

# LA GESTIÓN DE CALIDAD Y EL PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LA POLÍTICA SOCIAL

Intervención en el XII Congreso de Drogodependencias de la UNAD  
(23 de marzo de 2007)<sup>1</sup>

Fernando Fantova  
Consultor social  
[www.fantova.net](http://www.fantova.net)

*... por supuesto no era infrecuente que un error cometido en las divisiones superiores se propagase en cascada sobre las inferiores, produciendo miles de o docenas de miles de aparatos o piezas con algún defecto capital, pero así funcionaban todos los gigantes industriales norteamericanos, que asumían los costes de reponer o reparar grandes lotes de manufacturas taradas como gajes inevitables del oficio...*

*(Escohotado, 1999: 339)*

## PRESENTACIÓN

En esta intervención pretendo reflexionar sobre la influencia que puede tener la gestión de calidad para que las organizaciones del tercer sector (y el tercer sector como tal) puedan desempeñar un determinado papel significativo (que intentaré caracterizar) en el ámbito de la política social. Por diversas razones me referiré, principalmente, al tercer sector de acción social o intervención social y no al conjunto del tercer sector. Por lo mismo, cuando hablemos de política social nos ocuparemos en algunos momentos del conjunto de la política social pero, como se verá, prestaremos especial atención a las políticas más específicamente relacionadas con la acción social o la intervención social, las cuales, dentro de los ámbitos en los que se suele subdividir la política social (educativa, sanitaria, de empleo, de vivienda, de garantía de rentas...) se

---

<sup>1</sup> Esta intervención, tal como se nos pidió, aunque con algunos ajustes, es básicamente la misma que se presentó en el Congreso sobre Calidad, Tercer Sector y Política Social, organizado los días 12 y 13 de diciembre de 2006 en Madrid por la Plataforma de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social.

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

vinculan más directamente (aunque no de forma rígida o restrictiva) con el de los servicios sociales. Teniendo en cuenta la realidad de las organizaciones que trabajan en el ámbito de la drogadicción se tendrá en cuenta, en algún momento, la cuestión de la coordinación o integración sociosanitaria.

En cuanto al punto de vista y enfoque desde los que se plantea esta intervención, diría que me sitúo como un *participante observador* del tercer sector de acción social español (aunque también de otros países, singularmente latinoamericanos) que toma parte en su devenir como miembro y colaborador de algunas organizaciones y redes. También como alguien que intenta estudiar y pensar el tercer sector con las herramientas de las ciencias sociales. Y también, por último, como una persona que desde la consultoría acompaña procesos de acción política, construcción de redes, reflexión estratégica, mejora de la gestión o diseño de respuestas en el tercer sector de acción social y en el ámbito de la intervención social en general. Basándome en el conocimiento que haya podido construir desde esas posiciones intentaré, sobre todo, pensar en voz alta mirando al futuro.

La lógica de la intervención es más o menos la que sigue:

- Comenzaré por intentar explicitar lo que entiendo por gestión de calidad, refiriéndome a las principales tradiciones que confluyen en lo que hoy y en nuestro entorno podemos llamar gestión de calidad.
- Seguiré por unas breves notas que intentarán caracterizar las organizaciones del tercer sector de intervención social.
- A continuación intentaré dibujar el contexto actual de la política social que rodea a nuestras organizaciones intentando identificar los retos que les presenta dicho contexto.
- Posteriormente identificaré algunas líneas estratégicas que pueden resultar interesantes para el tercer sector y sus organizaciones en ese contexto.
- Finalmente abordaré la reflexión sobre la importancia que puede tener la gestión de calidad para las organizaciones y redes del tercer sector en el ámbito de la política social.

Como es normal, en esta intervención habrá fragmentos adaptados de trabajos anteriores (cuya referencia se dará, en todo caso) junto con otros elaborados específicamente para la ocasión. Esperamos que tras la presentación podamos conversar cara a cara y, con quien lo desee y posteriormente, también a través de [www.fantova.net](http://www.fantova.net). Estoy seguro, en todo caso, que el diálogo posterior a la intervención me permitirá contrastar y agregar planteamientos procedentes de un sector de entidades con el que he tenido, hasta el momento, menos contacto que con otros.

### LA GESTIÓN DE CALIDAD<sup>2</sup>

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

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

Como se ha señalado Moreno Luzón, “la gestión de la calidad comprende un conjunto de principios y métodos cuya aplicación está en auge (...) Es necesario reconocer, sin embargo, que en el ámbito de este marco de trabajo se aglutinan las iniciativas más dispares. Diversos autores han acuñado

---

<sup>2</sup> Este apartado es una adaptación de FANTOVA, F. (2005): *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid, CCS, pp. 342-359. Hemos aligerado el texto (y también otros posteriores) de citas, cuadros y referencias que pueden encontrarse en el original y en otros documentos en [www.fantova.net](http://www.fantova.net).

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

vocablos o conceptos propios para referirse a conjuntos de problemas idénticos, generando confusión en el tema objeto de estudio. Otros toman conceptos clásicos de dirección y los incluyen, con denominaciones distintas, dentro de los programas de gestión de calidad como algo novedoso” (Moreno-Luzón y otros, 2001: 4).

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

1. La que procede del mundo industrial y, más en general, en el sector empresarial convencional.
2. La que surge desde los discursos y las prácticas de la evaluación de programas sociales y, en general, de las herramientas relacionadas con estándares de referencia para dichos programas sociales.
3. La que está vinculada a las propuestas de modernización de las administraciones públicas.
4. La que emerge del concepto de calidad de vida como enfoque orientador o reorientador de la intervención social (u otras acciones pro bienestar social).

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

Se ha señalado que dicha evolución en cuatro pasos ha corrido pareja a una evolución en la comprensión del propio concepto de calidad: de la calidad como el grado en el que un producto cumple las especificaciones técnicas previstas, pasando por una concepción de la calidad como adecuación del producto o servicio para la satisfacción de necesidades de quienes lo reciben o consumen

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

a una visión más global en la que la calidad tiene que ver con todas las formas y ámbitos en que una organización satisface las necesidades y expectativas de sus diversas personas y grupos interesados o implicados (tendiéndose cada vez más al uso del concepto de excelencia).

Sea como fuere, toda esta tradición procedente del mundo industrial y, en general, de la empresa convencional, no es la única desde la que se habla de calidad y de excelencia. Como decíamos, una segunda narrativa de referencia es la que asocia, por ejemplo, calidad con evaluación de programas o de políticas (disciplina cuyo origen, desarrollo, aproximación y subrayados son diferentes a los del paradigma predominante al que acabamos de referirnos) o, en todo caso, con la utilización de baterías de estándares más o menos específicamente diseñadas para programas sociales y utilizables, por ejemplo, para procesos de acreditación de servicios.

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

En otras ocasiones, por continuar con el tercero de los encuadres, la referencia a la calidad o la excelencia se hace desde la preocupación por la reforma, simplificación o modernización de la administración pública, girando en torno a apuestas como la de la *nueva gestión pública*, la *reinvención del gobierno* (en las propuestas de Osborne y Plstrik), la *gestión posburocrática* (propuesta por Michael Barzelay), la *administración relacional* (según el lema que propone no *remar* sino *llevar el timón*) u otras similares. En general, se trata de propuestas que pretenden introducir la filosofía de la denominada *orientación al cliente* (por

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

ejemplo mediante herramientas como la de ventanilla única o sistemas de quejas, reclamaciones, sugerencias y propuestas) y, en general, las técnicas de gestión empresarial (convencional) en las administraciones y servicios públicos. En este ámbito han tenido una cierta difusión iniciativas como las de las cartas de servicios, cartas de compromiso, carteras de servicios (documentos accesibles al público que detallan servicios, especifican niveles de calidad y establecen compensaciones en caso de que éstos no se alcancen) y, más en general, el esfuerzo por el establecimiento de derechos y obligaciones de los diversos agentes o instancias involucradas en el gobierno, la gestión y la provisión de los servicios. Aplicando este enfoque al gobierno general de un sistema de servicios, llegaríamos a la legislación con garantía de derechos subjetivos perfectos.

Por último y en cuarto lugar, la propuesta de la calidad en la gestión de la intervención social puede llegar desde movimientos como los que van enarbolando el concepto de calidad de vida, que suele ser presentado como guía para los servicios con un énfasis en la vivencia subjetiva de las usuarias y usuarios. No se trata, según este enfoque, de atender sólo a las condiciones objetivas en las que vive la persona, sino también a sus percepciones, valores, preferencias y satisfacción. Las propuestas que giran en torno al concepto de calidad de vida suelen aparecer vinculadas a modelos de planificación y evaluación basados en las preferencias y deseos de las personas destinatarias de los servicios y en los que se intenta diseñar los apoyos sobre la base de información tan individualizada como sea posible.

Revisando estas cuatro perspectivas encontramos, como decíamos, un aire de familia, una serie de constantes y, de hecho, en la realidad de la intervención social (y de las organizaciones en general) estas aproximaciones aparecen, muchas veces, entremezcladas. Si quisiéramos sintetizar los acentos que hoy y aquí se ponen cuando se habla de la gestión de calidad hablaríamos de:

1. Gestión de calidad como gestión estratégica, es decir, como una gestión que, sin desatender lo operativo y cotidiano, es capaz de mirar al medio y

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

largo plazo, situándose en la complejidad y variabilidad del entorno y acertando a la hora de construir la diferenciación y el posicionamiento más sostenibles para la organización a partir de una consideración de los patrimonios (intelectual, relacional, económico, estructural...) con los que cuenta.

2. Gestión de calidad como gestión basada en la evidencia, es decir, como gestión con suficientes (pero no demasiados) datos que, gracias a la identificación de los correspondientes indicadores (subjetivos y objetivos), se obtienen permanentemente en la organización y el entorno.
3. Gestión de calidad como gestión por procesos, es decir, como una gestión que respetando suficientemente la relativa estabilidad estructural que necesitan las organizaciones, permita visibilizar y mejorar siempre las series de actividades que atraviesan las organizaciones para desembocar en sus destinatarios y destinatarias, a cuyo servicio último han de estructurarse de la manera más eficiente que sea posible.
4. Gestión de calidad como liderazgo relacional y participativo, es decir, como una gestión atenta a la naturaleza conversacional de las organizaciones que trata de buscar la satisfacción y el empoderamiento de cada una de las personas involucradas, sabiendo que es la relación personal directa la herramienta más poderosa con la que cuenta la persona con responsabilidades de gestión.
5. Gestión de calidad como construcción y reconstrucción de compromisos (basados en valores) en y con la red de personas y grupos interesados o implicados en la organización (destinatarias y destinatarios, trabajadoras y trabajadores, otras organizaciones, comunidad...).
6. Gestión de calidad como gestión del aprendizaje, es decir, como gestión orientada a hacer posible que la actividad de la organización haga cada vez más posible la construcción de aprendizajes compartidos que le hagan cada vez más capaz de autorregularse.

No es éste el momento o lugar para extendernos detallando más a qué nos referimos con cada uno de esos enunciados (quien lo desee puede acudir a nuestro reciente *Manual para la gestión de la intervención social* o a diversos

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

documentos en [www.fantova.net](http://www.fantova.net)) pero creemos que con ellos hacemos un retrato de los énfasis principales que se hacen a nuestro alrededor cuando se habla de gestión de calidad. Podría decirse que las diferentes propuestas (u *ofertas*) en materia de gestión de calidad compondrá un cóctel en el que predominará uno de esos elementos o se mezclarán, en diferentes proporciones, varios de ellos.

## LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR DE INTERVENCIÓN SOCIAL

Una vez examinado lo que podemos querer decir cuando hablamos de gestión de calidad, me parece necesario detenerme unos minutos en las organizaciones del tercer sector de acción social que constituyen ese sujeto que podrá (o no) aplicar herramientas y modelos de gestión de calidad y que con su ayuda (o sin ella) podrá desempeñar algún papel en el escenario de la política social. No podemos, aquí, detenernos en una exposición detallada acerca del tercer sector y la intervención social que nos permita diferenciar rasgos más teóricos o más reales, características más estructurales o más coyunturales, notas más universales o más locales. Por ello nos conformaremos con mencionar, casi telegráficamente, algunos rasgos significativos que pueden identificarse, hoy y aquí, en el mundo del tercer sector de intervención social<sup>3</sup>.

- Autoconcepción y configuración como organizaciones formales, no gubernamentales, solidarias y que renuncian al lucro económico orientándose a la producción de bienes relacionales, a la generación de capital social, a la construcción de tejido social.
- Tensión entre la referencia a necesidades (establecidas normativamente) y demandas de las destinatarias y destinatarios de la intervención con la consiguiente tensión entre calidad técnica y calidad percibida.

---

<sup>3</sup> Se ha adaptado a continuación un fragmento de FANTOVA, F. (2005): *Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las organizaciones no gubernamentales de acción social*. Madrid, PPC, pp. 79-81.

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

- Diversidad, interrelación y a veces conflicto entre las relaciones que conforman la organización: relaciones de intercambio, relaciones de legitimación, relaciones de servicio, relaciones de regulación, relaciones de participación...
- Integración y tensión entre dimensiones de asistencia, reivindicación, sensibilización, gestión u otras que pueden coexistir en las organizaciones.
- Alto grado de interacción entre la organización y el entorno con muchas personas de la organización en contacto directo y permanente con el exterior y, en particular, con las destinatarias y destinatarios de la intervención social.
- Complejidad del conjunto de personas y grupos interesados o implicados de la organización y, con frecuencia, situaciones paradójicas o contradictorias en relación con las necesidades o demandas de diferentes interlocutores o interlocutoras relevantes a quienes la organización ha de dar respuesta.
- Orientación a las personas destinatarias y, consiguientemente, relación con diferentes departamentos o áreas de las Administraciones públicas (servicios sociales, sanidad, empleo...).
- Carácter altamente relacional e interactivo tanto de los fines como de los medios de las organizaciones.
- Frecuente referencia a un territorio de tamaño reducido o a un grupo poblacional determinado y próximo.
- Potencialidad pero también vulnerabilidad de las personas que hacen la intervención social en la medida en que penetran profundamente en toda una variedad de espacios y momentos de la vida de las personas y comunidades desde posiciones de poco reconocimiento o estatus profesional o institucional.
- Coexistencia de personal remunerado y personal voluntario así como coexistencia de trabajadoras y trabajadores procedentes y no procedentes de redes sociales con las que está conectada la organización (y por tanto, presumiblemente, diferentes grados y tipos de *compromiso*).
- Patrimonios (materiales, económicos, estructurales, técnicos, humanos...) y tamaños, en general, pequeños, en comparación con los que se observan en la esfera pública o en la del mercado.

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

- Interesante patrimonio de competencias y, en particular, de competencias relacionales adquiridas en buena medida gracias a la pertenencia o cercanía a las personas, grupos y comunidades a las que se acompaña desde la organización.
- Culturas y herramientas de gestión híbridas y en transición, partiendo básicamente de un saber hacer implícito que se va abriendo a influencias diversas, con más o menos rigor.
- Coexistencia más o menos pacífica o conflictiva entre la estructura de participación (por ejemplo de socias y socios) y la estructura de gestión de las actividades de la organización (con peso de trabajadoras y trabajadores).
- Importancia otorgada a la base de valores de la organización con dificultades, sin embargo, de preservar y reinventar los valores en las sucesivas etapas de maduración, profesionalización y estructuración de la organización.
- Limitada conexión en red con otras organizaciones similares, embrionarias experiencias de alianza, poca experiencia de fusiones.

Espero que se sienta que con estos trazos torpes y fragmentarios se ha bosquejado en cierta medida y sin muchas distorsiones la realidad de las organizaciones del tercer sector de intervención social en este momento y en nuestro entorno. Creo que el dibujo las muestra como realidades vivas, en transformación, preñadas de potencialidades pero también intenta reflejar sus limitaciones y el permanente riesgo de desnaturalización al que están sometidas en la medida en que se vean colonizadas por lógicas diferentes a la que les es propia.

## CONTEXTO ACTUAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

Titmuss llegó a decir que definir el concepto de política social constituye un problema insoluble. Existen diferentes tipologías de las políticas (públicas o no). La que nos interesa en este momento es la clasificación que se realiza en función de los fines perseguidos o del ámbito de la acción. Desde nuestro punto de vista, en la configuración real de las políticas (públicas o no) de los

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

países occidentales, la política social forma un cuerpo más o menos articulado con una función que podríamos llamar redistributiva, correctora o paliativa en relación con la dinámica económica, usualmente en régimen de mercado y afectada por la política económica. Por ello creemos que la más aceptable es la acepción que asume el carácter *sectorial amplio* de la política social, entendiendo que esta constituida por el conjunto de políticas que buscan la cohesión social, la participación social, la protección social o el bienestar social y que se define por oposición a otras. En esta acepción la política educativa, la sanitaria, la de empleo, la de vivienda, la de garantía de rentas o la de servicios sociales formarían parte de la política social.

Esta concepción de la política social recoge la realidad de la vinculación existente, hoy y aquí, entre algunas ramas o subsistemas de actividad (pública o no) como son, entre otras, la educación, la salud y los servicios sociales. Sin embargo se ha de reconocer que la unidad y complejidad de la realidad rompe las divisiones. La política social, en todo caso, tendría una condición paradójica, como subsistema social al que se *encomienda* el trabajo por el bienestar o la cohesión social de un sistema social que es estructuralmente excluyente y alienante. Por eso quienes estamos en el sector vivimos de muchas maneras esa cierta *trampa* (si se permite la expresión) que supone recibir el encargo y el apoyo por parte de un sistema, del que somos parte y que es el mismo sistema que desencadena, en cierto modo, los problemas o retos que, supuestamente, tenemos que resolver o abordar.

En un sentido más general o más amplio, se puede afirmar que una serie de autores de referencia para lo que tiene que ver con las políticas sociales en nuestro entorno (como Moreno, Rodríguez Cabrero, Subirats o Vidal, por citar algunos, mencionados en la bibliografía), nos invitan a ubicarnos en relación con la emergencia de los denominados *nuevos riesgos sociales*, entendidos como el resultado de los cambios económicos, políticos, sociales y culturales asociados al tránsito a la sociedad postindustrial o, en otras palabras, a la segunda modernidad o modernidad reflexiva. Intentando una síntesis personal de los fenómenos a los que nos estamos refiriendo y pensando sobre todo en

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

los fenómenos más relevantes para las organizaciones no lucrativas de intervención social propondría la siguiente lista incompleta:

- El proceso de globalización económica, con lo que supone de reestructuración en red del tejido económico global y local, posible en gran medida, aunque no sólo, por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con el consiguiente despliegue, selectivo y paradójico, de la denominada sociedad del conocimiento (en la que se revalorizan en términos relativos los activos intangibles) o el correlato de los nuevos movimientos migratorios y los conflictos y oportunidades en relación con la multiculturalidad.
- La desterritorialización de las relaciones sociales (de producción, de consumo y otras) propia de una sociedad urbana (liberadora, para muchas personas, del control social) organizada por *flujos* entre espacios especializados más que en *lugares* propicios para la identificación e integración comunitaria de las personas.
- La flexibilización y precarización de las relaciones laborales en una economía cada vez más basada en los servicios, proclive a rápidos procesos de recualificación y descualificación de los puestos, con tendencia a la creación de élites profesionales cada vez más distanciadas de grandes cantidades de personal de baja cualificación que, en ocasiones, encuentra relativas facilidades para acceder a algún tipo de empleo pero que, sin embargo, se topa con dificultades estructurales para construir una identidad estable y un discurso compartido, encontrándose, en ocasiones, terrenos abonados para la construcción de identidades *en contra de*, con su correlato de violencia xenófoba, sexista, juvenil, urbana...
- El alargamiento de la vida de las personas y la reconfiguración de la estructura generacional de nuestras sociedades, la revolución en lo relativo al rol social de las mujeres y los cambios, la diversificación y, frecuentemente, la fragilización de los modelos familiares y de convivencia, así como las convulsiones en relación con el papel de las familias en la respuesta a las necesidades sociales y con la conciliación de la vida familiar, laboral y personal.

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

- Las mejoras en el nivel de vida en algunas capas sociales y la extensión de valores y patrones de comportamiento consumistas, insolidarios y pasivos, propios de la denominada *cultura de la satisfacción*, unidas a la mayor individualización de las trayectorias vitales y la fragmentación y polarización social que, junto con las amenazas ecológicas y otros fenómenos, configura la que ha sido llamada *sociedad del riesgo*.
- La disminución del margen de control por parte de los Estados, la reestructuración de los sistemas de bienestar (con procesos de mercantilización de la respuesta a necesidades sociales) y la necesidad que el poder político formal estatal puede sentir de competir o colaborar con las empresas transnacionales, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales u otros agentes, de cara a la gobernanza democrática y a la gestión pública.
- La emergencia del tercer sector con la promesa (en parte cumplida, en parte abierta y en parte incumplida) de ser una pieza clave en los nuevos escenarios de la intervención social, por su carácter amigable con las redes familiares y comunitarias y por sus potenciales (o efectivas) sinergias con el fortalecimiento de la responsabilidad pública o el desarrollo económico para el bienestar y, en particular, por su papel en la construcción del sistema de servicios sociales como posible cuarto pilar del sistema de bienestar, especialmente necesario en este momento histórico.

Bastan estos trazos para caracterizar el contexto en el que, en un país como el nuestro, se desenvuelven hoy las organizaciones no lucrativas de acción social. El contexto en el que encuentran sus amenazas y oportunidades. El contexto que les puede ayudar a interpretar sus trayectorias y, eventualmente, reorientarlas.

## EL ESCENARIO Y EL PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO PARA LAS ORGANIZACIONES Y REDES DEL TERCER SECTOR

Ahora vamos a intentar ver cuál puede ser el escenario y el planteamiento estratégico de las organizaciones y redes del tercer sector de intervención

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

social, en el contexto dibujado anteriormente. Dicho de otra manera, intentaríamos esclarecer, desde nuestro punto de vista, algunas condiciones de posibilidad para la existencia de unas organizaciones voluntarias y de un tercer sector de intervención social fiel a su naturaleza, eficaz y sostenible<sup>4</sup>.

Y, a nuestro juicio, la primera condición de posibilidad tiene que ver con el impulso de las políticas públicas en materia de servicios sociales y en materia de protección o bienestar social en general. Desde nuestro punto de vista, la importancia de los retos que tienen ante sí los servicios sociales obligan a un esfuerzo político y presupuestario de las administraciones públicas si se quiere que el sistema de servicios sociales esté en condiciones de ofrecer respuestas de calidad y apreciadas por la ciudadanía. Parece difícil imaginar un fortalecimiento del tercer sector de acción social en nuestro entorno en ausencia de un reforzamiento del compromiso público en materia de servicios sociales. Un compromiso que se traduzca en garantía de derechos y en incremento de recursos.

Mas para que ese incremento de los recursos y esa garantía de los derechos repercuta eficaz y eficientemente en las destinatarias y destinatarios de la intervención social y para que se incorpore sinérgicamente la aportación del tercer sector, es necesaria una política pública que apueste por la estructuración del sistema de servicios sociales y del sector de la intervención social en general. Esa apuesta por la estructuración supone optar por un modelo en el que se vayan definiendo de forma participativa y dinámica (pero suficientemente clara y estable): los aspectos que se reservan a la gestión pública directa; aquellos servicios que se contratarán en mercados sociales (con sus correspondientes cláusulas sociales que puedan favorecer, por ejemplo, a las organizaciones voluntarias); aquellas cuestiones en las que se practicará la acción concertada en el marco del sistema público, aquellas que se realizarán mediante colaboración (*de igual a igual*, si se quiere) entre administraciones públicas y organizaciones no lucrativas; y el espacio propio

---

<sup>4</sup> Aquí vamos a reproducir, con algún retoque, una parte de FANTOVA, F. (2005): "Sector voluntario e intervención social" en GUILLÉN, E. (comp.): *Sobre problemas y respuestas sociales. Homenaje a Demetrio Casado*. Barcelona, Hacer, pp. 111-122.

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

del accionar autónomo del tercer sector con mayor o menor apoyo de las administraciones públicas, por ejemplo mediante subvenciones.

Particular interés reviste para una buena parte de las organizaciones no lucrativas de intervención social las estrategias y soluciones que se vayan adoptando en lo que tiene que ver con la coordinación sociosanitaria y, en general, con el ensamblaje entre los servicios sociales y otros subsistemas como el educativo, laboral, penal y penitenciario... En esos espacios de transición o de intersección es donde muchas de nuestras destinatarias y destinatarios se *pierden* o ven especialmente comprometida su calidad de vida y donde muchas veces trabajamos de forma intensa.

Por otra parte, el sector voluntario de intervención social, además de participar en la construcción y el desarrollo de las políticas públicas en materia de servicios sociales o las políticas de bienestar social en general, está interesado también por las políticas públicas en relación con el propio tercer sector. Por tanto, parece necesitarse una actualización de la legislación en relación con el tercer sector y, posiblemente, un tratamiento global del sector como tal por parte de los poderes públicos. Entendiendo siempre que, desde un esquema relacional como el que hemos asumido en esta intervención, cada una de las esferas ha de ser cuidadosa a la hora de programar su influencia en las otras, lo cual vale, en este caso, para la influencia del sector público en el sector voluntario. Cabe proponer las pautas de la confianza, la reciprocidad y el reconocimiento de la alteridad, como claves para esta relación de ida y vuelta, de partenariado, de sinergia entre el tercer sector y las administraciones públicas.

Continuando con las que consideramos como asignaturas pendientes para que podamos hablar, en toda la extensión y profundidad de la expresión, de un sector voluntario de intervención social, hemos de mencionar el incremento de las relaciones y los vínculos entre las propias organizaciones voluntarias. Las voces del tercer sector de acción social suenan al unísono en pocas ocasiones todavía en nuestro entorno, pese a haber estimables iniciativas de coordinación

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

a diferentes escalas y en torno a diferentes ejes de interés. Es necesario, por ello, incrementar la cantidad y mejorar la calidad de los esfuerzos que cada una de las organizaciones hace para gestionar sus relaciones con otras organizaciones y articularse sectorialmente.

Y uno de los ejes que está llevando a las organizaciones no lucrativas de acción social a agruparse es el de la mejora de las relaciones laborales y de la situación laboral en el sector. El sector voluntario de intervención social debe hacer un esfuerzo importante de normalización y dignificación de las condiciones laborales de sus trabajadoras y trabajadores y si no se adelanta a hacerlo abriendo potentes canales de comunicación entre entidades, trabajadoras y trabajadores, mundo sindical y administración pública, los acontecimientos irán por delante y es muy posible que se incremente el número de conflictos en los que todas las partes salgan perdiendo.

Por lo demás, la asignatura pendiente de la gestión de las relaciones con otras organizaciones y de la articulación sectorial no es, posiblemente sino una parte de un fenómeno más amplio como es el de la insuficiencia de la gestión estratégica en las organizaciones voluntarias de intervención social en nuestro entorno. Es necesario un mayor grado de reflexión sobre la diferenciación estratégica y el posicionamiento estratégico que tiene y que busca cada entidad. Como hemos visto, la complejidad y heterogeneidad del tercer sector obliga a que cada una de las organizaciones defina y construya una identidad, una estructura y unas relaciones sostenibles y que adopte el consiguiente esquema estratégico que le permita funcionar y desarrollarse.

Está en buena medida por desarrollar en nuestro sector voluntario de acción social una cultura y una praxis de la reflexión estratégica que introduzca mayor participación y racionalidad en los procesos de toma de decisiones, que incorpore en mayor medida la mirada a medio plazo, que comprenda mejor la necesidad de renunciar coherentemente a unas determinadas alternativas de diferenciación y posicionamiento si se ha optado por otras, que se plantee con mayor rigor la cuestión de la escala adecuada en función de los fines y del

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

entorno (y las posibles alianzas y fusiones), que recoja con sensibilidad y procese con agilidad la información relevante desde un punto de vista estratégico, y así sucesivamente.

Lógicamente todo ello está relacionado con otro reto que es el de la modernización de la gestión de las organizaciones no lucrativas de intervención social. La casi absoluta omnipresencia que la referencia a las empresas convencionales tiene en el campo del conocimiento sobre gestión realmente existente obliga al sector no lucrativo de intervención social a incrementar su protagonismo en la recepción, aplicación, producción y distribución de conocimiento útil para la gestión de las organizaciones que forman parte de él.

Y es que las personas y organizaciones que saben hacer intervención social tienen una excelente *caja de herramientas* de partida para involucrarse en tareas de gestión y para realizar un aprendizaje de una gestión cada vez más profesional y científica. Porque, ciertamente, algunas de las tendencias y propuestas con mayor vigencia en el campo de la gestión de organizaciones no pueden sino resultar familiares y fácilmente asequibles para las personas y organizaciones de la intervención social: la centralidad que, cada vez más, se otorga a la relación interpersonal en la gestión, la conciencia de la necesidad de utilizar una variedad de indicadores de evaluación además de los económicos, el creciente valor que se reconoce a los activos intangibles de las organizaciones (conocimiento, sentimientos, valores), la incorporación de la perspectiva de género, el desarrollo de la ética corporativa o el énfasis en el liderazgo participativo, serian tan solo algunos ejemplos.

Sin embargo hay que reconocer que en las organizaciones voluntarias de intervención social de nuestro entorno hay que seguir dando pasos como, por ejemplo, una mayor integración y potenciación de las herramientas y sistemas de planificación, una gestión económico-financiera más proactiva y ambiciosa, una cuidadosa aplicación del marketing a la amplia variedad de relaciones e intercambios en los que está involucrada la organización o una recepción y

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

reinención de la gestión por procesos, excesivamente escorada, en muchos casos, por sus aplicaciones prioritariamente industriales.

Párrafo aparte merece, en todo caso, otra de las condiciones de posibilidad del *desarrollo sostenible* de las organizaciones no gubernamentales de intervención social, como es el de la *gestión de la cultura*. No cabe duda de que en el origen de todas las organizaciones voluntarias de acción social hay una base de valores compartida. Sin esa *energía moral* sería incomprensible un fenómeno tan complejo (casi se diría que milagroso) como el surgimiento de una organización, en nuestro caso voluntaria y de intervención social. Sin embargo ese capital cultural de partida hay que gestionarlo, con herramientas variadas como la supervisión, la selección, la acogida, la formación, la promoción, la comunicación u otras. Los valores compartidos que hicieron posible el nacimiento de la organización (y de las redes de organizaciones) han de ser necesariamente contaminados, compartidos, reinventados y actualizados.

Por otra parte, como último reto que hemos identificado, diríamos que las organizaciones voluntarias de intervención social están obligadas a preocuparse por la reproducción de ese tejido social solidario del que nacieron. No basta que en el origen de la organización hubiera una chispa de solidaridad en algún lugar del tejido social pues si las organizaciones voluntarias de intervención social no se preocupan de la nutrición de ese *humus solidario* que las hizo posibles, antes o después dejará de llegarles el alimento que de él reciben y se irán difuminando y perdiendo sus señas de identidad. No cabe un *consumo irresponsable* de la energía solidaria presente en las socias y socios, en las voluntarias y voluntarios, en las entidades, empresas o instituciones que colaboran con la organización o en el electorado que apoya políticas solidarias. Hay que orientar las estrategias y las actuaciones de la organización a la reproducción y la reinención de esa dinámica de solidaridad.

## EL CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN DE CALIDAD EN ESE ESCENARIO

En este final de la intervención tan sólo nos resta recoger alguno de los hilos que hayan podido quedar sueltos en la exposición anterior para acabar de anudar este trabajo y esta reflexión que se nos había pedido sobre el papel que puede desempeñar la gestión de calidad en el accionar de las entidades del tercer sector en el ámbito de la política social.

Y comenzaré diciendo que el contexto en el que se está desarrollando y se va a desarrollar la intervención social que realizan estas organizaciones está cambiando, como hemos visto, de forma rápida y profunda. La definición y configuración de las necesidades y problemas sociales que reciben o deben recibir respuesta desde la intervención social puede ser muy diferente tan sólo dos o tres años después del momento en el que una organización se crea o se apresta y en una situación de este estilo una gestión de calidad (en clave de gestión estratégica) se convierte en una herramienta necesaria para adaptarse y, mejor aún, anticiparse a esos cambios de los que estamos hablando.

Esto se manifiesta de forma clara, a nuestro juicio, en lo que tiene que ver con la segmentación e identificación del *público objetivo* que asumen las organizaciones. Muchas de nuestras organizaciones, como ya hemos dicho, tienen como destinatario un determinado grupo poblacional, entendido (o quizá *cosificado*) muchas veces como *colectivo*. Sin embargo, como hemos visto, nos desenvolvemos en un contexto de individualización de las trayectorias de las personas y de incremento y diversificación de las contingencias o los riesgos que pueden afectarles.

Si nos fijamos, la manera de segmentar el público objetivo que tiene, por ejemplo, la industria automovilística no tiene nada que ver con la que se utilizaba, por ejemplo, hace treinta o cuarenta años. El grado de microsegmentación, casi de personalización de la oferta se ha incrementado enormemente. Sin embargo en la intervención social, en muchos casos, seguimos funcionando con esos *colectivos* de los que antes hablaba.

La obsolescencia de esa segmentación por colectivos se ha visto con bastante claridad en dos momentos clave de la evolución de las políticas públicas en el ámbito de la intervención social en los últimos años, en una primera oleada de políticas vinculadas al concepto de exclusión (social) y en una segunda que gira en torno al concepto de dependencia (funcional). La exclusión y la dependencia son dos grandes fenómenos que atraviesan y, en cierto modo, rompen la segmentación (y, no lo olvidemos, la segregación, en muchos casos) practicada en el ámbito de la intervención social.

La gestión de calidad, por tanto, nos debe ayudar, a utilizar todos los *capilares* que nuestras organizaciones tienen en contacto con el entorno para obtener y procesar información procedente de esa realidad cambiante y diseñar y ofrecer productos, servicios y actuaciones capaces de responder a esa individualización de las trayectorias y reconfiguración de la estructura de las poblaciones a las que atendemos o con las que trabajamos. Del mismo modo, debe ayudar a organizaciones muy pegadas al *territorio* a resituarse en esa sociedad de flujos de la que hablábamos.

Por otra parte, esta situación de cambio en el entorno es vivida por parte de las organizaciones como una situación de *achique de espacios* en la que sienten que otras organizaciones *penetran* en el que consideran *su* ámbito natural o exclusivo de actuación. Y, a nuestro juicio erróneamente, ponen en marcha estrategias (implícitas o explícitas) de defensa (a veces numantina) de ese espacio con un discurso muchas veces de poco recorrido basado en el fondo en la débil idea de *yo llegué primero*.

Por el contrario, frente a la estrategia de encerrarse en un nicho cada vez más pequeño tiene más sentido abrirse a nuevos entornos y relaciones que nos permitan colocarnos en el nuevo escenario más abierto y más amplio aunque ello nos obligue a intervenir de maneras y en ámbitos que no imaginábamos. Para ello será muy útil, por ejemplo, trabar alianzas con otras organizaciones.

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

La gestión de calidad habrá de ayudarnos a gestionar estas relaciones y alianzas.

Párrafo aparte merece, en lo que tiene que ver con la relación con otros agentes, la creciente competencia que las organizaciones del tercer sector sienten por parte de empresas con ánimo de lucro que van haciéndose presentes en cada vez más sectores que el tercer sector consideraba más o menos *resguardados*. En esa situación, las empresas convencionales hacen valer algunas fortalezas como pueden ser su capacidad y cultura de gestión, las economías de escala de las que pueden valerse o la utilización de incentivos económicos en sus diferentes relaciones con clientes, trabajadoras y trabajadores.

La gestión de calidad se vuelve en ese contexto una herramienta que ha de ayudar a las organizaciones no lucrativas competir de forma inteligente y eficaz con esas empresas. Ahora bien, el peligro aquí es que la gestión de calidad se vuelva una herramienta para que las organizaciones no lucrativas se parezcan cada vez más a las empresas convencionales y, por tanto, se desnaturalicen, tirando por la borda su capital de legitimación, sus redes sociales y, en definitiva, su valor añadido característico y peculiar.

Entendemos que la gestión de calidad más bien ha de ayudar a las organizaciones no gubernamentales de intervención social a *beber en su propio pozo*, es decir, a potenciar y explotar sus puntos fuertes y características distintivas, como puede ser el compromiso de su personal con la misión, el saber hacer relacional, las dinámicas participativas o las relaciones de red con el tejido social informal, otras organizaciones voluntarias y los poderes públicos.

Estamos hablando de un entorno cada vez más abierto y cada vez más exigente para con las organizaciones. El capital de legitimación con el que nace una organización no lucrativa en un entorno determinado (por el reconocimiento que sus promotores y promotoras puedan tener por parte del

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

tejido social, económico o político) se torna, aunque se gestione, progresivamente más insuficiente en un entorno cada vez más globalizado y complejo.

Ahí la gestión de calidad ha de servir para el aseguramiento y la acreditación de una serie de estándares de funcionamiento que habiliten a la organización para su accionar. Las relaciones entre los sistemas públicos de bienestar, las empresas socialmente responsables, las organizaciones voluntarias transparentes o la ciudadanía que ejerce derechos o que exige como consumidora se ven mediadas, cada vez más por exigencias de calidad objetivadas y soportadas por sistemas o modelos de referencia en un proceso continuo de normalización o estandarización que, aunque tiene sus pegas y peligros, es básicamente necesario y, en todo caso, inevitable.

Sin embargo, en este entorno cambiante y complejo que vamos percibiendo, la gestión de calidad también habrá de utilizarse a la hora de cuidar y cultivar el patrimonio más importante con el que cuentan las organizaciones no gubernamentales de acción social: sus personas. La gestión de calidad nos ayuda a ver a todas las personas que hacen posible la organización con destinatarias de ella y, por lo tanto, nos ha de empujar a conocer cada vez mejor sus necesidades, capacidades, aspiraciones y potencialidades. Ningún proceso de cambio o reinención de una organización puede realizarse sin el acompañamiento, sin el protagonismo de las personas que hacen posible la organización.

Como necesario contrapeso de la estandarización de la que antes hablábamos, la gestión de calidad ha de cuidar y potenciar esa dimensión humana, relacional, interactiva, participativa de las organizaciones voluntarias de intervención social. Sólo así conservarán la frescura, la flexibilidad y la proximidad que constituyen una de sus factores clave de éxito en el entorno en el que se desenvuelven. Para esa tarea se vuelve imprescindible una gestión de la información de base informática que libere a los encuentros presenciales

## la gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social

de cometidos rutinarios y los proyecte a la construcción colectiva y al encuentro creativo y gratificante.

En realidad estamos hablando ya de una gestión del aprendizaje que permita a las organizaciones reconstruir su capital intelectual en un contexto en el que se vuelve crítica la construcción de saberes transdisciplinarios y el incremento de la polivalencia de las personas y los equipos. La gestión de calidad, en clave de gestión del conocimiento, servirá para ello y habrá de servir especialmente para *poner en valor* el importante y valioso patrimonio metodológico que tienen las organizaciones, muchas veces en un estado que lo hace irreconocible incluso para ellas mismas.

Por otra parte, la gestión del aprendizaje es también gestión de la cultura, gestión de los valores, imprescindible para el mantenimiento, la renovación y el incremento del capital cultural de la organización, del sustrato moral desde el que nace y que la vivifica. La gestión de calidad como gestión de la cultura será también necesaria para la creación de redes, la construcción de alianzas y la realización de fusiones hacia la que deben encaminarse las organizaciones voluntarias de intervención social.

En cualquier caso y para terminar, entendemos que la gestión de calidad ha de contribuir, por encima de todo, a potenciar la capacidad de orientarse y reorientarse permanentemente a las demandas, necesidades, derechos y aspiraciones de las personas destinatarias de la intervención social. Si nuestras organizaciones tienen sentido, si la intervención social lo tiene es para responder a esas demandas, necesidades, derechos y aspiraciones en un entorno social en el que frecuentemente son invisibles y resultan vulneradas. Sin perder de vista a las otras personas y grupos interesados e implicados, la gestión de calidad ha de esforzarse en colocar bajo el foco a las personas destinatarias de los procesos de intervención social, como única manera de que las organizaciones no gubernamentales de intervención social sean fieles a su razón de ser y puedan dar los frutos para los que fueron creadas.

## BIBLIOGRAFÍA

Si bien los textos en los que nos hemos basado y a los que hemos remitido, contienen las correspondientes referencias bibliográficas, vamos a seleccionar a continuación algunos títulos en los que nos hemos inspirado o que hemos tenido especialmente en cuenta a la hora de preparar esta intervención.

- ALIENA, R. y otros (2004): *El porvenir del altruismo. Análisis del discurso y propuesta de orientaciones para la acción voluntaria organizada en la Comunidad Valenciana*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- CASADO, D. (2002): *Reforma política de los servicios sociales*. Madrid, CCS.
- CASADO, D. y otras (2005): *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- COMAS, D. (2006): *Comunidades terapéuticas en España. Situación actual y propuesta funcional*. Madrid, Grupo Interdisciplinar sobre Drogas.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2005): *El milenio huérfano*. Madrid/Bogotá, Trotta, ILSA.
- ESCOHOTADO, A. (1999): *Caos y orden*. Madrid, Espasa Calpe,
- FANTOVA, F. (2005): *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid, CCS.
- FANTOVA, F. (2005): *Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las organizaciones no gubernamentales de acción social*. Madrid, PPC.
- GARCIA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social: del Estado de bienestar al Estado Social*. Madrid, Popular.
- GIL CALVO, E. (2006). "El eclipse del capital social" ([www.attacmadrid.org](http://www.attacmadrid.org)).
- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (coords.)(1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel.
- HERRERA, M y CASTÓN, P. (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona, Ariel.
- LÓPEZ REY, J.A. (2006): *El tercer sector y el mercado: conflictos institucionales en España*. Madrid, CIS:
- MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona, Ariel.
- MORENO-LUZÓN, M.D. y otros (2001): *Gestión de la calidad y diseño de organizaciones. Teoría y estudio de casos*. Madrid, Pearson Educación.
- PÉREZ DÍAZ, V y LÓPEZ NOVO, J.P. (2003): *El tercer sector de acción social en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PONGAS (Plataforma de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social) (2006): *Plan estratégico del tercer sector de acción social*. Madrid.
- REAL, J. (2002): "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas" ([www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005): "Los retos del tercer sector en España en el espacio social europeo. Especial referencia a las organizaciones de

- acción social" en *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 1, octubre-diciembre, pp. 63-91.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y otras (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid, CSIC.
- ROLDÁN, E. (2001): *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social? La evolución de los servicios sociales en España*. Madrid, Complutense.
- RUIZ, V. (2004): *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Buenos Aires, Paidós.
- SIIS (2005): *El sector no lucrativo en el ámbito de la acción social en Álava* ([www.siiis.net](http://www.siiis.net)).
- UNAD (2005): *X Congreso de UNAD: Gestión de calidad en las intervenciones en drogodependencias*. Madrid.
- VIDAL, F.(dir.) (2006): *V informe FUHEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de bienestar en España*. Madrid, Fundación Hogar del Empleado.
- VIDAL, P. y otras (2005): *El estado de la calidad en las organizaciones no lucrativas sociales. Resultados del trabajo de campo*. Barcelona, Observatorio del Tercer Sector.

Bilbao, 6 de marzo de 2007