

Innovar en calidad: construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales¹

INVESTIGADORES

TERESA MATUS

Académica Escuela de Trabajo Social UC e Investigadora CEES-UC

ANA MARÍA HAZ

Académica Escuela de Psicología UC y Directora CEES-UC

ALICIA RAZETO

Académica Escuela de Trabajo Social UC e Investigadora CEES-UC

REGINA FUNK

Académica Escuela de Psicología UC e Investigadora CEES-UC

COLABORADORES

KARIN ROA CEES-UC

LILIAN CANALES CEES-UC

Antecedentes: El problema y sus oportunidades

Nunca en la historia de Chile, la protección social ha sido más integral, se han reducido los índices de pobreza, de 18,7% a 13,7%, mientras que los indicadores de indigencia bajaron del 4,7% al 3,2%². El gasto en salud, en vivienda, en educación han tenido considerables aumentos. La reforma previsional pone un piso mínimo importante para la calidad de vida de aquellas personas que no cotizaron o no lo suficiente y que siendo mayores de 65

1 Quisiéramos agradecer a los gestores del Concurso de Políticas Públicas, a Ignacio Irrarrázaval y Elena Puga por sus aportes y gentilezas, a las Instituciones públicas que lo sustentan, a nuestras contrapartes evaluadoras. Gracias a este apoyo, a los tiempos de dedicación en el CEES, en la Escuela de Trabajo Social y la Escuela de Psicología, hemos podido ganar un concurso FONDEF, para del 2009 al 2011 profundizar en este modelo de gestión de calidad para programas sociales y desarrollar mecanismos de transferencia. (FONDEF proyecto D071-1143). Estaríamos muy contentos como equipo si al leer este capítulo nos quieres hacer comentarios críticos u otros aportes a las direcciones que aparecen en www.puc.cl/cienciassociales/cees/.

2 Fuente: MIDEPLAN, Resultados de la última encuesta CASEN, octubre 2007.

años, se encuentran entre los más pobres del país. A las puertas del Bicentenario, los chilenos habremos aumentado nuestros ingresos e incrementado nuestra participación en el mercado de consumo. Se ha avanzado claramente en cobertura. Por otra parte, las instituciones ejecutoras de políticas públicas hoy son múltiples. Junto al Estado, existen cientos de ONGs que prestan servicios y ejecutan programas sociales en diversos ámbitos. Además, existe un mercado explícito para las donaciones sociales.

Sin embargo, siguen persistiendo una serie de desafíos: responder a la crisis internacional considerando una heterogénea distribución de la pobreza, la mantención de brechas de desigualdad y la urgencia de un sistema de medición menos unicausal que, expuesto al modo de una matriz, relacione complejidad con condiciones de calidad³: “a pesar de la reducción de los índices de pobreza, existe un núcleo duro, con ciclos lentos de recuperación y un enorme movimiento de heterogenización de la pobreza que constituye un dilema para las formas de medición, evaluación e intervención social” (Hardy, 2004, p.21). Además, la situación actual se caracteriza por fuertes asimetrías de información con respecto a la calidad de los procesos y resultados de los programas sociales (Arrow, 1993). Aunque el Estado interviene estableciendo un fondo equivalente al 33% del total de la donación, que administra el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y que se asigna según la Ley N° 19.855 del año 2003; y existen una serie de subvenciones estatales a programas sociales llevados a cabo por ONGs, los recursos son entregados con falta de mensurabilidad de su costo-efectividad. Por tanto:

- No existen en Chile sistemas regulares de aseguramiento de calidad para programas sociales. Esto es relevante, porque se invierten allí dineros públicos y privados en mecanismos de transferencia y ejecución que representan casi un 20% del PIB, pero no se cuenta con sistemas que permitan analizar sus requerimientos de regulación.
- Tenemos un presupuesto social importante, pero no sabemos observar su eficiencia y esto es crucial para medir el gasto y saber qué programa garantiza una mayor rentabilidad social de los dineros aportados. Además, existen asimetrías de información en el mercado de las donaciones y de las asignaciones de fondos para las ONGs que ejecutan programas sociales.
- Por otra parte, no se sabe evaluar la eficiencia de las estrategias de intervención social.
- No se dispone de un sello que certifique procesos de calidad y mejoramiento continuo de los programas sociales. De allí que tanto el Gobierno

3 Diversos expertos solicitan mayores antecedentes para explicar una reducción de la pobreza, tales como: el ajuste de los ingresos, la actualización del marco muestral, los factores de expansión y los criterios para evaluar la eficiencia de las políticas sociales. El Mercurio, 24 junio 2007. Economía y Negocios pág. 6

como las empresas no cuenten con un sistema de medición de calidad de programas sociales que les sirva para orientar sus decisiones.

Consecuentemente, las hipótesis y soluciones planteadas apuntan a construir un modelo de certificación de gestión de calidad para programas sociales. Pensamos que ello permitirá:

- Contar con un dispositivo de observación mensurable y autoaplicable.
- Aportar a construir una línea basal de medición en los programas sociales.
- Aumentar la eficiencia, con lo cual potencialmente mejoran los servicios a los usuarios.
- Facilitar el proceso de toma de decisiones.
- Contar con un sistema de indicadores que permita demandar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad en los programas sociales.

La propuesta

1. Un modelo que enfrente algunas paradojas de las políticas sociales

Queremos que el modelo de certificación sea una respuesta específica frente a algunas paradojas existentes hoy en las políticas sociales. Dicho de manera directa: si queremos mejorar las políticas tenemos que cambiar de lógica. ¿Por qué? porque ya lo decía Aristóteles, quien se equivoca de diagnóstico se equivoca de solución. Por eso tenemos que extirpar el “o”, esa forma de pensamiento binario tan extendida en política pública: o crecer o distribuir, o el nivel central o el local, o lo rural o lo urbano, o lo económico o lo social. Abrirnos a entender una lógica contradictoria, paradójica, es el punto de Arquímedes para otro diagnóstico de las políticas sociales, donde incluso ellas pueden ser vistas no sólo como solución sino, en su extremo de negatividad, como parte del problema.

1.1 Hay un descenso de pobreza e indigencia junto a una brecha de desigualdad persistente

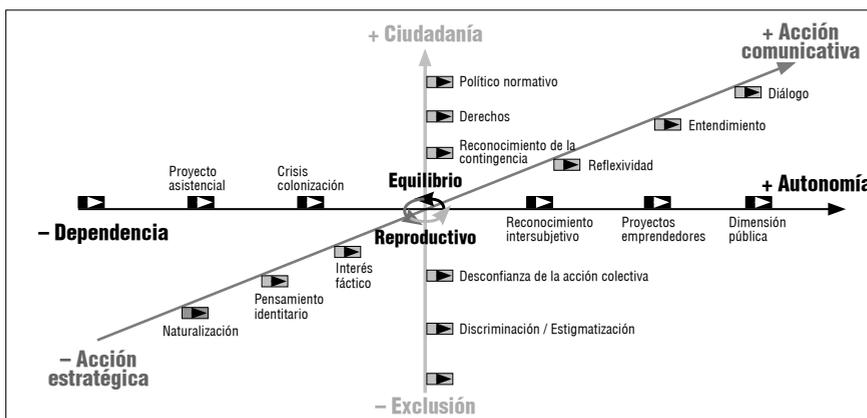
A la vez que ha existido un crecimiento económico sostenido, persiste una brecha entre los sectores de la población, creándose múltiples desafíos en torno al logro de una mayor equidad social (PNUD, 1998; Kliskberg, 2001). En Chile, el índice de Gini ha fluctuado en los últimos años de un 0.56 a un 0.52. Comparativamente en los países escandinavos es de un 0.25 y el promedio de la OECD es de 0.4 siendo mejor las cifras tendientes a 0. Por otra parte, si observamos la evolución de la indigencia por regiones, vemos que, dentro de la tendencia innegablemente decreciente, la región de la Araucanía que era la peor en 1992, hoy sigue en ese lugar. Esta paradoja es lo suficientemente extrema para no tener respuestas fáciles, pero a la vez, se requiere

de respuestas urgentes. Existen bolsones de pobreza dentro de una misma ciudad (Espinoza, 2000). Es más, hemos creado barrios, para al cabo de años demolerlos. Algunos tienen nombres emblemáticos como El Volcán I y El Volcán II. Para responder a esto hay mecanismos de ajuste que poner en marcha. Uno de los componentes estructurales en ello dice relación con los niveles de empleo y su posibilidad de sustentabilidad.

1.2 Hay que poner el foco en el trabajo, pero pensar también en los difícilmente empleables

Múltiples estudios (Sapelli, 2007; Raczynski y Serrano, 2002; Contreras *et al.*, 2004) colocan como punto clave del despegue en términos de superación de la pobreza una mayor empleabilidad. No cabe duda que el trabajo se vuelve un factor crucial. La propia ficha de medición de la pobreza entre sus cambios contiene dar mayor peso a las dimensiones de educación y empleo. Existen investigaciones que nos muestran que las tasas de empleo son crecientes a medida que los niveles de educación suben, a la inversa, mientras menor es el nivel de educación sistemática menores son las posibilidades de trabajo. Con educación básica incompleta o menos el empleo cae 4 puntos, con enseñanza media incompleta casi 2 puntos. Sólo con educación media completa y más sube 2 puntos (Beyer y Sapelli, 2008). Sin embargo, al considerar lo anterior ponemos una alta vara para los programas sociales existentes. No sólo porque no todos ellos consideran el factor empleo sino porque no existe sólo una zona cero en términos de empleabilidad. Como lo ha demostrado Castel (1999), hay un proceso profundo de desafiliación, que lleva a las personas a un cuadrante entero de negatividad, donde se combina la mayor dependencia con la máxima exclusión, tal como se ve en el siguiente gráfico elaborado para potenciar niveles de autonomía en los programas sociales chilenos.

GRÁFICO 1 Matriz de medición para autonomía y ciudadanía



Fuente: Elaboración propia en base Estudio FOSIS 2004.

Muchos de los usuarios de los programas sociales se encuentran en el cruce de mayor exclusión y dependencia. Por tanto, un enorme desafío a la política pública es hacerse cargo de ese cuadrante inferior izquierdo que acompaña a miles de chilenos y que involucra una complejidad no visibilizada por la forma de medir la calidad de los programas sociales, donde sobretodo se ha enfatizado el logro de objetivos y cobertura en un modelo sincrónico. Del imaginario punto “0” y sólo hacia arriba. Dar condiciones de empleabilidad a mujeres en situación de violencia doméstica, a jóvenes con bajo nivel educacional que viven en poblaciones denominadas “de alto riesgo”, requiere saber observar y enfrentar ese espacio hasta ahora invisibilizado.

1.3 Poner límites para los subsidios pero no dejar sin incentivo a los esforzados y exitosos

Si prestamos atención al diagrama anterior la superación de la línea de la pobreza se calculaba con un puntaje que ahora cambia a la Ficha de Protección Social. A pesar de sus beneficiosas modificaciones, igual se llega a la determinación de un puntaje, cuya cifra crítica constituye a la vez, una buena y una mala noticia. La buena es que por sobre él se supera la pobreza extrema, la mala es que por haberlo conseguido, se suprimen todos los subsidios sociales que antes eran provistos a este grupo familiar. Este efecto perverso de una focalización única requiere ser revisado, ya que de otro modo las familias tienen un muy escaso incentivo para ir adelante. Esto que los economistas denominan impuesto marginal del 100%, involucra que no hay una escala descendente de los subsidios ni que se está visibilizando como corresponde a los esforzados para premiarlos. En palabras simples, falta un sistema que sepa observar a aquellos que han superado cierto umbral, pero que requieren de otros apoyos para seguir adelante. Para ello es fundamental entender que para muchos chilenos la pobreza es un episodio que se reitera, una especie de ciclo que no siempre se logra superar en forma consistente. No pasar de cien por ciento a cero, es una urgencia incluso para dar mayor rentabilidad a los programas. Esta dinámica requiere ser observada para hablar de calidad de programas sociales.

1.4 Tenemos datos de gente pobre pero pocos de la dinámica de la pobreza en la gente

Más de un tercio de la población chilena en diez años enfrentó episodios de pobreza⁴. Nos puede ir mejor, pero eso no garantiza que nos quedemos mejor para siempre. No sólo vamos de menos a más, como soñaba Martín Rivas a comienzos de siglo. Encontrar un sistema de incentivo que apoye a que esta dinámica no se reitere negativamente, resulta crucial para mejorar la calidad. En medicina contamos con un electrocardiograma que observa

4 Presentación Verónica Silva “La Ficha de Protección Social y su aplicación al Pilar Solidario de la Reforma Previsional” MIDEPLAN, mayo 2008.

el ritmo del corazón. Aún no tenemos un electrocardiograma social que nos informe de: Ingreso - Formas de intervención - Egreso. Como los programas son sectoriales y limitados, la gente simplemente egresa y como en un buen cuento desaparece, salvo en algunos de ellos donde se hacen esfuerzos de seguimiento. Es decir, tenemos en Chile muchos más desaparecidos, sólo que no todos ellos tienen esas familias notables, incansables en su búsqueda ¿Dónde están, los miles de niños y niñas egresados de hogares y residencias, o los que fueron recolocados en otras familias? ¿Dónde están los jóvenes que alguna vez pasaron por alguna comunidad terapéutica, los usuarios de microcréditos exitosos en los primeros seis meses, las cinco mil mejores familias del Programa Puente, las personas en situación de calle catastradas hace dos años? Mas aún, ¿Dónde están los que por múltiples razones nunca han sido pesquisados, pero que se encuentran en graves dificultades sociales? Claro que han existido muchos esfuerzos y se ha avanzado en políticas sociales, tenemos catastros, tenemos fotos, pero aún no tenemos una película en un ámbito extraordinariamente móvil.

1.5 La paradoja de las dos líneas de intervención social

Sabemos trazar los subsidios, ya que ellos están regulados por los diversos programas, pero no tenemos indicadores que nos muestren el progreso en términos de fortalecimiento de la autonomía, o de la ciudadanía, o de la participación. Todos ellos factores clave en el desarrollo de competencias, única manera de potenciar capital social en personas o comunidades en situaciones difíciles. Esto es contradictorio, ya que dichos grupos sociales serían los que más requieren de una habilitación social competente. Para esto hay que medir una línea de base ausente en muchos programas y dimensionar la calidad de la intervención social entregada en estos términos. Sin esto, es muy difícil colocar estándares adecuados en la intervención social: ¿Cuánto se demora un sistema de transferencia de renta para que las personas tengan un piso de empleabilidad mínimo, o para capacitarlos a una vida más independiente? ¿Cuánto es el porcentaje que se puede exigir en estos términos a un programa social? Desde luego que no es un 100%. Sería como un curso calificado entero con siete, o donde no exista ningún reprobado. Es evidente que si estos objetivos tienen un cumplimiento absoluto, en vez de elogios, deberían ganar nuestras sospechas.

1.6 Hemos focalizado a usuarios, pero no hemos focalizado programas: falta un sistema escalonado de avance

A pesar de contar con una red social creciente, ésta es aún imperfecta. Muchos programas sociales replican sistemas y por otra parte, los usuarios que egresan de ellos no tienen otro programa que los apoye a subir el siguiente escalón. Esto no sólo es visible en el caso de programas de superación de la pobreza sino de niños con maltrato grave, violencia intrafamiliar, comunida-

des terapéuticas para jóvenes, programas de reinserción juvenil, mujeres temporeras. Muchas veces se confunde la complejidad con un perfil del usuario. Si la intervención social es una oferta, tenemos que mejorarla para hacerla existente como sistema de elección de oportunidades. Para ello se requiere flexibilizar los programas, hacerlos más transitables y mejor conectados. Los tiempos que para el usuario son vitales en sus sistemas de atención contienen choques importantes de lógicas y plazos distintos entre los sistemas jurídicos, sociales, educacionales, de salud, de vivienda. Aún existe poca comunicación entre subsistemas. Esto involucra la forma en que se toman las decisiones de inversión en la Dirección de Presupuestos y la urgencia de tener allí diagnósticos no sólo sectoriales de calidad. La focalización tuvo una gran virtud, mostró un lugar. Eso hay que multiplicarlo. La hemos pensado para las personas, ahora hay que hacerlo para los programas, para que ellos no se repliquen, para que estén mejor distribuidos, para que aporten en forma efectiva a la dinámica de superación de la pobreza.

1.7 Mejorar la demanda, sin olvidar mejorar la oferta

El Programa Chile Solidario generó una innovación sustantiva: en vez de estructurarse sobre la demanda se planteó mejorar la oferta. Sin embargo, para que esto funcione a cabalidad, se requiere que los indicadores de riesgo no se asuman como formas de naturalización de carencias o incluso como factores coadyuvantes de mal pronóstico. Como sostiene Nathan Hughes⁵ no pocas veces los factores individuales, familiares, escolares y de la comunidad, son usados para naturalizar los denominados “factores de riesgo”. Si usamos una escala donde “0” no está asociado y “4” está fuertemente asociado, lo más probable es que muchos jóvenes antes de conocer más profundamente su situación ya se encuentren dentro de las categorías con peor pronóstico. De allí la recomendación de usarlos para mejorar la oferta social, pero no para sub-clasificar simplistamente a los usuarios, ya que en el extremo de ese camino está latente la discriminación, incluso revestida de ayuda o dato técnico. Mucha gente nace en Chile con una serie de factores de riesgo acumulados. Basta nacer mapuche, o vivir en el circuito identificado de poblaciones peligrosas, ser un “pingüino” rebelde en un colegio municipal, tener una estética a la que no se renuncia, para encarnar el espíritu de un individuo bajo sospecha. Ello da pie a ciertas formas de responsabilización de la demanda: alcaldes quejándose de pobres, tribunales de niños infractores de ley, profesores de estudiantes. Como si los médicos de la urgencia reclamaran por los pacientes. Hay que girar sobre la oferta y no justificar la escasa calidad del programa en virtud de sus propios usuarios.

5 Profesor de política social de la Universidad de Birmingham. Exposición realizada en septiembre del 2008 en el seminario final de este proyecto, en la Universidad Católica de Chile.

2. Un modelo comparado con otras instancias de certificación de calidad

El estado del arte en el tema del aseguramiento de calidad en las organizaciones sin fines de lucro emana de dos vertientes particulares: los estándares globales, que toman como principios básicos la excelencia y la transparencia. Los estándares específicos situados en áreas juzgadas como críticas para el funcionamiento de las organizaciones. En este plano se encuentran aquellos estándares centrados en la administración o la contabilidad de la organización. Claramente este modelo se sitúa en el ámbito de los estándares globales y puede, por tanto, ser complementario a los estándares específicos como las distintas normas ISO (ISO 9000, ISO 26000). Ellas relevan la presencia o ausencia de ciertas variables, los modelos globales observan el proceso. Allí, los principios y estructura del modelo *Malcolm Baldrige*, ha servido de base para el desarrollo de más de 60 modelos de excelencia, en distintos países en todo el mundo. El *Baldrige National Quality Program* en 1988, se orientó al desarrollo y evaluación de estándares de excelencia para el mundo productivo, enfocándose básicamente en los temas de la eficiencia y la efectividad. Como uno de los referentes internacionales, recién el año 2006 desarrolló un estudio piloto tendiente a probar y validar los estándares de excelencia en el desempeño de las organizaciones sin fines de lucro. Este *Criteria for Performance Excellence* toma cuatro ejes como la base de su propuesta: liderazgo, ética, innovación y competitividad. La existencia de una gran cantidad de modelos con similar estructura permite concluir que estamos hablando de un ejemplo de estructura modelo global, cuyos principios orientadores han sido universalmente aceptados como pilares de la excelencia. Un factor común muy importante de estos modelos de excelencia es su constante evolución y mejoramiento continuo, lo cual ha permitido adecuar sus criterios de evaluación a los crecientemente exigentes y cambiantes requerimientos de la competitividad global. Algunas demostraciones de esta evolución, son las siguientes:

- Un mayor énfasis en los factores claves y sus resultados, según el perfil de la organización o sus características particulares.
- Un mayor énfasis en invención, innovación, creatividad y aprendizaje, como una necesidad de los rápidos cambios tecnológicos y del mercado.
- Inclusión de elementos de análisis de los sistemas de gobierno y control de las organizaciones, con énfasis en las responsabilidades de la gerencia superior y los aspectos éticos del negocio.
- Un mayor énfasis en la responsabilidad social empresarial y la ciudadanía corporativa, como condición indispensable de la competitividad global.
- Un mayor énfasis en la gestión de la información y el conocimiento.

Otro de los estándares globales disponibles es el entregado por el *Institute of Social and Ethical Accountability* del Reino Unido desarrollado en 2003, luego de consultas a organizaciones de diversos ámbitos entre los que se incluyó a las del tercer sector. Este criterio denominado AA1000 se basa en el concepto de *accountability*, el que podríamos traducir como “responsabilización”. Este instituto plantea que los informes de responsabilidad de las propias organizaciones no bastan, y que incluso hay evidencia que los *stakeholders* no están considerando estos reportes propios como válidos, por lo que existe la necesidad de una entidad externa que de cuenta del cumplimiento de estándares por las organizaciones, y es en ese marco en que surge el estándar AA1000.

El estándar plantea como eje la “inclusividad”, con tres principios en su interior: la materialidad, la completitud y responsabilidad. En Chile un antecedente de interés es el modelo llamado de Gestión de Excelencia, impulsado por el Centro Nacional de la Productividad y Calidad - Chile Calidad. Desde 1996, ha avanzado en la aplicación del modelo de excelencia a distintos sectores productivos y de servicios, tanto públicos como privados. En el 2003, desarrollando guías de autoevaluación para las redes asistenciales de salud, los establecimientos educacionales y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), proceso que mantiene y profundiza en los años 2004 y 2005, incorporando otros sectores sociales, como por ejemplo la educación preescolar a través de un convenio con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Además junto a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) desarrolla un modelo de certificación de calidad a los servicios municipales. Hoy además de los campos de acreditación en educación, especialmente la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y las agencias como Quality, Acredita y otras, existen una serie de modelos puestos en marcha con diferente proporción: en salud hay un modelo de evaluación de gestión de hospitales y consultorios, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha puesto en acción procesos de evaluación de la gestión dentro de un sistema de mejoramiento de calidad. Asimismo el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) ha creado el Índice de Igualdad con el que se evalúa la gestión de las empresas desde la perspectiva de género. Por su parte, FLACSO, con el estudio de Teresa Valdés desarrolló su Índice de Compromiso Cumplido; la Agencia ProTransparencia, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) en acción conjunta con el Hogar de Cristo, indicadores para intervenciones con niños.

Los modelos de excelencia contienen un sustrato similar en el mundo y sus diferencias son básicamente en el énfasis que cada uno da a sus criterios de evaluación, es decir la ponderación que cada país le da a estos criterios. Cuando se habla de ponderación, se refiere al puntaje que dentro del total se le asigna a un aspecto en particular, dentro de una escala que va de 0 a 1000.

TABLA 1 Comparación de criterios sobre modelos de calidad

Criterio	Chile	EEUU	Japón	Ibero
1. Liderazgo	150	80*	100	140
2. Satisfacción de usuarios	115	85	150	120
3. Personas y organización	150	85	110	140
4. Planificación estratégica	70	85	80	100
5. Gestión de procesos	125	85	110	100
6. Información y análisis	65	90	80	
7. Responsabilidad social	50		40*	70
8. Resultados	275	450	300	400
TOTAL	1000	1000	1000	1000

Fuente: Chile Calidad 2007.

Al revisar las propuestas analizadas, es notorio que están orientadas a dos aspectos: a la profesionalización de la gestión administrativa de la organización, y a la transparencia del quehacer de las organizaciones. Todos estos aspectos son, sin duda, de relevancia y contar con ellos podría ser de utilidad para el contexto chileno, puesto que permitirían superar las limitaciones de información acerca de gestión y buen uso de fondos al interior de los programas sociales. Sin embargo, pocas instituciones como Chile Calidad, profundizan en la evaluación de la actividad central de esas organizaciones: la provisión de servicios sociales.

Es éste aspecto el que aborda este modelo de gestión de calidad de programas sociales que el CEES-UC quiere desarrollar, sin pretender suplantar la utilidad de los modelos que le sirven de antecedente. En lo concreto, el modelo a desarrollar busca superar un vacío que existe tanto a nivel nacional como internacional, convirtiéndose por ende en una oportunidad para el área social de estudio. De todo lo dicho, se desprenden una serie de componentes para una certificación de la calidad de los programas sociales y sus procesos de intervención social que implican las tareas de:

- Mejorar los mecanismos de planificación de la intervención.
- Incrementar la transparencia, en el plano de la administración económica y social de los recursos. Se trata de establecer con claridad que la atención que se brinda sean servicios éticos, de buen trato, pertinentes al problema enfrentado y eficientes en su acción.
- Analizar y ampliar los niveles de reflexividad en la acción social llevada a cabo.
- Diseñar una matriz adecuada de gestión que diferencie niveles de complejidad.

* Puntaje normalizado según su equivalencia con los criterios del modelo del Premio Nacional a la Calidad de Chile

- Desarrollar la intervención como una oferta proactiva que genere un énfasis procedimental, que considere a los sujetos afectados y sus capacidades desde una pedagogía participativa que involucre un proceso de aprendizaje mutuo.
- Generación de registros más sofisticados de los procesos de intervención, que posibiliten mejorar y hacer más integrales los niveles de evaluación.
- Mejoramiento de los niveles de gestión organizacional.
- Consideración de mecanismos de autocuidado y fortalecimiento de los equipos que trabajan en estos programas.

3. Un modelo que aporte a la transparencia de la gestión social

Habitualmente el Estado exige rendición de cuentas acerca de la utilización de los fondos que se pusieron a disposición de las organizaciones, pero carece de las capacidades técnicas y profesionales para evaluar integralmente las intervenciones sociales. Se debe contentar con asegurar un uso legítimo de los fondos, no necesariamente eficaz. Si el Estado no puede intervenir en corregir esta asimetría, surge la cuestión acerca de qué entidad podría proveer información confiable, oportuna y fácilmente interpretable para los donantes. Las propias organizaciones pueden contribuir en la producción de dicha información, pero hay que considerar que son parte interesada. Visto como un mercado, el de los programas sociales y sus subvenciones, así como las donaciones; éste tiene diferencias sustanciales con otros. La principal es que a mayor competencia no se genera más transparencia. En otros mercados, la competencia produce más información, acerca del producto, los costos, el desempeño de las firmas, las preferencias de los consumidores. En este mercado, la competencia por donantes, genera opacidad. Pocos revelan quienes son sus donantes, ni los montos involucrados. Es difícil conocer qué información desplegaron las organizaciones ante los donantes y cuál es su calidad. Los datos sobre desempeño son a menudo difíciles de interpretar o no proveen adecuada información acerca de él. Una forma económica de lograr aquello es mediante un sistema de certificación de calidad de los programas sociales.

Mediante un sello de calidad, se sintetiza grandes masas de información que son cotejadas por diversos actores (consultores y auditores de procesos de calidad y entidad certificadora) de modo que se tenga un sistema de ratificación de su calidad, pertinencia y oportunidad. Un sistema de certificación permite que profesionales especializados colaboren con las organizaciones en establecer estándares de calidad que ellas mismas escogen, asegurando simultáneamente el cumplimiento de mínimos requeridos en diversos ámbitos. Un sello de calidad que se exhibe abiertamente, reduce las asimetrías

de información, al trasladar la confianza y fiabilidad desde el ámbito de la familiaridad hacia uno menos personalizado y más objetivado. Como se puede apreciar, la asignación de recursos públicos se lleva a cabo bajo similares condiciones de asimetrías de información. De modo que un sistema de certificación también contribuye a que el Estado asigne recursos que aseguren un mayor bienestar colectivo. En consecuencia tal sistema no sólo constituye un servicio valioso para los donantes privados sino también para el propio Estado.

Por tanto, esta es una propuesta de implementación: *Policy Network* (Mayntz, 1978; Schbeider, 1987) que busca la reflexión sobre los problemas generados por la propia política. En este sentido, se comienza desde una sospecha: desconfiar de un ordenamiento racional y top down, reemplazándolo por la observación de los nexos entre el proceso de formulación y puesta en marcha de una política. Ir directamente sobre las brechas de la implementación, sobre cómo se hacen las cosas (Cortina, 2003). Lo anterior es relevante, al considerar que el entramado de actores y sus intereses influyen la calidad de la política y la efectividad de su ejecución. A esto se ha denominado “gobierno de la fragmentación” donde co-existen y se superponen niveles de competencia y límites imprecisos entre lo privado y lo público. (Ministerios, políticas públicas, empresas, ONGs). Ello conduce a que en todo proceso de implementación se diseñe una estrategia de comunicación y negociación de instancias afectadas, lo que nos devuelve al concepto de *policy network* con el objetivo de mejorar los programas resultantes. Es un modelo de mejoramiento escalonado y continuo donde:

- **La unidad de análisis es un programa no una organización.** Esta elección no involucra la negación de otras posibilidades. Análogamente con lo que ocurre en los sistemas de acreditación universitaria, existen diversos tipos de unidades a evaluar. Una son las organizaciones, en ese caso, la universidad. Pero ello no invalida, sino al contrario, impulsa el llevar a cabo procesos de certificación de cada uno de los diversos programas. Ciertamente, en el proceso existe una coordinación entre organización y programa, de modo que la organización respalde el plan de mejoras construido por el programa, dando así factibilidad a las modificaciones.
- **El modelo es de carácter procedimental.** Propone una serie de criterios, reformula procedimientos, no busca colocar contenidos; ya que ellos deben emerger en un proceso dialógico, que no puede prescindir de los propios afectados (Habermas, 1990) Sin considerar este rasgo en toda su extensión, se vuelve muy difícil sustentar con consistencia un enfoque de derechos, ya que éste supone la existencia de sujetos de habla. De allí su énfasis en sostener la tensión entre universalismo y particularismo y no ceder a ninguna totalización de esas dimensiones,

ni menos a la creencia que esas opciones son necesarias para la intervención social. Por tanto, la propuesta busca mostrar en funcionamiento un enfoque procedimental y no prescriptivo, fundado en la pragmática universal, como evidencia de avance en los programas sociales.

- **Es de auto observación.** Todo el diagnóstico, su análisis y la confección del plan de mejoras está basado estrictamente en mecanismos de auto observación que se realizan mediante la puesta en acción de indicadores y formas de medición de las preguntas respectivas. De esta forma, es un instrumento auto aplicable, que luego se verifica o refuta en términos de la consistencia de su puesta en práctica.

Los modelos de certificación se inscriben en un horizonte escalonado de mejoramiento continuo. Esto da lugar a diferentes tipos de certificación: de incorporación, básica, intermedia, avanzada y superior:

- El certificado de incorporación (0 a 50 puntos) se otorga a aquellos programas que si bien tienen la voluntad de certificarse, no reúnen la evidencia mensurable mínima que se requiere o el desarrollo de sus indicadores es incipiente, o donde su implementación es muy reciente para mostrar resultados o sólo tienen trabajados algunos aspectos del modelo que no cubren las dimensiones básicas.
- El sello de certificación básico (51 a 299 puntos) donde el modelo se ha montado de forma sistemática, con el desarrollo parcial de etapas secuenciales repetitivas y predecibles. Esto se encuentra formulado y llevado a cabo en su plan de mejoras.
- El sello de certificación medio (300 a 499 puntos) donde hay indicadores y mediciones definidas que dan cuenta del modelo. Además este rango contiene un sistema de aplicación de evaluación favorable, donde se ha analizado la información y se han establecido con éxito los planes de mejoras. Por tanto el programa no sólo está evaluado, sino mejorado y cumpliendo metas.
- El sello de certificación avanzado (500 a 799 puntos) Aquí, no sólo se cumple con los objetivos y metas, sino que según la evaluación de las mejoras realizadas, se han establecido nuevas metas. Aquí existe un componente de innovación que, como capacidad sistemática se despliega en el programa haciendo los ajustes requeridos. Esta competencia para la innovación, le permite mantener un alto nivel de calidad y lograr una visibilidad pública que le permite estar en posiciones de destaque dentro del medio nacional e incipientemente a nivel internacional.
- El sello de certificación superior (800 a 1000) El programa ocupa entre expertos y opinión pública un puesto de liderazgo que le permite ser una referencia sustantiva en su ámbito. Hay indicadores y mediciones

definidas que permiten comparar al programa con otros de nivel internacional, lo que potencia su visibilidad a este nivel. Por último, acá se encuentran los programas que su nivel de relevancia internacional hace que se constituya en una marca de valor reconocida, imitada y usada como referente en su ámbito. La certificación tiene períodos de duración variables según el nivel alcanzado. Vencido el plazo, el programa debe presentarse a una validación de su proceso de certificación de calidad.

Componentes del modelo de certificación de calidad CEES-UC⁶

GRÁFICO 2 Modelo de certificación CEES-UC



Fuente: CEES-UC

1. La calidad es entendida como la capacidad para reducir complejidad

Estamos ante un aumento explosivo de organizaciones sociales, así lo demuestra entre otros, el estudio del PNUD sobre asociatividad en Chile⁷. Sin embargo, los programas sociales que llevan a cabo tanto organizaciones privadas, ONGs como el Gobierno, se insertan en un escenario de mayor complejidad: no es lo mismo un programa social para un joven con un problema menor de drogas o algunas dificultades escolares que aquél donde existe un grave daño a sus derechos, o tiene serios problemas de infracción a la ley. No es lo mismo reinsertar laboralmente a quien está cesante hace seis meses, que otro que lleva más de cinco años sin trabajo, o el que busca trabajo por primera vez.

⁶ Centro de Estudios de Emprendimientos Solidarios. Facultad de Ciencias Sociales www.puc.cl/cienciassociales/cees/

⁷ Índice de Desarrollo Humano en Chile: Más sociedad para construir el futuro. Santiago, 2000

No es lo mismo estar en situación de calle teniendo quince años que setenta. O un adulto mayor auto valente⁸ que uno postrado. No son lo mismo, programas sociales insertos en una comuna que en la última década ha erradicado pobres, que otra que los ha recibido y hoy su población es homogéneamente de menos recursos, y su territorio no cuenta con fábricas, patentes automovilísticas o de empresas que le ayuden a la generación de recursos propios. Esto parece evidente. Sin embargo, hasta ahora no contamos con investigaciones y/o intervenciones sociales que consideren estas diferencias al destinar recursos a diversos programas o al interior de un tipo de programa social. No sólo hasta hace muy poco las subvenciones educacionales eran homogéneas, todavía lo son el 85% de los programas sociales existentes. Se producen reformas sociales, pero no hay diagnósticos rigurosos de esos nuevos escenarios y de las condiciones específicas para cumplir los compromisos asumidos por las nuevas leyes. Hay también estudios sobre la calidad, pero que no consideran suficientemente la heterogeneidad de los escenarios que cada programa social tiene que enfrentar a diario. Consecuentemente, lo que este proyecto busca aportar es el análisis en base a la creación y estudio de una matriz donde la calidad no es otra cosa que saber reducir la complejidad.

Medir la complejidad sistema/entorno (Luhmann, 2007) es crucial para hablar de condiciones de calidad, ya que ella es una noción relacional, comparativa. Uno de los aportes de Luhmann es justamente el contenido de su concepto de complejidad, ya que a diferencia de otros (Morin, 1991; Baumann, 2001) la complejidad “no es una operación, no es algo que un sistema ejecute ni que suceda en él, sino que es un concepto de observación y de descripción, incluida la autoobservación y la autodescripción” (Luhmann, 2007, p. 101). Por tanto, estamos hablando de una relación que involucra no sólo al objeto percibido sino al sujeto que lo observa. La complejidad no es, por tanto, ese dato externo que pertenece a la naturaliza del usuario, esa condición fija del entorno. Es una relación siempre sistémica, ya sean sistemas psíquicos o sociales. Aquí encontramos la existencia de un umbral contingente de equilibrio funcional: si para el programa no es posible reducir de buen modo la complejidad, podemos hablar directamente de calidad insuficiente tanto en la gestión como en la prestación de los servicios. “Como en las distinciones en general, también en el contexto de la distinción-constitutiva-de-sentido de actualidad/potencialidad, la repetición de una operación tiene un efecto doble. Por una parte produce y condensa identidad: la repetición se reconoce como repetición de lo mismo quedando así disponible como conocimiento” (Luhmann, 2007, p. 107). Luego, si se busca aplicar el concepto de complejidad luhmanniano, la exigencia de la repetición es fundamental. De allí que esto se vuelve crucial en un sistema de certificación de calidad.

8 Para mayor análisis ver el estudio de Pablo Villatoro S.: Reflexiones sobre la Focalización y eficiencia de las políticas de Desinstitucionalización de adultos mayores en el Hogar de Cristo. Unidad de Estudios, 2006.

Los sistemas de accountability tendrían que abrirnos en este ámbito a otras lógicas de evaluación de la gestión orientándose a los resultados de forma más integral (BID, 2004). Ello es relevante porque puede haber probidad y, a la vez, ineficiencia en la gestión, lo que lleva a una baja efectividad en el mediano plazo. Podría decirse, siguiendo al Informe Meller⁹ sobre desigualdad, que estas características tienden a transformarse en mecanismos de mantención y agravamiento estructural de las desigualdades actualmente existentes en Chile. En múltiples programas sociales es posible mostrar cuatro regularidades transversales, que constituyen uno de los motivos fundamentales de la precaria calidad existente:

- a) No existe un diagnóstico que diferencie niveles de complejidad en los diversos ámbitos de acción y, por tanto, no es posible visibilizar un punto de equilibrio funcional que constate si los dineros están siendo bien invertidos o directamente mal gastados.
- b) Existe un desajuste como consecuencia de lo anterior entre complejidad (que no está observada en sus diversos estados) y los niveles de calidad de la gestión que se entregan en cada programa desconectados de la variable anterior.
- c) Hay escasos niveles de profesionalización en esos programas. Entendiendo por profesionalización no sólo el que hayan pocos profesionales en los programas sino que existan escasos criterios y protocolos que profesionalicen los servicios.
- d) No se contemplan sistemas de certificación para medir la calidad de sus intervenciones, por lo que sus registros e indicadores se vuelven inconsistentes para este objetivo.

Ahora bien, no existen estimaciones disponibles para cuantificar el nivel de ineficiencia v/s eficiencia en el uso de recursos en programas sociales en el tercer sector, pero una estimación razonablemente conservadora de un 20%, implica que si el PIB asociado a la actividad del tercer sector es de aproximadamente un 1,8% del PIB nacional (US\$2.625), un 20% de éste implica la suma de US\$ 525 millones. El universo de los programas sociales en materia de protección social excluyendo a salud y educación, alcanza en el país la cifra de 101.233 programas. Esta estimación se realiza considerando los datos aportados por el estudio de la Universidad Johns Hopkins, los resultados de una investigación FONDECYT y los datos sobre programas sociales aportados por MIDEPLAN¹⁰. Este universo está contenido por diversos ámbitos de acción que van desde la infancia, programas de jóvenes, comunidades tera-

9 Fondecyt N° 1020806 ¿Al servicio de la gente? Indagación sobre los aportes de organizaciones no gubernamentales al fortalecimiento del capital social. 2004/2006 Investigadora responsable Teresa Matus. Asimismo ver: Irrázabal *et al.* Estudio comparativo del sector sin fines de lucro en Chile, 2006.

10 Resultado de la Comisión formada por la Presidenta Michelle Bachelet para el estudio de la desigualdad y la equidad en Chile.

peúcticas, de reducción de pobreza extrema, desarrollo local, participación social, programas de vulneración de derechos, de cesantía, de microcréditos, de mujeres, de jefas de hogar, de violencia doméstica, de tercera edad en diversas condiciones de autovalencia. Aproximadamente en el 80% de ellos todavía se aplican formas de intervención de primera generación, centradas en la distribución de recursos, pero sigue pendiente en muchas estrategias que el Banco Mundial y otros organismos internacionales denominan de segunda generación. Ellas buscan articular asistencia con el desarrollo de competencias y habilidades en los usuarios que les permitan desarrollar un grado mayor de autonomía gestado por mecanismos participativos y de respeto pleno a sus derechos. Así, para que los programas sociales se proyecten como una relación sistema/entorno que cree valor y que responda con calidad a sus demandas, requieren de una matriz de medición que les permita una forma de auto observación, mediante la cual se propongan ajustes y respuestas más efectivas en su acción. Asimismo, dicha forma de medir podría activar mejores niveles de articulación con otras políticas públicas o empresas. Sin embargo, las formas más usuales de evaluación sólo contemplan algunos cumplimientos de objetivos y percepción de los usuarios, sin que ellos tengan información suficiente de los estándares de la prestación recibida. Por otra parte hay avances en una agenda de transparencia, pero los mecanismos de *accountability* se han reducido a informaciones de distribución de recursos, o al cumplimiento de algunas normas ISO, sin existir aquello que el BID denomina un modelo de gestión integral orientado a resultados¹¹.

2. El proceso de intervención social

Entre los principales desafíos que señala MIDEPLAN para las políticas sociales en la década del 2000, se encuentran entre otras: instalar la perspectiva de derechos en los programas, acordar mecanismos permanentes para incentivar la participación ciudadana, generar estructuras participativas en la gestión, incorporar mecanismos de responsabilidad activa, estrechar el diálogo entre el Estado y los usuarios de los programas sociales, fortalecer el capital social. Sin embargo, incluso en los programas emblemáticos de estas innovaciones, se observa que si bien existe una clara apuesta ética en el discurso eje, falta consistencia operacional. Es decir, falta una red de formas mensurables que aclaren, en qué sentido y a través de qué modelos operacionalizables de diseño, gestión y evaluación, esto se llevará a cabo. Es más, en los propios organismos públicos se reconoce que para todo lo anterior existe la necesidad imperiosa de generar nuevos indicadores y de revisar los modelos de intervención de los programas que conforman la política social, en orden a hacerlos más pertinentes y consistentes.

11 Para un mayor análisis de remite a: Manual para una gestión integral orientada a resultados. BID. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

De allí que las acentuaciones de un proceso de intervención social en este modelo son las siguientes: i) Es Formalista, porque en su principio regula un procedimiento de resolución argumentativa de conflictos. Sin embargo, no es formalista en el sentido que ese procedimiento no otorgue contenido normativo a la idea de imparcialidad. ii) Es Dialógica, en cuanto, no cualquier principio puede tener esas pretensiones anteriores ya que sólo pueden pretender validez aquellas normas que pudiesen contar con el asentimiento de los afectados, como participantes en un discurso práctico. De allí que las formas de producción del orden, de mediación, de negociación, forman parte sustantiva de los propios principios comunicativos de operación. iii) Es procedimental en cuanto no conlleva respuesta material dada como un *a priori*, ya que “ésta han de buscarla los agentes morales mismos y nadie puede buscarla por ellos” (Habermas, 1985, p.41) Con esto, lo moral se inscribe en las estructuras de la interacción, en la medida que permite que la razón no se considere como un principio originario externo, una suerte de orden objetivo sino que se ancle en la misma estructura de la práctica comunicativa argumentativa. iv) Considera una idea de solidaridad comprensiva, ya que es ella y sus movimientos de conmoción, las que informan acerca del mejor modo de comportarse para contrarrestar mediante la consideración y el respeto la extrema vulnerabilidad de las personas. Esta vulnerabilidad es aquella que está inscrita en las formas de vida socio-culturales, ya que la individuación se produce a través de la introducción en un mundo de la vida intersubjetivamente compartido (Habermas, 1990) v) Es comunicativa: considera que son precisamente en los procesos de comunicación donde se forman y mantienen ya sea la identidad de los individuos como la identidad de la colectividad. Los individuos desarrollan su centro interior en la medida en que sale de sí hacia las relaciones con otros establecidas comunicativamente. Ello explica el riesgo constitucional y la vulnerabilidad crónica a que está sometida la identidad, que son incluso superiores a la palpable posibilidad de merma y quebranto a que está sujeta la integridad del cuerpo y de la vida. Es justamente eso, por lo que se vuelve necesario prestar atención y consideración a la integridad de los sujetos en su necesidad de reconocimiento recíproco. vi) Considera las relaciones de conocimiento recíproco ya que ellas deben hacer valer, al mismo tiempo la intangibilidad de los individuos exigiendo igual respeto por la dignidad de cada uno, pero, en la misma medida, protegen también las relaciones intersubjetivas de reconocimiento recíproco por las que los individuos se mantienen como miembros de una comunidad. vii) Entiende que el principio esperanza forma parte de lo concreto (Bloch, 2004): Incluso los programas sociales innovadores aún evalúan sus resultados fuertemente marcados solamente por su condición de negatividad: “lograr que los jóvenes no vuelvan a delinquir, que no consuman más drogas, que los niños y niñas no se arranquen de las residencias. Sabemos de estos objetivos, y no es que ellos se encuentren mal concebidos,

sino que falta, incluso para llevarlos a cabo en mejores términos, una semántica de recoja los sueños, las aspiraciones, los proyectos y los plasme también como propuestas posibles” (Matus, 2004, p.12). En esto consiste operacionalizar un enfoque de derechos.

Por tanto, constituirán conceptos relevantes para la medición de la calidad de la intervención social los siguientes:

- Los enfoques del proceso de intervención
- La diferenciación de estrategias de intervención
- El monitoreo de las formas de intervención
- El grado de articulación de las diversas lógicas de intervención
- El grado de autonomía del equipo de intervención
- La intervención social v/s los recursos financieros

TABLA 2 Operacionalización de conceptos sobre intervención social

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
1. Enfoques de intervención social.	1.1 Intervención de primera generación centrada en la asistencia.	Número y características de programas de 1ª generación.	A mayor uso de enfoques de segunda generación resultados más pertinentes en la intervención social.	¿Qué oferta de subsidios contiene el programa? ¿Qué capacidades apunta a desarrollar el programa?
	1.2 Intervención enfocada además al desarrollo de capacidades y fomento de derechos.	Número y características de programas de 2ª generación.		¿Contiene el programa un enfoque de derechos? Si es así, ¿cómo se mide su progreso?
	1.3 Perspectivas procedimentales de la intervención.	Registro de procedimientos y protocolos de acción. Nº de entrega de alimentos, objetos o utensilios de trabajo.	A protocolos más pertinentes de acción, contruidos para fomentar la paulatina toma de decisiones mayores, mejores condiciones de calidad para la intervención.	¿Puede decir que no a alguna dimensión del programa sin salir de él?
	1.4 Fomento del diálogo y la participación del usuario/usuaria en su proceso de intervención.	Nº de veces en que el usuario/usuaria decide por alguna alternativa del programa que no conlleve criterios prescriptivos.		¿Apunta al desarrollo de mayores niveles de autonomía? Si es así ¿cómo se mide?

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES INTERPRETACIÓN	FORMA DE	PREGUNTAS
2. Diferenciación de niveles de intervención.	<p>2.1 Generación de subgrupos de usuarios.</p> <p>2.2 Construcción de criterios diferenciados de éxito, nivel medio e insuficiente.</p> <p>2.3 Medición diferenciada de estándares.</p>	<p>Indicar categorías de diferenciación.</p> <p>Criterios difieren en tiempo, recursos, estrategias de atención, condiciones de egreso.</p> <p>Nº y contenido de los estándares del programa.</p>	A mayor existencia y pertinencia de sistemas de clasificación de subgrupos, mejores niveles de intervención social.	<p>¿Hay diferenciación de usuarios según algún criterio técnico?</p> <p>¿Se corresponde con algunas estrategias diferenciadas de intervención?</p> <p>¿Los grupos son objeto de algún tipo de discriminación en función de su categoría?</p> <p>¿Son los usuarios los que efectúan trámites o acciones del programa?</p>
3. Monitoreo de la intervención.	<p>3.1 Existencia de medición de línea de base en la intervención.</p> <p>3.2 Establecimiento de indicadores de seguimiento.</p> <p>3.3 Establecimiento de estándares diferenciados de egreso.</p> <p>3.4 Existencia de criterios de evaluación de impacto.</p>	<p>Registro sistemático de línea de base por usuario y subgrupos.</p> <p>Registro de estrategias diferentes de intervención.</p> <p>Registro de egreso, dando cuenta de su nivel final dentro del programa.</p> <p>Existencia de algún sistema de seguimiento y/o evaluación de impacto.</p>	A mayor pertinencia y uso de sistemas de monitoreo mejor calidad de intervención social.	<p>¿Sabe usted como llegó un usuario específico al programa?</p> <p>¿Hay un diagnóstico de su situación inicial que esté registrado?</p> <p>¿Está disponible digitalmente?</p> <p>¿Cómo sabe cuando alguien mejora o empeora dentro del programa?</p> <p>¿Cómo sabe cuando y cuáles son las condiciones de egreso?</p>
4. Grado de articulación de las diversas lógicas de intervención.	<p>4.1 Identificación de lógicas que intervienen.</p> <p>4.2 Nivel de articulación en plazos y contenidos.</p> <p>4.3 Existencia de mecanismos de diálogo entre ellas.</p> <p>4.4 Establecimiento de redes de conexión y trabajo junto al programa.</p>	<p>Nº de lógicas que intervienen para un usuario/usuario.</p> <p>Grado de acoplamiento en contenidos y plazos.</p> <p>Cantidad de intercambio de información: por oficio, vía digital, por registro integrado, telefónico, en reuniones pautadas.</p> <p>Nº de redes y nivel de uso en la toma de decisiones.</p>	<p>A mayor grado de acoplamiento entre lógicas en plazo y contenido, mejores oportunidades para la calidad de la intervención.</p> <p>A mecanismos más fluidos y pertinentes de diálogo, mayores potencialidades de logro de resultados de la intervención.</p>	<p>¿Conoce casos en que las lógicas de expertos chocan entre sí? De conocer: ¿cuál ha sido el resultado para los usuarios afectados?</p> <p>¿Los tiempos de las resoluciones y los trámites se articulan o más bien se superponen perjudicando la calidad de la intervención?</p> <p>¿Existe registro de la toma de decisiones frente a un caso de las diversas lógicas de intervención? (médica, jurídica,</p>

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
				psicológica, social, pedagógica) ¿Las redes existentes están saturadas? ¿Cuánto es el tiempo de espera para acceder a sus beneficios o servicios?
5. Grado de autonomía del equipo social.	5.1 Nivel de participación en concursos de licitación o investigación. 5.2 Capacidad de innovación y de ajustes al programa.	Número de programas acoplados gestionados vía licitación o concurso. Nº de veces en que ha registrado un sistema de ajuste. Nº de veces en que se ha puesto en marcha una innovación o un sistema de ajuste.	A mayores programas acoplados gestionados por el equipo mayor grado de autonomía.	¿Puede introducir algún cambio en estrategias o formas de intervención según se requiera? ¿Registra las veces en que no lo ha podido hacer? ¿Participa en licitaciones o concursos o fondos complementarios al programa? ¿Ha publicado algún resultado? ¿Dónde? ¿Cuántos ajustes se le han incorporado al programa en el último año para mejorar su sistema de intervención?
6. Intervención social v/s recursos financieros.	6.1 Disponibilidad de recursos financieros para la intervención.	% del gasto del programa que corresponde a la intervención social. Monto total asignado y pertinencia según subgrupos de usuarios/usuarios.	A menor % dedicado a la intervención, menor probabilidad de un buen sistema de intervención y prestación de servicios. A mayor pertinencia de la diferenciación según subgrupos mejor calidad de intervención.	¿Qué % de los recursos totales se destinan a llevar a cabo el proceso de intervención? ¿Existen montos variables de aplicación por caso? ¿Existen fondos de emergencia si se requieren para un caso? ¿Cómo se controlan estos recursos? ¿Cuentan con indicadores de logro?

Fuente: CEES UC

3. Cuidado y fortalecimiento de los equipos de trabajo

Ellos son parte medular en el proceso de mejorar la gestión y el nivel de prestación de servicios. La salud mental, emocional y física es esencial para que el trabajador pueda cumplir óptimamente su trabajo. El Instituto Federal Americano de la Salud en el Trabajo estima que en futuro, el estrés será la primera causa responsable de las enfermedades profesionales. Una de estas enfermedades es un síndrome al cual se le ha llamado: *burnout*, desgaste laboral, fatiga de compasión (Maslach, 2003; Gil-Monte, 2003; Richardson, 2001). Se presenta especialmente cuando el trabajador (psicólogos, asistentes sociales, educadores) presta servicio directo a personas y se considera inevitable en aquellos programas sociales que trabajan con derechos gravemente vulnerados, en exclusión social y en situaciones de pobreza dura. Uno de los hallazgos centrales es haber identificado como fuente de desgaste a lógicas provenientes del propio programa o de la organización en que éste se inserta. Asimismo, se vuelven relevantes las medidas asumidas por el programa en razón de fortalecer y capacitar a estos equipos. Dado que los programas sociales son programas de servicio que regularmente dedican el 80% de sus ingresos a pago de su personal (Richardson, 2001), este factor humano es clave. A ello podemos agregar que esta necesidad tiene fundamentos éticos, cuando consideramos que las personas en situación de pobreza no tienen opciones. Les corresponde un sólo hospital, un sólo consultorio, una sola escuela, etc., y por ende, la responsabilidad sobre la calidad del servicio recae sobre el programa social, la organización y finalmente la sociedad misma. Dichos usuarios se encuentran en condiciones socialmente difíciles, para lo cual requieren de profesionales especializados, equipos de trabajo coordinados, trabajo en red y una institucionalidad clara que sepa enfrentar y reducir la complejidad del problema. En todo ello existe la convicción que las personas son la clave para el desarrollo del programa, en tanto se trata del trabajo de personas (operadores sociales) con personas (usuarios) de alta complejidad social. Por tanto, incorporar estrategias de cuidado y desarrollo de los equipos se torna crucial para un programa de calidad.

TABLA 3 Operacionalización de conceptos sobre cuidado y fortalecimiento de equipos

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
1. El síndrome de desgaste laboral o fatiga de compasión: proceso que ocurre entre los operadores sociales cuyo objetivo de trabajo son personas con problemas de alta complejidad. (Maslach, 2003).	1.1 Manejo de las fuentes de desgaste laboral.	Baja eficacia. Agotamiento. Indiferencia por el trabajo.	A menor eficacia en el trabajo menor logro de objetivos. A mayor agotamiento, menor motivación, eficiencia y logro de objetivos. A mayor indiferencia por el trabajo, peor servicio hacia el usuario.	¿Cuánto contribuye su trabajo al logro de los objetivos? ¿Tiene alguno de los siguientes síntomas físicos, emocionales y/o mentales? Baja energía, fatiga crónica, irritabilidad? ¿Ha disminuido su motivación, interés, entusiasmo por el trabajo?
2. Profesionalización. En la medida que los programas sociales crecieron, se especializaron y se complejizaron en sus temas, se requirió de capacidades técnicas expertas (Drucker, 1990).	2.1 Desarrollo de un equipo profesional de especialización adecuada al programa.	Selección, reclutamiento y mantención de personas técnicamente competentes. Distribución de tareas y coordinación de éstas. Interdependencia del equipo. Objetivo común del equipo.	A mayor competencia técnica, mayor facilidad para la realización del trabajo. A mayor coordinación e interdependencia, mayor claridad de roles y menor conflicto de equipo. Un equipo alineado trabaja más eficientemente.	¿El equipo de trabajo fue pensado para enfrentar la complejidad del programa? ¿Qué grado de especialización tiene el equipo de trabajo? ¿Existen reuniones periódicas de equipo para análisis de casos?
3. Fortalecimiento del equipo. Se refiere a la convicción de los equipos que trabajan directamente con personas con sus derechos gravemente vulnerados en una interacción contingente, deben ser cuidados en su salud física, emocional, mental y social, de modo que estén en un óptimo estado para su trabajo.	3.1 Mecanismos de fortalecimiento.	Descompresión de material tóxico (contacto con realidades que provocan angustia y emociones negativas). Supervisión clínica de casos de alta complejidad. Apoyo institucional.	A mayor descompresión, mayor salud física, emocional y mental. A mayor especialización, mayor claridad en el manejo de casos difíciles. A mayor apoyo institucional, mayor autonomía en decisiones de intervención en crisis.	¿Tiene posibilidad de relajarse una vez pasada una crisis de trabajo? ¿Tiene posibilidad de supervisión interna o externa respecto de casos que no sabe bien como manejar? ¿Cuál es el comportamiento de las autoridades frente a la toma de decisiones relacionadas a abordaje en crisis de los usuarios?

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
4. Calidad de vida laboral Los equipos de trabajo necesitan un entorno saludable que favorezca su calidad de vida laboral. (BID)	4.1 Componentes de calidad de vida de los trabajadores.	Infraestructura adecuada. Prevención de riesgos (del entorno físico y humano). Calibre ente la vida laboral y personal.	Una infraestructura adecuada permite un trabajo más eficaz y eficiente. Los operadores sociales que trabajan sin riesgo físico logran desarrollar con mayor calidad su trabajo. Los trabajadores sin sobrecarga tienen una mejor calidad de vida.	Dada las necesidades de su trabajo, ¿Cuenta con la infraestructura necesaria? ¿Hay peligros físicos de la estructura de su trabajo? ¿Hay peligros físicos relacionados a sus usuarios? ¿Cumple con sus horarios de trabajo? ¿Necesita quedarse más tiempo?

Fuente: CEES UC

4. Capacidad organizacional

El enfoque de la capacidad organizacional en este modelo, debe su origen a un intento por alejarse de la idea que las fortalezas y capacidades de una organización dependían críticamente de las capacidades individuales de las personas (Lusthaus, *et al.*, 2002). Ese énfasis en los aprendizajes personales de los miembros de la organización orientó por años programas de fortalecimiento organizacional fundados casi exclusivamente en entrenamiento y capacitación individual (Horton *et al.*, 2003). Los enfoques actuales de desarrollo y cambio organizacional coinciden en concluir que las organizaciones no necesariamente cambian o crecen cuando las personas adquieren nuevo conocimiento o habilidades aisladamente unas de otras. Para que el aprendizaje individual tenga impacto en la operación regular de la organización, se requiere de una constante adquisición de nuevas competencias colectivas, lo que implica una modificación de las reglas de comportamiento y la generación de procedimientos, además de una adecuada interacción entre los miembros, lo que llevará al objetivo más deseable del aprendizaje organizacional. De allí nace el cambio de énfasis desde capacidad del recurso humano a capacidades organizacionales. Bajo esa convicción, el modelo de desempeño organizacional que se ha utilizado a nivel de agencias internacionales para el fortalecimiento de las instituciones receptoras de ayuda ha utilizado el concepto de capacidad organizacional como ancla para mejorar los resultados y aumentar la calidad y sustentabilidad de los programas sociales (Lusthaus *et al.*, 2002).

El desarrollo del concepto se acopla a variables señaladas por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

En su definición según Horton *et al.* (2003), la capacidad organizacional es el potencial de la organización para aplicar exitosamente las habilidades y recursos organizacionales en la consecución de sus metas y satisfacer las expectativas de los diversos incumbentes o *stakeholders*. Se asume como un potencial en constante desarrollo, asociado a procesos de gestión de recursos y gerenciamiento efectivo. A nivel de las variables que se incorporan en el concepto, la capacidad organizacional dependerá de la gestión de recursos (humanos, físicos, financieros y tecnológicos) y de su gerenciamiento (liderazgo, programas, redes de contactos y vinculaciones) (Lusthaus, 2002). Un rasgo que hace de especial utilidad este modelo en el marco de esta investigación es que se asume que el desempeño adecuado de una organización admite muchas configuraciones diferentes de capacidad organizativa. La capacidad más adecuada dependerá de la misión que encare, el medio en el que opera, y sus fortalezas y debilidades en diferentes áreas internas y externas (Horton *et al.*, 2003). EL BID ha usado el concepto de capacidad organizacional para conformar un modelo de diagnóstico y análisis organizacional, donde se incorporan ocho variables. De ellas hemos considerado cinco. Complementariamente, para la conformación del set de preguntas que permiten explorar el estado en que se encuentra cada una de las variables en una organización, se ha acudido a la referencia del modelo de Chile Calidad para el Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales. Para el desarrollo de los indicadores que permiten finalmente evaluar las variables seleccionadas, se tomaron como referencia aquellos que provienen de la de la Dirección de Presupuestos (DIPRES, 2008).

Por tanto, los conceptos incluidos en la capacidad organizacional son los siguientes: i) Redes de apoyo, definidas en forma amplia como los actores en un entorno complejo donde operan este tipo de organizaciones (Balsler & McClusky, 2005), vinculan una variedad de actores públicos y privados con intereses comunes respecto de los resultados de una política (Espinoza & Goldsmith, 2006). Incluye además el enfoque de redes que permite visualizar al programa como parte de un conjunto superior de organizaciones con miras al usuario y finalmente la gestión de redes como la realización de acciones específicas orientadas a contar con y mantener redes. ii) Liderazgo estratégico es el proceso por el cual la dirección del programa conduce y evalúa el desempeño de la organización- programa, con miras a desarrollar y mantener una organización eficiente y competitiva. Incluye los mecanismos de coordinación y prácticas, derivadas de la misión. Un elemento central es la planificación estratégica, como aquello que el programa va a realizar para acercarse al cumplimiento de su visión. Otorga claridad sobre lo que se quiere lograr y cómo lograrlo, según los objetivos del programa. Desarrollo de una estrategia como la definición de una estrategia planificada acorde al programa. Implementación de una estrategia, aquellas prácticas y controles de la estrategia que se relacionan con las metas y el

trabajo cotidiano. (Lusthaus *et al.*, 2002). iii) Variables de gestión y administración de personas, es la función que tiene a su cargo la planificación y el control de los recursos humanos para asegurarse de que se satisfagan las necesidades de las personas de modo que puedan trabajar para lograr las metas de la organización, a través de diferentes procesos, planificación de personas, la programación y organización de los procesos relacionados con las necesidades de recursos humanos del programa. Dotación de personas, es la búsqueda, selección reclutamiento y socialización de las personas que posean los conocimientos, aptitudes, comportamientos y valores para satisfacer las necesidades del programa. Desarrollo de personas es la mejora del desempeño y el desarrollo de las potencialidades y la evaluación de los recursos humanos y recompensas es la evaluación de la contribución de cada miembro de los equipos de trabajo dentro del marco de las reglamentaciones jurídicas y la capacidades organizativas (Lusthaus *et al.*, 2002; DIPRES, 2008). iv) Gestión de recursos financieros, materiales y tecnológicos, que considera la planificación financiera, como la capacidad de la organización de pronosticar las necesidades monetarias futuras. Supervisión financiera, comprende la elaboración y creación de informes oportunos de modo que los profesionales responsables puedan tomar decisiones financieras de manera oportuna. Y la planificación de recursos materiales, infraestructura y tecnología, que se refiere a la detección de las necesidades y planificación de las condiciones básicas (instalaciones y tecnología) que permiten que el trabajo de una organización siga su curso (Lusthaus *et al.*, 2002).

TABLA 4 Operacionalización de conceptos sobre capacidades organizacionales

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
1. Redes de Apoyo. Visualizar al programa como parte de un conjunto superior de organizaciones con miras al usuario y la realización de acciones específicas orientadas a contar con y mantener redes (Espinoza & Goldsmith, 2006).	1.1 Intensidad de Relaciones. Fuerza de las redes, compromiso emocional, tiempo dedicado, número de mensajes o visitas (Espinoza & Goldsmith, 2006).	Aplicación de encuestas a miembros del programa y a 2 redes, 1 vez al año incluye variables sobre tiempo dedicado, prestigio, proximidad. puntajes desde 0 a 6, en que 0 significa grado mínimo 6 grado máximo.	A mayor puntaje cercano a 6 en cada ítem, mayor intensidad de redes.	¿Cuenta la organización con vínculos formales e informales adecuados con otras organizaciones? ¿Se establecen o buscan de manera sistemática vínculos externos para apoyar el desempeño? ¿Cuenta la organización con vínculos formales e informales adecuados? ¿Contribuyen los vínculos institucionales en forma eficiente a las metas y la misión de la organización?
2. La gestión financiera y de recursos materiales comprende la planificación, la ejecución y el monitoreo de los recursos monetarios y de infraestructura de una organización (Lusthaus, 2002). Lo anterior, con miras a asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente de sus procesos, la transparencia en el uso de recursos y la sustentabilidad a largo plazo de las finanzas de la organización (Ministerio del Interior, 2007).	2.1 Planificación y supervisión financiera: capacidad de pronosticar sus futuras necesidades monetarias. La supervisión es la capacidad de crear informes respecto de la situación financiera y tomar decisiones oportunas (Lusthaus, 2002). 2.2 Planificación de recursos, materiales e infraestructura Condiciones básicas que permiten que el trabajo de una organización siga su curso (Arriagada, 2002).	Índice de cumplimiento presupuestario (%): alrededor de 100 está correcto. Desde 10% más arriba o más abajo indica desviaciones significativas. Nº de procesos de detección de necesidades materiales y de infraestructura al año. Índice de cumplimiento de los planes: % de cumplimiento y ejecución de los planes de provisión mensual de recursos materiales e infraestructura.	A mayor cercanía a 100 mayor nivel de corrección. Mientras más cercano a 1, mejor aspectado el índice. Mejor a mayor índice de cumplimiento.	¿Se analizan las necesidades de efectivo por medio de declaraciones de flujo de fondos? ¿Cómo se realiza el seguimiento y ajustes al presupuesto? ¿Cómo se identifican las necesidades financieras de recursos materiales, para el funcionamiento? ¿Cómo se hace el seguimiento y mantención de los recursos, equipos e infraestructura de la organización? ¿Identifica la estrategia organizacional las oportunidades y limitaciones relacionadas con la infraestructura? En general, ¿es adecuado el nivel de tecnología de la organización para llevar a cabo sus funciones?
3. Liderazgo estratégico. El liderazgo estratégico se refiere a todas las actividades.	3.1 Planificación estratégica: actividad relacionada con las respuestas calculadas al entorno, incluida la	Razón de cumplimiento de plan estratégico: grado en que los objetivos estratégicos para el trimestre se han cumplido (evaluación trimestral)	Mientras más cercano a 1, mejor.	¿Cómo se realiza la planificación estratégica? ¿Cómo se consideran las condiciones de entorno, los requerimientos de los

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
que fijan el rumbo para la organización y la ayudan a mantenerse en el servicio de su misión (Lusthaus, 2002).	<p>distribución de recursos que hacen posible que una organización logre sus metas.</p> <p>3.2 Evidencias de Liderazgo estratégico: Proceso por el cual la dirección evalúa el desempeño, con miras a desarrollar una organización eficiente y competitiva (Espinoza & Goldsmith, 2006).</p>	<p>Razón: Nº objetivos cumplidos/ Nº de objetivos estratégicos propuestos.</p> <p>Grado de cumplimiento del plan anual de seguimiento y control de planes.</p>	A mayor porcentaje mejor grado de cumplimiento.	<p>organismos mandantes y los proveedores en la planificación estratégica de la organización?</p> <p>¿Cómo se consideran las necesidades y expectativas de los usuarios y usuarias?</p> <p>¿Cómo se desarrollan los planes de acción para alcanzar las metas definidas?</p> <p>¿Cómo hace la organización para que los funcionarios y funcionarias conozcan, adopten e incorporen en su trabajo su misión, visión y valores?</p> <p>¿Cómo se asegura la dirección el cumplimiento de las metas establecidas en el plan estratégico?</p> <p>¿Cómo se establecen procesos de evaluación y seguimiento de los planes estratégicos?</p> <p>¿Cómo se incentiva al personal a cumplir con los objetivos estratégicos del programa?</p>
4. Gestión y Administración de personas. Función que planifica los recursos humanos para asegurarse que se satisfagan las necesidades de las personas de modo que puedan trabajar para lograr las metas de la organización (Lusthaus, 2002).	4.1 Planificación de Personas. Existencia de un proceso formal ajustado a la estructura organizacional y de cargos, en función de los objetivos organizacionales.	Nº de personas contratadas bajo el proceso formal/ Total de vacantes.	A mayor % de contratos formales mejor. Un índice igual a 100% significa que el total de las personas contratadas lo fue hecho de acuerdo a un proceso formal, y los índices que se alejan de 100, dan cuenta de una mayor informalidad en los procesos de selección de personal.	<p>¿Se encuentran las personas adecuadas en los puestos correspondientes en la organización?</p> <p>¿Posee la organización un enfoque competente de la dotación de personal?</p> <p>¿Tiene la organización descripciones adecuadas de puestos, análisis de competencias o equivalentes para determinar qué personal se necesita?</p> <p>¿Tiene la organización un sistema adecuado para seleccionar candidatos.</p>

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
	4.2 Desarrollo de Personas. Personas capacitadas en función de la detección de necesidades para el cumplimiento de los objetivos del programa.	Porcentaje de personas capacitadas del total de personas del programa anualmente, en función de los objetivos del programa (DIPRES, 2008).	Un índice igual a 100% significa que el total ha sido capacitado acorde a los objetivos del programa y los índices que se alejan de 100, dan cuenta de un menor porcentaje de personas capacitadas.	¿Cuenta la organización con una política de capacitación? ¿Tiene un presupuesto para capacitación y una manera de hacer un seguimiento de estos costos? ¿Estimula la organización a los empleados para que continúen el aprendizaje, proporcionando incentivos, cubriendo costos de capacitación?
	4.3 Formalización de los vínculos laborales de acuerdo a las condiciones legales vigentes.	Porcentaje de cumplimiento del pago de cotizaciones previsionales y de salud mensuales, según la legislación vigente.	Un índice igual a 100% significa que el total de las cotizaciones del personal contratado cumple con la legislación vigente, los índices que se alejan de 100, dan cuenta de un mayor o menor porcentaje de pago de cotizaciones.	¿El programa mantiene vínculos laborales formales con las personas que en él se desempeñan? ¿El programa cumple con los requerimientos de la legislación laboral vigente? ¿Las personas que trabajan en el programa, reciben la información necesaria respecto de sus condiciones laborales?
	4.4 Evaluación de personas. Es la mejora del desempeño y el desarrollo de las potencialidades de las personas de acuerdo a las necesidades del programa.	Porcentaje de personas y/o equipos que han tenido reuniones de retroalimentación del desempeño al año.	Un índice igual a 100% significa que el total de las personas y/o equipos han tenido reuniones de retroalimentación del desempeño.	¿Cómo se asegura que los objetivos asignados a las personas que trabajan en el programa y los objetivos del mismo estén alineados? ¿Cómo se evalúa el desempeño de las personas? ¿Cómo se reconoce y motiva el desempeño de excelencia de las personas?

Fuente: CEES UC

5. Gestión de información

Contar con una información adecuada es vital. La idea de gestión en este modelo supone no sólo la existencia de datos sino su consideración para la toma de decisiones. Por ello, se requiere incorporar en forma urgente tecnologías de información en un sistema estructurado donde se encuentren las anteriores dimensiones. Además es posible contar con una ficha dinámica del usuario que, a modo de la tarjeta de salud que actualmente se utiliza en España, le posibilite acceso preferencial en los otros servicios que le correspondan y le evite tener que repetir todo el proceso de información en cada trámite. Por tanto, en un modelo de gestión de información existirían cuatro niveles:

- Registro de datos requeridos por el organismo público o la empresa financiadora.
- Datos generales requeridos por la propia organización a la que pertenece el programa.
- Datos que emerjan de cada una de las ocho dimensiones del modelo.
- Sistema de registro integrado de usuarios, que sea accesible y, a la vez, respetuoso de los niveles de privacidad requeridos.

Asimismo, se propondrá un sistema digital integrado de redes de informaciones y antecedentes sobre programas sociales, tanto nacional como internacional.

6. Relación con usuarios e involucrados o *stakeholders*, según estándares

En muchos programas sociales un factor de evaluación sustantiva es el grado de satisfacción de los usuarios. Pensamos que si bien lo anterior es una referencia clave, para que esa información sea pertinente se requiere de un proceso pedagógico y formativo que lleve a una comprensión adecuada de los estándares sobre los que se sustenta la gestión y la calidad de la prestación de servicios. Los involucrados en un programa, pueden denominarse *stakeholders*, entendidos como todos los grupos o individuos que afectan y/o son afectados por el logro de los propósitos, por las políticas y/o actividades de una corporación, y sin cuyo soporte la organización cesaría de existir. Drucker (1990), señala que todas las organizaciones sociales tienen más de un tipo de cliente, unos primarios (los que usan el servicio) y otros de apoyo (voluntarios, donantes, miembros de la comunidad, el directorio y los ejecutivos). Es decir, las personas y grupos implicados son diversos, participan en procesos distintos y tienen intereses diferentes, y es preciso averiguar si las competencias y recursos de la organización coinciden con sus necesidades. También la población, los ciudadanos, los beneficiarios, pueden y deben participar y tienen o deberían tener una visión y perspectiva de evaluación (Raczynski y Serrano, 2002).

El éxito de la gestión de un programa está unido a su capacidad de satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios, lo que requiere el conocimiento de quienes son, qué es lo que quieren y necesitan, y cuán satisfechos están sus usuarios con el servicio entregado. La evaluación de satisfacción es aquella que recoge y pondera el juicio y valoración del usuario respecto de la satisfacción que deriva de determinado programa (Raczynski y Serrano, 2002). Las denominadas intervenciones de segunda generación se distinguen por incorporar el punto de vista del usuario y se comprometen con el respeto pleno a sus derechos, además enfatizan el desarrollo en los usuarios de competencias y habilidades que les permitan desarrollar un grado diferenciado de autonomía. Sin embargo, el foco de las evaluaciones de políticas y programas sólo recientemente comienza a incluir la preocupación por el juicio ciudadano. En la mayoría de los casos, quienes participan de las decisiones sobre evaluación son los directivos y autoridades, así como los operadores de las intervenciones y los profesionales de las ciencias sociales que realizan labores de evaluación (Raczynski y Serrano, 2002). La medida de la satisfacción se ha convertido en un instrumento cuyo valor va en aumento en todas las organizaciones sean públicas o privadas, de producción o de servicios, y la idea de que el éxito de una organización depende también de su capacidad de satisfacer las necesidades de sus clientes se ha generalizado hasta tal punto que se ha llegado a influir la definición de calidad. La percepción de los involucrados en la entrega de un servicio, en cualquiera de sus tramos es fundamental para evaluar la calidad del servicio entregado, así como para implementar mejoras. No solo es relevante considerar la satisfacción de los usuarios, sino de otros implicados. A los voluntarios, incluso más, porque su satisfacción es el logro de servir. Hay que satisfacer también a los donantes en el sentido de que el dinero que dan se usa y bien (Drucker, 1990). El concepto de satisfacción se basa en la diferencia entre las expectativas del usuario y la percepción de los servicios que ha recibido. De esta manera, las percepciones subjetivas acompañadas de las expectativas previas configuran la expresión de la calidad del servicio. Algunas investigaciones añaden que una mala experiencia influye en la satisfacción del usuario más que tener experiencias buenas (Caminal, 2001). Además, el conocimiento del grado de satisfacción del usuario aporta un diagnóstico de los problemas de calidad de la atención y de la gestión, visualizados por el usuario, para ser mejorados (Corbella & Maturana, 2000). Respecto a los usuarios, puede ocurrir que algunos no sean capaces de distinguir sus necesidades y confían en que se anticipen a ellos (Drucker, 1990). Puede ocurrir también que no cuentan con la capacitación para distinguir un buen servicio. Por esto, no basta con preguntar si están conformes o si les gustó el programa, para que los involucrados puedan ser asertivos en su evaluación, deben conocer el tipo y nivel de oferta a la que están accediendo, en relación a otras, y que la evaluación sea realizada en base estándares de calidad del servicio, para lo cual es fundamental informar

a los involucrados acerca de los estándares de calidad ofrecidos, su relación con los sistemas internacionales y su posibilidad de exigirlos. Los usuarios, son de los informantes más importantes en temas de satisfacción e impacto; podrían ejercer control ciudadano sobre la política y los programas, además de exigir *accountability*. (Raczynski y Serrano, 2002).

Dentro del componente de Relación con los Involucrados, según estándares, se consideran dos conceptos, en primer lugar el reconocimiento y valoración de los involucrados, que incluye como variable la identificación de los involucrados con el programa, sus características e intereses y como una segunda variable la identificación de las expectativas de los involucrados, que hace referencia a lo que espera cada involucrado del servicio. Dicha identificación, podrá realizarse a través del Análisis de los Involucrados, un instrumento que permite identificar a aquellas personas y organizaciones interesadas en el éxito de un proyecto, a aquellas que contribuyen o son afectadas por los objetivos del mismo, y a quienes tienen un poder de influencia sobre los problemas que hay que enfrentar. En relación a las expectativas, lo que los clientes de una organización consideran valioso es tan complicado que, en general, sólo puede ser respondido por ellos mismos, pero un modo de determinar qué valoran los clientes es preguntarles. Mientras mayor es la consideración de las preferencias, de las opiniones y de la participación de los usuarios por parte de quienes desarrollan los programas de atención, mayor satisfacción se observa en los usuarios. Finalmente, dentro de este concepto se considera la transmisión o entrega de información por parte del programa, respecto a sus objetivos, procedimientos, resultados esperados. Con lo que el usuario podrá adaptar sus expectativas y tomar decisiones. Un segundo concepto considerado, es la Satisfacción de los Involucrados, dentro de lo que se identifica la variable satisfacción de los involucrados con la estructura, procesos y resultados del programa, en relación a estándares. El análisis de estas tres dimensiones corresponde a un modelo propuesto desde la atención en salud para la evaluación de la satisfacción usuaria. En el se entiende por estructura las características relativamente estables de los proveedores del servicio, los instrumentos y recursos disponibles, los lugares físicos y la organización que se adopta. Los procesos refieren al conjunto de actividades que los equipos realizan por o para el usuario y la respuesta de estos a las actividades, y los resultados aluden a los logros alcanzados, los cambios que el usuario percibe, ya sean positivos o negativos.

TABLA 5 Operacionalización de conceptos sobre stakeholders y estándares de medición

CONCEPTO	VARIABLE	INDICADOR	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
1. Reconocimiento y valoración de los involucrados.	1. 1 Identificación de los involucrados o <i>stakeholders</i> , sus características e intereses.	Análisis de los involucrados (se puede realizar a través de metodología de Marco Lógico).	A mayor conocimiento e identificación de características y demandas de los interesados, es probable responder a sus demandas y aumentar su satisfacción. Incluso adaptando el funcionamiento de la organización.	¿Cómo son identificadas las expectativas de los involucrados (<i>stakeholders</i>)? ¿Cuáles son sus características? ¿Han cambiado las personas y/o grupos involucrados con el programa? ¿De qué modo? (demográfico, cantidad, necesidades, etc.)
	1.2. Identificación de Expectativas de los <i>stakeholders</i> , en relación a estándares que se propone el programa.	Determinación de estándares. Conocimiento de la relación estándar/ expectativa.	A mayor conocimiento e identificación de las expectativas de los interesados, es posible responder mejor a ellas, moderarlas y aumentar la satisfacción de los involucrados.	¿Cuáles son las consecuencias para la organización, de estos cambios? ¿Cómo se coordinan y ajustan las expectativas de los interesados de acuerdo a los estándares que el programa se ha propuesto? ¿Cómo se asegura que usuarios y usuarias conozcan los estándares de calidad propuestos por el programa, en relación a los implementados internacionalmente?
	1.3. Transmisión/ Entrega de información en relación al servicio.	Existencia de procesos y canales de comunicación hacia los usuarios y grupos interesado. Flujos de la transmisión de información.	La recepción de información, por parte de usuarios y grupos interesados, respecto al funcionamiento del programa, sus objetivos, procedimientos y forma en que se relacionará con el programa, podrá aumentar su satisfacción.	¿Cuáles son los canales de comunicación para entregar información completa sobre el programa a los usuarios y demás grupos interesados? ¿Cómo mantiene el programa la comunicación con los distintos grupos interesados? ¿Cómo se asegura el programa que los usuarios e involucrados se mantienen informados respecto a los procesos del programa?

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
2. Satisfacción de los involucrados.	2.1 Satisfacción de los involucrados con la estructura, procesos y resultados del programa, según estándares para cada uno.	Grado de Satisfacción de los involucrados (<i>stakeholders</i>) con la estructura del programa, los procesos y los resultados del servicio, según estándares medido a través de instrumento. N° de reclamos, quejas, comentarios y sugerencias recibidas por el programa.	Una mayor satisfacción de los involucrados da cuenta de una mejor calidad del servicio percibida por ellos.	¿Cómo se mide la satisfacción de los usuarios y de los demás interesados con el servicio? ¿Cómo se utiliza la información de satisfacción de los usuarios y grupos interesados para el mejoramiento del servicio? ¿Cómo se mantienen actualizados los instrumentos de medición de satisfacción de usuarios y principales grupos interesados con el servicio? ¿Cuáles son las prácticas que tiene el programa para la consulta hacia los involucrados, de modo que aseguren que se toma en cuenta su opinión? ¿Cómo se reciben y tratan los reclamos, quejas, comentarios y sugerencias de los involucrados y cómo se usa esta información para la toma de decisiones y mejoras del servicio?

Fuente: CEES UC

7. Resultados

Según Fernández-Ballesteros (1996), los programas sociales son un conjunto específico de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas. Tanto el diseño como la implementación de un programa social suponen una preocupación seria y constante del equipo de trabajo por alcanzar las metas, fundada y cuidadosamente fijadas durante el proceso, lo que refleja que “los programas no son intervenciones espontáneas, sino que responden a una cuidadosa preparación. Constituyen una propuesta de solución a determinado orden de cosas que se desea modificar, de forma tal que el diseño de las intervenciones expresa una concepción y una teoría determinada sobre la pobreza y el desarrollo” (Serrano y Raczynski, 2002, p. 8). La preocupación sobre los resultados que son capaces de conseguir los programas sociales adquiere especial relevancia en un escenario en el que las políticas sociales han sido blanco de críticas debido a su reducido impacto: “las políticas sociales,

tanto en el pasado como en la actualidad, estuvieron y están lejos de alcanzar sus objetivos debido a que presentan notorias deficiencias en el manejo de los escasos recursos que se ponen a su disposición, al mismo tiempo que muestran poca eficacia en el desarrollo de los productos que generan, lo que se traduce, a su vez, en un magro efecto en la situación de bienestar de las personas a las que se dirigen” (Cohen y Franco, 2005, p. 10). Por otra parte, si se considera que las políticas sociales se implementan a través de programas que se desarrollan en organizaciones, entonces se comprende que la crítica respecto a los resultados de las políticas también incluya a las organizaciones: “las lecciones aprendidas desde los estudios de eficacia organizacional pueden ser usadas en los estudios de eficacia de las políticas (asumiendo que el concepto de eficacia es similar al de impacto). Las lecciones son que los objetivos a menudo no están claramente indicados, que pueden haber objetivos múltiples y contrarios puestos por una política social, y que, dentro de dos o más contextos culturales, la misma forma de ejecución puede producir resultados diferentes debido al contexto cultural en el cual la política es ejecutada” (Chatterjee y Vadapalli, 2007, p. 83). Este desalentador diagnóstico respecto al impacto de las políticas “exige que se piense no sólo en el diseño de las políticas, sino también en su gestión” (Cohen y Franco, 2005, p. 10). Ello conduce a poner atención al proceso de implementación y evaluación de las políticas, introduciendo preguntas que apunten a cómo mejorar la calidad de los programas sociales en un escenario que debiera ser altamente exigente y competitivo, lo que en nuestro país es un tema que recién comienza a discutirse. De hecho, las evaluaciones de políticas y programas son escasas, y aquellas realizadas por parte de organismos públicos cubren sólo una muy pequeña parte de los programas, además que considera exclusivamente el universo de aquellos financiados con fondos públicos. Esta situación se vuelve preocupante si se considera que la cuantificación y cualificación de los resultados que logran los programas sólo es posible desarrollarla de manera rigurosa a través de evaluaciones, comprendiendo que “evaluar un programa, además de evaluar procedimientos, productos y resultados, es una forma de conocer si las hipótesis de base del programa, sus conceptos centrales y su particular teoría, funcionan para los problemas que éste pretende resolver” (Serrano y Raczynski, 2002, p. 8).

Los resultados de los programas sociales son un elemento constitutivo del modelo de certificación, ya que no es posible realizar un juicio sobre la calidad de los programas sin preguntarse acerca de cuáles son los resultados que éstos generan en los usuarios de los servicios. Se plantea una estrecha relación entre resultados y calidad de los programas sociales, en tanto más y mejores resultados contribuyen a aumentar la calidad del programa, y al mismo tiempo, un programa con altos niveles de calidad asegura la obtención de más y mejores resultados. En el caso de este modelo, no se pretende realizar una evaluación directa del impacto de los programas, sino que se apunta

a analizar las evaluaciones realizadas por ellos con anterioridad al proceso de certificación, y a la vez, se pretende lograr que la propia organización y los equipos de trabajo del programa auto observen los resultados que están obteniendo. Son tres las variables que este modelo considerará para la auto observación de los resultados: la eficacia, la eficiencia y el fortalecimiento de las capacidades democráticas de los programas sociales. Dado su cercanía, primero se definirán las dos primeras variables. La eficacia, se entiende en el contexto que un proyecto o programa desea “producir cambios en alguna parcela de la realidad, solucionar un problema social, o prestar un servicio a un subconjunto poblacional determinado” (DIPRES, 2008, p.18). La definición operacional de eficacia es “el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un período determinado, independientemente de los costos que ella implique” (Cohen y Franco, 2005, p. 102). Como se mencionó, no sólo la eficacia es uno de los aspectos centrales de la implementación y evaluación de los programas, sino que también la preocupación por la eficiencia ha sido un foco de atención para los programas sociales, aunque más reciente y visiblemente importada desde el campo de la administración y el estudio de las organizaciones: “en comportamiento organizacional, el concepto de análisis de eficiencia ha sido largamente popular. Fue formalmente introducido por Taylor y puede ser referido como una forma temprana de análisis de costo beneficio. Taylor mostró que una organización puede ser efectiva pero no necesariamente eficiente, especialmente si el costo de unidad de producción es demasiado alto o si los objetivos de producción no puede ser encontrados dentro de un periodo de tiempo especificado” (Chatterjee y Vadapalli, 2007, p. 91). Se entiende que la eficiencia “describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones de un programa utilizando el mínimo de recursos posibles” (DIPRES, 2008, p. 20). En esta propuesta de modelo de certificación, consideramos que la eficacia y la eficiencia son variables fundamentales al momento de preguntarse sobre los resultados e impactos del programa, pero al mismo tiempo, creemos que son insuficientes para dar cuenta integralmente de ellos. Compartimos la visión que “las políticas públicas deberían, sobre todo, ocuparse de valores más allá de los que promueve el gerencialismo, siendo el más importante de ellos la transmisión y aplicación de conocimientos y aptitudes democráticas a un público tan amplio como sea posible”; “las políticas públicas implican mejorar las capacidades democráticas o políticas de las personas, significan mucho más que la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios” (Parsons, 2007, p. 630). Consecuentemente, incluimos la tercera variable, asociada al resultado que el programa tiene en torno el fortalecimiento de la capacidad democrática de las personas. Si se considera las dificultades existentes para la integración social producto del bienestar

material, entonces se puede reconocer a la ciudadanía como una de las estrategias para conseguir nuevas bases de integración social: “el momento para la construcción de nuevas bases de integración social parece propicio para estimular el diálogo político participativo. Se trata entonces de una vía deliberativa, centrada en el fortalecimiento de la solidaridad para la construcción de procesos democráticos estables y el fortalecimiento, concomitante, de las otras formas de integración social” (Sojo, 2004, p. 120). Por tanto, se concibe que “la ampliación de los espacios de participación ciudadana mejora cualitativamente la capacidad de representación de intereses y la calidad de respuesta pública a las demandas sociales” (Sojo, 2004, p. 132). Por ello es que al momento de preguntarse por los programas sociales, debiéramos incluir si estos tienen algún tipo de impacto en el fortalecimiento de la participación ciudadana y las capacidades democráticas. En la tabla siguiente, se puede observar las variables, indicadores y preguntas asociadas a los resultados del programa que serán consideradas en el modelo de certificación.

TABLA 6 Operacionalización de conceptos sobre medición de resultados

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	PREGUNTAS
Resultados del programa social.	1. Eficacia del programa.	1.1 Impacto del programa en los usuarios. 1.2 Grado en el que el programa responde a las necesidades de los usuarios. 1.3 Focalización del programa.	¿Se cuenta con una línea de base que de cuenta de la situación de entrada de los usuarios? ¿Cómo se elabora? ¿Se realiza una evaluación de la situación de egreso de los usuarios? ¿Cómo se elabora? ¿Cuáles son los resultados de una comparación entre la línea de base y la situación de egreso del usuario? ¿Cuáles son las principales necesidades y problemáticas de los usuarios? ¿Existen diferencias de género en las necesidades y problemáticas detectadas? ¿Qué mecanismos se utilizan para detectarlas, en qué etapas de la intervención, y cada cuánto tiempo se aplican? ¿Existen obstáculos y facilitadores que afectan la respuesta del programa a las necesidades y problemáticas de los usuarios? ¿Cuáles son? ¿Cuáles son los criterios que definen la focalización (en relación a las carencias y desigualdades presentes en la población)? ¿Cuáles son los instrumentos y procedimientos que se han diseñado para lograr la focalización? ¿Los instrumentos y procedimientos funcionan según lo diseñado?

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	PREGUNTAS
		<p>1.4 Cobertura del programa: relación entre población atendida y población potencial.</p> <p>1.5 Nivel de satisfacción de los usuarios respecto al programa.</p>	<p>¿El programa ha logrado llegar a la población que deseaba atender?</p> <p>¿Tiene identificada cuánta es su población potencial, población objetivo y beneficiarios efectivos? ¿Tiene diferenciado el número según género? Para ambas preguntas entregue las cifras respectivas.</p> <p>¿Se cuenta con algún mecanismo de evaluación de la satisfacción de usuarios y usuarias? ¿Cada cuánto tiempo se aplica y cuáles son sus resultados?</p>
	2. Eficiencia del programa.	<p>2.1 Costos de la producción de los servicios.</p> <p>2.2 Uso y gestión de los recursos del programa.</p>	<p>¿Cuáles son los principales productos y servicios del programa, y cuánto cuesta producirlos? ¿Existe más de una fuente de ingresos para el programa? ¿Tiene el programa ingresos propios?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de asignación de recursos para el programa?</p> <p>¿Se monitorea y evalúa el uso óptimo de los recursos? ¿a través de qué mecanismos y cada cuánto tiempo?</p> <p>¿A través de qué mecanismo se garantiza que las actividades del programa se han ejecutado, administrado y organizado de tal manera que se haya incurrido en el menor costo posible para generar los productos y/o componentes esperados?</p>
	3 Incidencia del programa en el fortalecimiento de capacidades democráticas de las personas.	<p>3.1 Capacidad de diálogo y participación.</p> <p>3.2 Ciudadanía: conciencia de derechos y deberes.</p>	<p>¿El programa declara intenciones de afectar positivamente la capacidad de participación y/o diálogo de los usuarios? ¿El programa logra esta afectación? ¿Cuáles son las principales dificultades o facilitadores para lograrlo?</p> <p>¿El programa contempla algún mecanismo de participación de los usuarios?</p> <p>¿El programa declara promover la autonomía de los usuarios de los servicios?</p> <p>¿El programa informa a las personas acerca de sus derechos u deberes? ¿El programa favorece la creación de espacios de organización sociales en los usuarios?</p>

Fuente: CEES-UC

8. Plan de mejoras

El plan de mejoras tiene como objetivo que el propio programa, en acuerdo con su organización lleve adelante el diseño y puesta en práctica de mecanismos de mejoramiento continuo de calidad. Es contra este plan que se auditará la consistencia y cabalidad de su cumplimiento. Por tanto en él se deberán establecer los estándares operativos: la definición de criterios y estándares de calidad y la elaboración de indicadores de contenido y proceso. Además en el plan de mejoras se debe llevar a cabo la implementación de los estándares operativos: formulando cronogramas auditables, implementando procedimientos, desarrollando capacidades internas y externas. Por último, él se

debe insertar en estrategias de sustentabilidad de los estándares operativos y del desarrollo de dispositivos internos de administración de la calidad.

Sugerencias técnicas

- Que dentro de las licitaciones de organismos públicos se inserte una línea concursable para efectuar la certificación de calidad de programas sociales, desde la perspectiva de los diversos modelos existentes.
- Que los criterios y preguntas de auto evaluación de los diversos modelos se encuentren disponibles y con factibilidad de uso en organismos públicos y privados que se interesen por sus criterios y su puesta en marcha.
- Que se estudie la posibilidad de generar un sistema de subsidio a procesos de certificación de calidad, contra entrega de cumplimiento de planes de mejoras.
- Colocar como información pública los estándares que se ha fijado el propio programa, para un acceso expedito de la información a usuarios y público en general.
- Legislar sobre la creación de una asignación de zona, no sólo según territorio, sino de acuerdo a la existencia de niveles de complejidad extremos, como incentivo para profesionales y técnicos especializados.
- Contar con instrumentos de medición de satisfacción de usuarios/ usuarias, diseñados especialmente para programas sociales, considerando sus particularidades. Esta podría ser una dimensión considerada dentro de las exigencias técnicas en las licitaciones de programas y proyectos.
- Por otra parte, para que los usuarios e involucrados tengan mayor propiedad para opinar sobre el programa, se requiere que se asegure que conozcan sus derechos y que estos puedan ser efectivamente resguardados, en esto las entidades públicas y privadas pueden hacer un gran aporte, en la promoción y validación de la perspectiva de derechos.
- Introducir en los criterios de evaluación de los programas sociales el desarrollo de modelos de intervención de segunda generación, que se enfocan al desarrollo de capacidades y al fortalecimiento de derechos.
- Generar sistemas de supervisión sistemáticos y especializados en niveles mayores de complejidad.
- Generar sistema concursable que permita acceder a fondos para instalar sistemas digitalizados y en línea de estos indicadores en programas sociales.

- Articular algunas prestaciones y subsidios del Estado para usuarios/ usuarias que se encuentren en alto grado de complejidad.
- Apoyar la generación de un sistema escalonado de redes entre programas sociales, para focalizando su acción, se posibilite una mejor rentabilización de recursos y la consecución de los objetivos esperados en forma más sustentable.

Referencias

- **Arriagada, R.**, 2002. *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- **Arrow, K.**, 1993. *The economics of agency*. Harvard Business School Press.
- **Balser, D. & McClusky, J.**, 2005. Managing Stakeholder, Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness, *Nonprofit Management & Leadership*, 15(3), 295 - 315.
- **Banco Interamericano de Desarrollo**, 2004. *Manual para una gestión integral orientada a resultados* México: Fondo de Cultura Económica.
- **Baumann, Z.**, 2007. *La sociedad sitiada*. Barcelona: Editorial Antrophos.
- **Baumann, Z.**, 2001. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Editorial Taurus.
- **Berman, P.**, 1993. *El estudio de la macro y micro-implementación en La implementación de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (editor). México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- **Beyer H. y Sapelli C.**, 2008. Hacia una política social eficiente y efectiva. Trabajo presentado en el seminario “El Chile que viene”.
- **Bloch, E.**, 2004. *El principio esperanza*. Madrid: Editorial Trotta.
- **Buzzetti, M.**, 2005. Validez del Maslach burnout inventory. Memoria Universidad de Chile.
- **Caminal, J.**, 2001. La medida de la satisfacción: un instrumento de participación de la población en la mejora de la calidad de los servicios sanitarios. *Revista Calidad Asistencial*, 16, 276-279.
- **Castel, R.**, 1999. *La metamorfosis de la cuestión social*. Madrid: Editorial Taurus.

- **Chatterjee, P. y Vadapalli, A.**, 2007. *Management Development*. India: Institute Gurgaon.
- **Cliffe, D. y Berridge, D.**, 1991. *Closing Children's homes*. Londres: National Children's Bureau.
- **Cohen, E. y Franco R.**, 2005. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. CEPAL. Siglo XXI editores.
- **Contreras, D., Cooper, R., Herman, J., Neilson, C.**, 2004. Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001. Departamento de Economía Universidad de Chile.
- **Corbella, A. y Maturana S.**, 2000. Papel del ciudadano en los servicios de salud. Posibilidades y limitaciones. *Revista Calidad Asistencial*, 15, 357-362.
- **Cortina, A.**, 2003. *Razón pública y éticas aplicadas: los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista*. Madrid: Editorial Tecnos.
- **DiMaggio, P. y Powell, W.**, 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- **DIPRES**, 2008. Notas Técnicas. División de Control de Gestión. Ministerio de Hacienda, Chile.
- **DIPRES**, 2008. Balance de Gestión Integral año 2007, Instrucciones BGI 2007 En <http://www.dipres.cl/>
- **Donabedian, A.**, 2005. Evaluating the Quality of Medical Care. *The Milbank Quarterly*, 83 (4) 691-729. Milbank Memorial Fund. Published by Blackwell Publishing.
- **Drucker, P.**, 1990. *Managing the non-profit organization. Principles and practices*. HarperCollins Publishers New York.
- **Espinoza, V.**, 2000. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.
- **Espinoza, V. & Goldsmith, J.**, 2006. Apuntes Curso Redes Crisol: Chile Solidario, Documento Presentación y Conceptos del análisis de Redes Sociales.
- **Fernández - Ballesteros, R.**, 1996. *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales educativos y de salud*. Madrid: Alianza.
- **FOSIS**, 2004. Modelo para potenciar autonomía para el Programa Puente. Investigadores: Teresa Matus, Manuel Canales. Patricio Miranda y Pablo Salvat.

- **Gil-Monte, P.**, 2003. Síndrome de quemarse por el trabajo: aproximaciones teóricas, explicación y recomendaciones para su intervención. Documento elaborado para la OMS.
- **Habermas, J.**, 1985. *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Ediciones Península.
- **Habermas, J.**, 1990. *Pensamiento Postmetafísico*. Madrid: Editorial Taurus.
- **Habermas, J.**, 2001. *La inclusión del otro*. Barcelona: Editorial Península.
- **Hardy, C.**, 2004. *Equidad y protección social*. Santiago. Editorial LOM.
- **Haz, A.M., Diaz, D. & Raglianti, M.**, 2002. Un desafío vigente para el psicólogo clínico: el entendimiento de estrategias de intervención integrales para abordar problemas de riesgo psicosocial. *Revista Terapia Psicológica*, 20, (1), 37- 47.
- **Hidalgo, C. y Oliva, C.**, 2004. Satisfacción Usuaría: Un Indicador de Calidad del Modelo de Salud Familiar, Evaluada en un Programa de Atención de Familias en Riesgo Biopsicosocial en la Atención Primaria. *PSYKHE*, 13 (2), 173 - 186.
- **Horton, D., Alexaki, A., Bennett-Lartey, S., Brice, K., Campilan, D., Carden, F., de Souza Silva, J., Duong, L., Khadar, I., Maestrey, A., Kayes, I., Perez, J., Somarriba M., Vernooy, R., & Watts, J.**, 2003. *Evaluating capacity development: experiences from research and development organizations around the world*. En www.idrc.org.
- **Irarrázabal, I., Hairel, E., Sokolowski, S. & Salamon, L.**, 2006. Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro Chile. Santiago: Johns Hopkins University, PNUD, Estudios y Consultorías FOCUS.
- **Institute of Social and Ethical Accountability**, 2003. *AA1000 Assurance Standard*. Londres.
- **Judge, K. & Solomon, M.**, 1993. Public opinion and the national health service: Patterns and perspectives in consumer satisfaction. *Journal of Social Policy*, 22(3), 299-327.
- **Kliksberg, B.**, 2001. *De igual a igual: los nuevos desafíos del Estado frente a los problemas sociales*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- **Lechner, N.**, 2000. Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. *Instituciones y Desarrollo* N°7. Instituto Internacional de Gobernabilidad. En <http://www.iigov.org>

- **Luhmann, N.**, 2007. *La sociedad de la sociedad*. España: Editorial Herder.
- **Lusthaus, Ch., Adrien, M., Anderson, G., Carden, F., Montalván, G.**, 2002. *Evaluación organizacional: marco para mejorar el desempeño*. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. En www.iadb.org/pub
- **Maslach, C.**, 2003. Job burnout: new directions in research and intervention. *American Psychology Society*, 12, (5), 189-192.
- **Matus, T.**, 1999. *Propuestas contemporáneas en trabajo social: hacia una intervención polifónica*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- **Matus, T.**, 2002. La intervención social bajo el resplandor de lo público. FOSIS. En *"Hoy es mi tiempo"*. Santiago de Chile: Colección Reflexiones para el Chile de Hoy.
- **Matus, T.**, 2004. El peso que queda. *En Foco* 36, Expansiva.
- **Mayntz, R.**, 1978. *Teorías administrativas*. Madrid: Editorial Aguilar.
- **Ministerio del Interior**, 2007. Guía 3: Instrumento de Autoevaluación del Sistema de Gestión de calidad de los Servicios Municipales. En www.chilecalidad.cl
- **Mintzberg, H.**, 1988. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- **Morin, E.**, 1991. *Introducción al pensamiento complejo*. Editions ESF.
- **Parsons, W.**, 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- **PNUD**, 1998. *Las paradojas de la modernización*. Informe de Desarrollo Humano. Santiago, Chile.
- **Q4C**, 2007. *Quality 4 Children. Estándares para el cuidado de niños fuera de su familia biológica*. En http://www.quality4children.info/navigation/show.php3?id=2&_country=at&_language=de
- **Raczynski, D. y Serrano, C.**, 2002. *La función de evaluación de políticas sociales en Chile*. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- **Richardson, J.**, 2001. *Guidebook on Vicarious Trauma: Recommended solutions for anti-violence workers*. Canadá: National Clearing on Family Violence.
- **Rogers, E.M.**, 1995. *The Difussion of Innovations*. New York: The Free Press.

- **Rutter, M.**, 2000. Children en substitute Care: Some Conceptual Considerations and research implications. *Children and Youth Services* 22 (9) 685- 703.
- **Sapelli, C.**, 2007. Algunas reflexiones sobre los problemas que presenta el mercado laboral. Puntos de Referencia N° 289, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- **Schreiber, A.**, 1987. *La Técnica contractual*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- **Silva, V.**, 2008. La ficha de protección social y su aplicación al pilar solidario. MIDEPLAN.
- **Sojo, A.**, 2004. Vulnerabilidad social y políticas públicas. Serie Estudios y Perspectivas, 14. LC/L2080P CEPAL Santiago.
- **Swieringa, J. & Wierdsma, A.**, 1995. *La organización que aprende*. Delaware, Estados Unidos: Addison-Wesley Iberoamericana.
- **UNICEF**, 2005. Situación de los niños y niñas en Chile. A 15 años de la ratificación de la convención sobre los derechos del niño 1999-2005.