puede estar de acuerdo pero lo que es más difícil es que estas líneas generales lleguen a formar parte de una metodología de intervención concreta, susceptible de hacer un seguimiento en todos los procesos que se generan. Sólo a guisa de ejemplo, y para que cada uno de nosotros pueda hacer su análisis particular, de las recomendaciones que se hacen en el libro Blanco de la política social europea:

- Trabajar para la consolidación de un modelo amplio de protección social, desde una visión integradora de la persona.
- Hacer las intervenciones bajo criterios de eficacia y eficiencia buscando la mejora de la situación.
- Potenciar la implicación de todos los agentes en la lucha contra la exclusión, fundamentando el uso de herramientas para la coordinación de actuaciones en situaciones complejas.

- Aumentar la capacidad investigadora en el ámbito social, mejorando los mecanismos de recogida de información desde perspectivas más operativas y con tecnologías modernas.

Con estas líneas marco, pocas administraciones y organizaciones pueden estar en desacuerdo, pero ¿cómo se traducen a la acción socioeducativa concreta en los diferentes servicios de una red de servicios públicos? A nuestro entender, ésta es todavía una tarea pendiente de realizar que representa el verdadero cambio para la ciudadanía.

Nosotros, a partir de la reflexión de los posibles beneficios derivados de los principios de gestión de la calidad, de los principios marco de los libros blancos y de su utilización os proponemos algunas consideraciones sobre estos *principios básicos en la acción socioeducativa*. Algunas de estas reflexiones fueron presentadas públicamente en el último congreso del AIEJI, sobre ética y calidad en la acción socioeducativa, donde se reflexionó sobre la idea de la calidad de los servicios socioeducativos⁹.

Parece que hay una confluencia de opiniones en que se necesita reflexionar sobre el actual sistema de servicios sociales, donde quedan enmarcados la mayoría de programas y proyectos de intervención socioeducativa. Es indispensable incorporar otros conceptos, otros puntos de mira, que permitan hablar de programas integrados dentro de un sistema de servicios de responsabilidad pública para la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Debe garantizarse una gestión racionalizada, adecuada y un uso rentable de los recursos. Conviene obtener los rendimientos más elevados a los recursos existentes y permitir la creatividad en el crecimiento de los recursos y a encontrar fórmulas que aseguren una intervención eficaz, rápida y preventiva. Con la gestión se pretende poner orden para avanzar y ofrecer un servicio más accesible y unas respuestas adecuadas a las necesidades actuales y a las necesidades futuras.

Se tienen que potenciar los servicios de proximidad. Los servicios de proximidad disponen de un conocimiento más próximo de los problemas, de las necesidades y de las mejores soluciones posibles para las personas.



Sistema de servicios con capacidad de anticiparse a los problemas

En este contexto una organización enfocada al cliente quiere decir, ante todo, un sistema de servicios que tenga la capacidad para anticiparse a los problemas. Un sistema de servicios que tenga una organización y una metodología de trabajo que asegure la calidad, la eficiencia, la eficacia y la equidad de sus actuaciones. Unas respuestas adecuadas, es decir, que son de utilidad para alguien y unas respuestas de calidad, es decir, la tarea bien hecha, son el producto de una organización que cuenta con apoyo y liderazgo político. Funcionando coordinadamente y con una planificación de los órganos de gobierno, órganos de gestión y órganos técnicos se conseguirá proporcionar esta respuesta adecuada y de calidad.

En este proceso el conjunto de profesionales y su colaboración son una de las claves de éxito. De la voluntad y de la capacidad de los profesionales depende casi todo. El diálogo, la comunicación y la consulta entre todas las partes que intervienen en cualquier programa, compartir responsabilidades, fomentar la responsabilidad colectiva, la transparencia, etc., forman parte del vocabulario de la calidad.

También son palabras de este vocabulario, la capacidad de autocrítica, la solidez de los principios éticos que representa, la flexibilidad, la búsqueda de recursos imaginativos, fomentar el trabajo en equipo, innovar las prácticas profesionales, el desarrollo profesional, la reprofesionalización, la motivación, entre otros.

Participación, coordinación y responsabilidad en la intervención socioeducativa

Es imprescindible que los profesionales de la intervención socioeducativa tengan un reconocimiento explícito de su trabajo y dedicación. Para que su acción profesional pueda obtener unos resultados positivos necesita inserirse en un sistema en que conjuntamente con el apoyo y liderazgo político pueda contar con un desarrollo técnico y de la gestión así como de los recursos. Se trata, en definitiva, de poder conseguir que el conjunto de profesionales se sientan parte integrante de un servicio público que se asienta sobre los

Una organización enfocada al cliente quiere decir, ante todo, un sistema de servicios que tenga la capacidad para anticiparse a los problemas

El diálogo, la comunicación y la consulta entre todas las partes que intervienen en cualquier programa, forman parte del vocabulario de la calidad

principios de participación, de coordinación, de colaboración y de responsabilidad.

Si nos planteamos las perspectivas de futuro tenemos que tener muy presentes diferentes factores que de una u otra forma hemos ido citando a lo largo de esta exposición. Hay que priorizar la educación, ya que a partir de la promoción del aprendizaje se desarrollarán nuevas capacidades de adaptación a los rápidos cambios que se producirán en nuestra sociedad. Un sentimiento profundo de solidaridad, de cooperación, de cohesión social acompañado de una buena formación permitirá mucha más adaptabilidad a fenómenos como la globalización, globalización económica y globalización de los problemas, a la evolución de la economía y a las exigencias del mundo del trabajo.

Una sociedad y unos poderes públicos que trabajen para la formación, el desarrollo humano y para la justicia, para la supresión de obstáculos políticos, culturales y socioeconómicos que dificultan la integración social. Conjuntamente con más sectores de la población que luchan contra la exclusión social, el paro y la concentración de la información y el saber.

Retos de futuro

Para este futuro inmediato hay que crear programas capaces de superar los retos que comportan los cambios radicales en la sociedad. Hay que poner en marcha estrategias apropiadas de planificación y análisis de las políticas. Conviene buscar soluciones adecuadas a los principales problemas haciendo de la planificación un instrumento indispensable previo a la intervención. Una planificación que permita un cierto nivel de centralización en la toma de decisiones y un cierto nivel autónomo, mediante incentivos a partir de establecer “planes concretos” (*planes específicos, planes integrados,*) donde queden reflejados los compromisos, las responsabilidades, los plazos, entre todos los agentes que participan en el sistema. En definitiva, una planificación que permita atender mejor las diversidades.

Una gestión pública eficaz que permita dar cuenta a la sociedad, que pueda influir sobre el modelo de financiación, que pueda dar respuesta a corto plazo e incorporar políticas a largo plazo.

Buscar una diversificación de las fuentes de financiación. Sin dejar de lado el papel de los Estados, que es esencial para la financiación de los servicios sociales, hay que encontrar y fomentar nuevas fuentes de financiación. Hay que fomentar el apoyo de la sociedad y buscar fórmulas de participación de los sectores privados de la economía.



Crear un organismo de evaluación independiente que pueda garantizar sistemas transparentes de evaluación de la calidad, siguiendo las recomendaciones existentes. Un organismo de evaluación independiente que pueda ayudar en la elaboración de instrumentos y pautas para evaluar de forma sistemática los servicios sociales y sus acciones socioeducativas. Que pueda poner en marcha programas piloto para establecer la metodología más adecuada que posteriormente podrá crear propios procesos de evaluación a escala local, autonómica o estatal. Un posible ejemplo de este organismo de evaluación independiente, podría ser una Agencia para la Calidad del Sistema Catalán de Servicios Sociales.

Como ya hemos expuesto anteriormente, la evolución futura de las necesidades, de las problemáticas y, por consiguiente, de las demandas de la sociedad puede modificar el perfil de los usuarios y de los servicios. En este sentido, otra propuesta consiste en crear observatorios para controlar los cambios sociales inminentes. Observatorios que proporcionen datos para poder orientar las políticas y las inversiones.

Por último, otro reto de futuro consiste en potenciar redes de cooperación entre profesionales y redes ciudadanas. Entre los numerosos beneficios que nos aportan las redes, queremos destacar que son tanto un medio para tener acceso a la intercomunicación en todo el mundo como para fortalecer y potenciar las relaciones con el entorno más próximo. Es un reto revitalizar la participación ciudadana y crear nuevos espacios para el diálogo y para la cooperación entre todos los sectores de la comunidad.

Otro reto de futuro consiste en potenciar redes de cooperación entre profesionales y redes ciudadanas

Carme Panchón Iglesias
Profesora titular de Pedagogía de la Inadaptación Social