



FONDEF  
Fondo de Fomento al Desarrollo  
Científico y Tecnológico



Vol. 4:

# TÍTULO DEL VOLUMEN 4 NO APARECE EN DOC. WORD

Serie Avanzar en Calidad FONDEF D071143







Vol. 4:

---

**TÍTULO DEL VOLUMEN  
4 NO APARECE EN DOC.  
WORD**

Serie Avanzar en Calidad FONDEF Do711143

Serie Avanzar en Calidad FONDEF D07I1143  
ISBN 978-956-14-1238-5

Volumen 4: XXXXXXX  
ISBN XXX-XXX-XX-XXXX-X

Editorial Librosdementira Ltda.®  
Santa Isabel 0151, Providencia, Santiago de Chile  
[contacto@librosdementira.org](mailto:contacto@librosdementira.org)

Composición y Diseño por Librosdementira

Primera edición, Santiago de Chile, 2012.





## Introducción

Al efectuar este análisis al término de los tres años de proyecto Fondef, queremos agradecer a Conicyt y al programa Fondef por darnos la posibilidad de llevar a cabo este I+D. Agradecer especialmente al Comité de Manufacturas y a nuestro ingeniero de proyecto Khaled Awad por apostar por nosotros y creer que así como es posible mejorar otros procesos productivos (salmones, uvas, medicamentos) era posible mejorar programas sociales. A través de las reuniones sostenidas con el Comité fue posible ajustar, modificar, realzar aspectos del proyecto; acortar otros procesos focalizando mejor. Gracias por sus contribuciones a un resultado más afinado y preciso.

Asimismo, agradecer a Banco Estado por su aporte como contraparte y Empresa Socia, que posibilitó el desarrollo del modelo de calidad para programas sociales y el modelo de inversión sustentable y efectiva a nivel de las empresas.

A las instituciones públicas y privadas que nos respaldaron y aportaron su experticia al evaluar los diversos avances del proyecto: Sename, Senama, Fosis, Chile Calidad, Unicef, Conferencia Episcopal de Chile.

También quisiéramos agradecer a la Vicerrectoría de Investigación y Posgrado de la Universidad Católica, por su constante apoyo; a la Facultad de Ciencias Sociales y en especial a su decano Pedro Morandé por todas sus sugerencias y su respaldo a la concreción del proyecto y de la Agencia de Calidad Social UC.

A los once programas sociales que nos acompañaron desde el primer día y con quienes hemos ido construyendo participativamente cada una de las etapas del modelo, desde sus concepciones a sus variables y protocolos de indicadores: América Solidaria, Hogar de Cristo, Proyecto Propio, Crearte, Yo Voluntario, Hermanas del Buen Pastor, Fundación chilena de la Adopción, María Ayuda, El Encuentro, Tele-tón, Protectora de la Infancia. Sin ellos no hubiera sido posible llevar a cabo este modelo de auto observación crítico. Con ellos hicimos 26 modificaciones a los contenidos de las mediciones sociales en búsqueda de un resultado más satisfactorio y que respondiese mejor a las múltiples realidades sociales en que ellos trabajan.

Dar gracias a todos los integrantes del diplomado que hoy forman parte de nuestro equipo como consultores y auditores, por sus preguntas, sus cuestionamientos, sus aportes y su gran compromiso con la tarea de la auditoría de los programas.

Al Consejo de la Agencia de Calidad Social UC: profesor Guillermo Marshall Prorector de la Universidad Católica, Ignacio Irrázabal Director del Centro de Políticas Públicas UC, Pedro Morandé Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Arturo del Río de la Facultad de Administración y Marianne Krause de la Escuela de Psicología; por aceptar comprometerse con este proyecto y la tarea de la certificación de programas sociales.

Al Comité técnico de la Agencia de Calidad Social UC profesores: Patricio Miranda y Fabiola Cortez-Monroy de la Escuela de Trabajo Social; Guillermo Worlmand, Soledad Ortuzar y Luz Cereceda del Instituto de Sociología, Carmen Silva y Marcela Aracena de la Escuela de Psicología, quienes durante tres meses de reuniones fueron

evaluando y ponderando cada ítem de los informes realizados por los programas y por sus respectivos auditores. Gracias por su acuosidad, sus contribuciones a la generación de los correspondientes protocolos y su rigor académico que es un gran fundamento en el nivel de confiabilidad de todo el proceso.

A nuestros consultores internacionales, el profesor Guy Bajoit de la Universidad de Lovaina y al profesor Jorge Delva de la Universidad de Michigan; quienes participaron en nuestros seminarios de inicio y de finalización, dando orientaciones en relación con las formas de coordinación Estado/Programas Sociales, con el trabajo con el concepto de evidencias y también generando análisis comparado y caminos de desarrollo para la extensión internacional del modelo. Al profesor Aldo Mascareño por la provocación conceptual de sus comentarios que nos hacia volver a replantear dimensiones del proyecto.

Quisiéramos finalmente agradecer y dedicar, in memoriam, toda la serie de estos textos a nuestra compañera de trabajo y creadora del CEES profesora Ana Maria Haz de la Escuela de Psicología, por su visión y su impulso sustantivo a la realización de este proyecto.

En este libro, el cuarto de la serie “Avanzar en Calidad” hay nueve capítulos que se proponen analizar y comentar los resultados de este proyecto Fondef:

El texto parte con LOS DESAFIOS DE LA INNOVACION SOCIAL, colocando el proyecto y sus resultados en el horizonte de desarrollo del país y analizando la paradoja en relación a la presencia/ausencia de este concepto en los procesos de investigación en Chile. Si el 2013 será un año dedicado a la innovación, se vuelve urgente ampliar su propio concepto más allá de un contexto de producción de bienes y servicios en un área determinada y reconocer la plausibilidad y la oportunidad existente para poder consolidar, tal como ya se ha logrado en otros países, el ámbito de la innovación social como un motor impulsor del desarrollo y de la producción avanzada de conocimientos.

En los fundamentos conceptuales de las policies en el siglo XXI,

el profesor Aldo Mascareño realiza sus Comentarios a Proyecto Fondef mediante el análisis de la idea de crisis como diagnóstico, la de riesgo como problema y la de calidad como tratamiento. Luego efectúa una evaluación metafórica del modo en que la complejidad social ha intentado ser domesticada especialmente en el siglo XX y concluye con una reintegración de los conceptos de crisis, riesgo, calidad y complejidad en el objeto que producen: el modelo de gestión de calidad para programas sociales .

En el tercer capítulo, Alicia Razeto analiza el lugar de la eficacia, eficiencia y evaluación en el

Modelo de Gestión de Calidad CEES-UC mostrando evidencias en cada uno de los componentes del modelo que exponen la presencia de eficiencia y eficacia y su importancia para producir una gestión de calidad de los programas que diversas organizaciones, públicas y privadas. Proponer formas de evaluación en este sentido, son muy relevantes para las políticas sociales en Chile, dado el estado de medición y el instrumental existente en ellas.

Maria de los Angeles Bilbao realiza una evaluación del Proceso de Certificación en los Programas Sociales preguntándose ¿Qué cambió en ellos? Este fue un proceso sustantivo para evaluar la línea base de todos los programas, incluidos los de control, pudiendo observar las características iniciales de los que fueron intervenidos con el proceso de certificación y, posteriormente, poder estudiar los cambios generados por el Modelo a través de la comparación de los resultados con los programas no participantes. El diseño propuesto en este proyecto FONDEF requería este tipo de evaluación para conocer en qué medida el proceso de mejoramiento de los programas sociales habían impactado en las variables de interés relevantes del modelo mismo, así como en otros aspectos concomitantes como lo es la percepción de satisfacción laboral de los trabajadores de los programas y sus niveles de desgaste laboral. De este modo, el artículo recorre los principales ejes de resultados.

En el siguiente capítulo, el profesor Rene Rios, analiza la Capacidad Organizacional y Calidad de los Programas Sociales mostrando modos de convergencia entre los aspectos de la interacción con las personas atendidas y las definiciones organizacionales de calidad bajo los cánones organizacionales. Argumentando desde algunas capacidades organizacionales de tipo procesual propone usar la propia tensión existente en los ámbitos de intervención y organizacional para ponerla como mecanismo de activación y desarrollo de estándares de calidad.

En el sexto capítulo, René Ríos, Karin Roa y Regina Funk; analizan la experiencia de consultoría ya que El Modelo de Gestión de Calidad de Programas Sociales se elaboró en un largo proceso de interacción e intercambios con los programas sociales socios en este proyecto. En la fase de auto reflexión por parte de ellos, fueron acompañados en varias sesiones de consultoría realizadas por integrantes del equipo de investigación. Esto generó muchas experiencias y variadas formas de abordar los procesos y de resolver las diferencias de interpretación. Este capítulo, extrae algunas de ellas y las enmarca en un contexto conceptual de análisis que posibilita una observación de segundo orden en relación al desarrollo de la estrategia de consultoría.

Posteriormente se exponen tres reflexiones de auditores del modelo de certificación de calidad para programas sociales: Milagros Nehgme, Andrés Echeverría y Víctor Orellana; que enfatizan las ventajas y particularidades del modelo así como narran su experiencia como auditores. Esto es muy relevante para el proyecto, ya que en todo el transcurso del Fondef se ha realizado una apuesta por la participación sustantiva tanto de los programas sociales como por la formación de consultores y auditores. Por tanto, sus ideas y conclusiones nos permiten analizar los resultados desde un ángulo clave.

En esta misma línea de trabajo, Sebastián Cantuarias, director de Proyecto Propio, uno de los programas sociales socios del proyecto analiza los fundamentos de la competitividad y su relación con los

procesos que buscan impulsar calidad. Propone que al establecer la calidad como un horizonte, la competitividad puede ser entendida como un piso mínimo, ya que sin competencia no habría innovación ni incentivos a mejorar y eso podría ocasionar un “retroceder en calidad”. Así la calidad de los programas sociales aparece como un core bussines a desarrollar.

Finalmente Regina Funk y Lilian Canales, analizan algunas lecciones aprendidas en la creación y puesta en marcha de LA AGENCIA DE CERTIFICACION DE CALIDAD DE PROGRAMAS SOCIALES, dando cuenta de sus componentes, de los requisitos de programas sociales que busquen certificarse, de los diversos niveles de certificación y de algunos resultados ya obtenidos.

De esta forma, se completa un ciclo de investigación y desarrollo de esta serie denominada “avanzar en calidad”. Esperamos que sea un incentivo concreto a los programas, organizaciones y políticas públicas para impulsar un proceso de mejora continuo que lleve a dar respuestas más efectivas a los fenómenos sociales extremos. Sin duda, entregar lo mejor, aumentar calidad en los sectores más golpeados por las desigualdades es una forma de entender que en esos vértices se juega el talante de la sociedad en su conjunto, ya que ellos nos devuelven como en un espejo el rostro de Chile.

Teresa Matus  
Directora Proyecto Fondef

## Capítulo I.

# Los Desafíos de la Innovación Social

---

Teresa Matus<sup>1</sup>

*“Innovar es encontrar nuevas lógicas en estos tiempos de crisis para abrir otras posibilidades de mundo”*

(Walter Benjamin)

El capítulo busca mostrar los principales resultados del proyecto, sus avances y los desafíos de innovar en lo social que constituyen una hoja de ruta para aportar al desarrollo del país. Cambiar las cosas, mejorarlas, hacerlas 2.0 avanzar en calidad, surgen como grandes focos a seguir, para contribuir a la agenda social de Chile. De allí que la exposición contenga cuatro aspectos a trabajar: qué significa innovar en tiempos de crisis, cómo las políticas públicas deben auto observarse como instituciones que seleccionan riesgos, cuáles fueron los principales resultados del proyecto en términos de generar un modelo de medición de calidad social y, por último, destacar la relevancia de encontrar formas múltiples para evaluar los programas sociales.

---

<sup>1</sup> Teresa Matus es doctora en Sociología IUPERJ, Brasil. Actualmente es académica investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la UC e investigadora del centro de Estudios de emprendimientos solidarios CEES-UC de la Facultad de Ciencias Sociales. Miembro fundador de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas y directora del proyecto Fondef “Avanzar en Calidad: modelo de gestión de calidad para programas sociales”. Email: [tmatus@uc.cl](mailto:tmatus@uc.cl)

## 1. Innovar en tiempos de crisis

Lo confuso e incluso perplejo de la actual situación de crisis mundial de protección social consiste en que las ideas rectoras normativas de las décadas pasadas siguen teniendo una vigencia performativa, pero de manera subliminal parecen haber perdido o transformado su significado emancipador, ya que en muchas partes se han convertido en conceptos meramente legitimadores de un nuevo nivel de expansión capitalista (Hartmann y Honneth, 2009)

Esta crisis global golpea no sólo a países clásicamente denominados como “tercer mundo” sino que se instala en medio de calles y plazas de Europa. Ya a finales del 2000 se sostenía que en el “viejo continente” habían más de 50 millones de pobres (Atkinson, 2001). Incluso los datos actuales plantean que existen más de un 15% de cesantes, 19% entre los jóvenes y mujeres. Que 45% de los inmigrantes vive en condiciones de pobreza y que el piso de protección social se ha restringido para el 65% de los ciudadanos de la Unión Europea (Eurostat, 2011)

Lo que se busca exponer es que esta forma de “modernización global” del capitalismo, cambiada y difícil de comprender, se abre si se cambia el viejo esquema de contradicción por el de la evolución paradójica; ésta no es opuesta a la contradicción, sino que funciona como una estructura de contradicción específica. Muchas de las experiencias que en la actualidad pueden describirse como contradictorias tienen su origen en la realización práctica de propósitos normativos. Una contradicción es paradójica cuando precisamente con la realización que se intenta de tal propósito, se reduce la probabilidad de realizarlo (Honneth, 2010).

Este escenario de desprotección plantea, sin duda, muchas amenazas, pero paradójicamente también oportunidades para el diálogo norte sur y para conversaciones y debates entre América Latina y los demás continentes en general. ¿Por qué? Porque en Latinoamérica nunca existió una consolidación del Estado de Bienestar o de políticas

inclusivas de protección social.

Es más, nos hemos constituido en un caso anti-ejemplar. Como se afirmó en la asamblea general de la OEA “resulta paradójico que un hemisferio tan rico en posibilidades y recursos haya dejado a millones de sus hijos desamparados, atrapados en las garras de la miseria”<sup>2</sup>.

Región	América Latina	África del Norte y Medio Oriente	Sur de Asia	Europa Oriental
Quintil 1	4,52	6,9	8,76	8,83
Quintil 5	52,94	45,35	39,91	37,80

Fuente: Deininger y Squire. Measuring Income Inequality. A new data base. World Bank. Economic Review, 1996-2008.

Ahora bien, esta tendencia que, Gini mediante, nos coloca en el último sitio, ha sido el escenario donde las lógicas binarias nos han pasado la cuenta, como la falsa alternativa de escoger entre crecimiento o redistribución social. Porque el primero no nos llevará a la segunda. Las últimas décadas nos muestran que existe crecimiento y desigualdad<sup>3</sup>. De esta forma, se precisa de enfoques que ayuden a sacar de la invisibilidad algunas marcas importantes, algunas apuestas contingentes asumidas en su momento y que hoy nos configuran parte de este complejo panorama. Ignorar la inequidad es pos del desarrollo es arriesgado. Concentrarse exclusivamente en el crecimiento económico y en la generación de ingresos como estrategia de desarrollo es ineficaz, pues conduce a la acumulación de riquezas en manos de unos pocos y profundiza la pobreza en manos de muchos

<sup>2</sup> Carpio, Jorge e Novacovsky, Irene. “De Igual a Igual” Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2009

<sup>3</sup> Kliksberg, Bernardo. Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación. En: De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. FCE-Siempro-FLACSO. Buenos Aires, 1999 Pág. 30

(ONU, 2010)

A través del hemisferio la descentralización y el establecimiento de gobiernos subnacionales autónomos se destacan como instrumentos para promover el desarrollo económico y social, mejorar los servicios públicos y afianzar la gobernabilidad democrática. La creciente importancia de la administración descentralizada es reconocida en las esferas políticas más altas, en particular por las Cumbres Interamericanas. Ya los compromisos de las Cumbres celebradas en Santiago de Chile (1998) y en la Ciudad de Québec (2001) señalan la necesidad de fortalecer las administraciones de servicios sociales, potenciando su capacidad de gestión y promoviendo la participación ciudadana en políticas públicas. En el 2001 los Estados miembros de la OEA establecieron la **Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD)**<sup>4</sup> como ente de cooperación gubernamental para contribuir al cumplimiento de los compromisos de las Cumbres en estos ámbitos. A través del programa técnico que apoya los objetivos de la RIAD, la OPD continúa identificando alternativas de capacitación en los campos de análisis y acción de la RIAD.

Sin embargo, los límites de la descentralización están lejos de ser alcanzados<sup>5</sup>. Esto queda en evidencia al comparar los indicadores de gasto público local en los países desarrollados con los de las naciones latinoamericanas. Mientras que en los primeros el gasto municipal, como porcentaje del gasto público total supera en promedio el 35%, en América Latina esta proporción se sitúa alrededor del 13% (ver el cuadro adjunto). Desde el punto de vista de la transferencia de funciones y recursos públicos, hay todavía un amplio margen para descentralizar.

---

<sup>4</sup> [www.ddpa.oas.org/opd/riad](http://www.ddpa.oas.org/opd/riad)

<sup>5</sup> [www.municipium.cl](http://www.municipium.cl)

## Cuadro: Relación entre Gasto Municipal y Gasto Público Total

EUROPA		AMÉRICA LATINA	
SUECIA	62.3	COLOMBIA	21.9
FINLANDIA	57.4	BOLIVIA	18.3
HOLANDA	39.8	BRASIL	17.5
ALEMANIA	29.7	CHILE	16.8
ITALIA	27.7	ECUADOR	11.7
REINO UNIDO	24.0	PERÚ	9.8
ESPAÑA	19.6	ARGENTINA	8.6
FRANCIA	19.6	COSTA RICA	3.0
PROMEDIO	35.0		13.5

Fuente: Unión Europea, Banco Mundial, BID, Proyecto “Descentralización Fiscal”, CEPAL/GTZ. 2010

Para seguir avanzando en el desarrollo de las políticas de descentralización, es necesario una “sintonía fina” en el diseño de las políticas de fortalecimiento. Particularmente: i) decidir cuáles servicios pueden ser descentralizados; ii) de qué manera se les va a administrar; iii) asegurar su financiamiento estable; iv) implementar una fuerte asistencia técnica en la transición; y, v) desarrollar sistemas permanentes de capacitación, incluida la educación cívica ciudadana, para ayudar a funcionarios y ciudadanos a adaptarse a las nuevas modalidades que exigen mayor involucramiento y responsabilidad. Todo lo anterior es loable, pero para ponerlo en marcha se requieren otras lógicas. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, la innovación consiste en la implementación de

un nuevo o significativamente mejorado producto o servicio, proceso, método organizacional, que agregue valor<sup>6</sup>.

Frente a la actual crisis económica, uno de los caminos de oportunidades es la innovación en los modelos de gestión, para proponer opciones de políticas públicas que incrementen la calidad de sus servicios sociales con soluciones de bajo costo. Para ello se requiere trabajar en una perspectiva de innovación. Pero no de cualquier innovación. Lo que se plantea es que en la agenda social de Chile hace falta una innovación catalítica. Que enfrente los dilemas de la coordinación funcional entre sistemas públicos y privados, encontrando soluciones de colaboración y de mejorías en sus estándares de atención a las personas. Sin embargo, para tener mejores resultados hay que cambiar de lógica y éste es uno de los mecanismos de operación que muchas veces se pasa por alto. Por tanto, no es extraño observar que se reiteran fórmulas gastadas, ya poco apropiadas para leer y cambiar la gestión existente.

## **2. La búsqueda de otras lógicas: políticas públicas que observan sus riesgos**

Lo anterior está en sintonía con los desafíos sociales de Chile y coloca sobre la mesa una serie de paradojas en lo social que ineludiblemente se relacionan con las experiencias subjetivas: a la vez que ha existido un crecimiento económico sostenido en las últimas décadas, se ha acentuado la brecha entre los sectores de la población, creándose múltiples desafíos en torno al logro de una mayor equidad social (PNUD, 1998 y PNUD 2012) (Klisberg: 2001). A pesar de la reducción de los índices de pobreza, existe un núcleo duro, con ciclos lentos de recuperación y un enorme movimiento de heterogeneización de la pobreza que constituye un dilema para las formas de medición, eva-

---

<sup>6</sup> Cesar Alvarez. Innovación, Competitividad y nuevos modelos de negocio, 2010

luación e intervención social (Hardy: 2004). En consecuencia, más allá del 1% de conflicto en la medición de los resultados de la última encuesta CASEN 2012, lo más relevante es entender que precisamente por haber llegado a niveles de disminución de las cifras, seguir bajando en ellas constituye un desafío mayor, ya que hay que cambiar las formas de hacer gestión y evaluarlas para tener éxito en derribar ese núcleo duro de pobreza extrema.

Asimismo, el nuevo escenario de flexibilización del trabajo representa tanto una oportunidad de desarrollo como un riesgo de exclusión social, lo que tiene implicaciones para el desarrollo humano, el fortalecimiento de la ciudadanía y el bienestar subjetivo (Baumann: 2000). Por otra parte pero con una ambigüedad semejante, las llamadas nuevas formas de identidades colectivas marcadas por procesos de diferenciación creciente, no siempre apuntan a un mayor reconocimiento de las diferencias legítimas. Es decir, la visibilización de movimientos vinculados a distintos grupos sociales, ha significado tanto una apertura al diálogo acerca de la diversidad cultural e individual como un recrudescimiento de formas esencializadas de construcción de identidad (Karz: 2004). Al escenario descrito hay que agregarle dos elementos sustantivos: primero que él nos habla de una particular forma de desigualdad. Que ésta no se remite simplemente a la narración de diferencias socioeconómicas, entre quintiles extremos de la población, sino a procesos existentes en los más diversos ámbitos, como el propio desigual desarrollo de la ciencia al interior de sus distintas áreas. Segundo, que es justamente la desigualdad uno de los grandes actuales desafíos de Chile y en los dilemas del Desarrollo Humano y Social.

Temas como “poner fin a la fábrica de guetos” a propósito de barrios deteriorados, enfrentar temas como “educación municipal de calidad”, “asumir una línea integrada de servicios sociales”, desarrollar los mecanismos de “mejoras proyectadas desde el programa Chile Solidario”, son algunas de las dimensiones contenidas cuando se habla

de cambiar el rostro de la gestión pública. Si en 1978 se requirieron aproximadamente 400 millones de dólares para traspasar la parte de la educación pública a los municipios, ahora según estimaciones oficiales, se requieren 1.450 millones de dólares para desmunicipalizarla. En este mismo sentido, el nuevo subsidio del Ministerio de vivienda para que familias que viven en barrios inhabitables puedan cambiarse, viene a corregir mediante un gran pero pertinente gasto, la construcción pública de esos mismos barrios décadas anteriores: de las casas Copeva, al Volcán I al Volcán II, a Bajos de Mena... Una política pública que no se observa gasta más y gasta mal.

Pero ¿cómo cambiar la forma de operar en esa gestión pública? Allí surgen antecedentes claves en materia social: tenemos un presupuesto social importante pero no sabemos observar su eficiencia. Existen asimetrías de información en el mercado de las donaciones. Acá se da una verdadera “paradoja del lucro” : como en programas sociales desarrollados por el Estado así como en las fundaciones y ONGs dedicadas a estas áreas no hay lucro se da por sentado que lo que se hace es bueno. La calidad se supone. De esta forma, Gobierno , fundaciones y empresas no cuentan con información oportuna para orientar la toma de decisiones. Aún no se sabe qué programa garantiza una mayor rentabilidad social de los dineros aportados.

En este escenario es un foco clave entender la denominada “crisis de las fundaciones sociales en Chile” . En el último año cayó en 52% el monto promedio donado por persona. Asimismo, bajaron los aportes de grandes empresas. Entre sus causas se conjugan episodios coyunturales de desastres como el terremoto del 2010, con variables de más largo alcance como el contexto de la crisis económica internacional. Todo ello ha conllevado la disminución de donaciones de empresas y personas. Los altos costos de atender ciertos fenómenos sociales extremos, dejan en una situación muy difícil e incluso en un horizonte de término a programas sociales que trabajan con lo que se ha denominado “usuarios de alto costo” como los ancianos, las per-

sonas discapacitadas mentalmente, las denominadas “familias multi-problemáticas” para los cuáles la actual política pública, a pesar de sus avances y esfuerzos, se ha vuelto con los años claramente insuficiente.

El actual presidente de América Solidaria, Benito Baranda, sostiene que “este es el momento más complejo de la historia del Hogar de Cristo, ya que es muy doloroso pensar que obras para niños y adultos mayores van a cerrar. Sólo en esta organización se cerrarán 31 centros de acogida” (La Tercera, 1º Octubre 2011) Según diversos estudios (Barros 2005,2008; Villalatoro 2007, Arnold, 2009; Segunda encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez 2010, Ministerio Desarrollo Social 2011) en Chile existen según cifras oficiales 550.000 adultos mayores en el 20% más pobre de la población, de los cuales 66.000 presentan alguna situación de dependencia severa. Sin embargo, la oferta residencial para ellos es sólo de 22.000 cupos y de éstos más de la mitad son entregados por diversas ONGs. De allí que esta crisis afecta a quienes se encuentran en una situación grave de (des)protección social.

Las pensiones básicas solidarias de vejez llegan a \$122.500, pero en una residencia se gasta en promedio \$360.000, sin considerar los gastos derivados de las enfermedades crónicas ni distinguir los niveles de auto valencia. Más aún, lo que está en juego en ésta y otras organizaciones sociales son los destinos de grupos de personas extremadamente impactadas por estos contextos de desigualdad. Se podría perfectamente hacer un mapa de fenómenos sociales extremos: la violencia doméstica, las situaciones de extrema negatividad de inmigrantes, cesantes crónicos, personas en situación de calle, mujeres con amplias brechas de empleabilidad. En nuestro país experimentamos la paradoja de crecer en tasas de 6% y, a la vez, tener niveles de desigualdad de 27 veces entre deciles extremos (Informe OCDE 2011).

Si se adicionan los principales nudos críticos propuestos por autores claves tenemos que, una y otra vez se enfatizan las siguientes dimensiones:



Frente a lo anterior, se posicionan diversas estrategias de inclusión llevadas a cabo parcialmente en otros países como España (ventana integrada de servicios), Brasil (sistema diferenciado por niveles de complejidad), Canadá (sistema descentralizado de atención), da cuenta de los procesos en niveles diferenciados de gestión, intentando sustentarse desde las nociones de organizaciones inteligentes, códigos de distinción, calidad integral de servicios. Son países que en materias sociales han sabido innovar. En Chile en cambio, tenemos ad portas

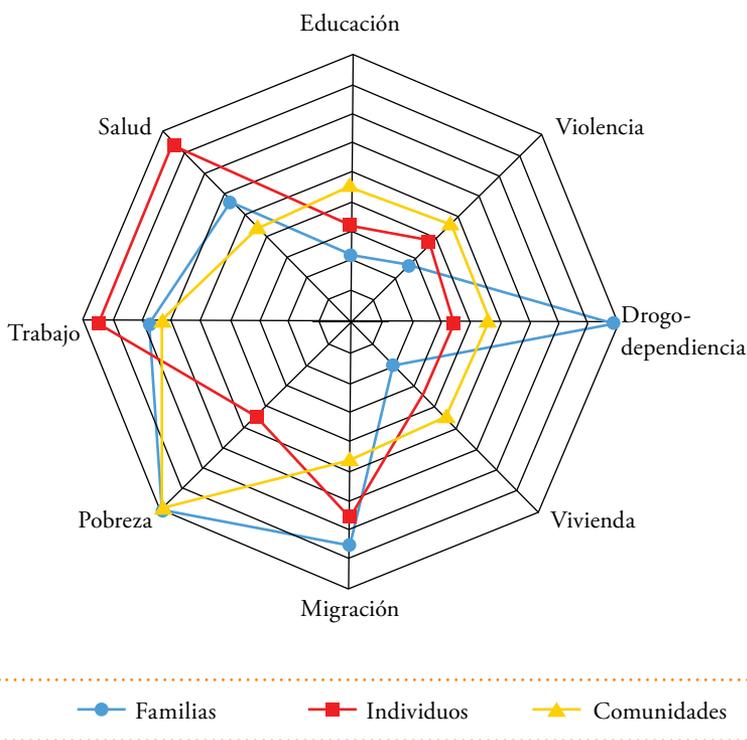
en el 2013 un año dedicado a la innovación donde las innovaciones sociales apenas son contempladas a este nivel. Sin embargo, ellas son claves para el desarrollo del país.

**Para que las políticas sociales se proyecten como una estrategia que cree valor, que responda con calidad a sus demandas, requiere de una matriz de medición que le permita un sistema de observación de segundo orden, mediante el cual se propongan ajustes y respuestas efectivas en su acción.**

¿Por qué hoy en especial?

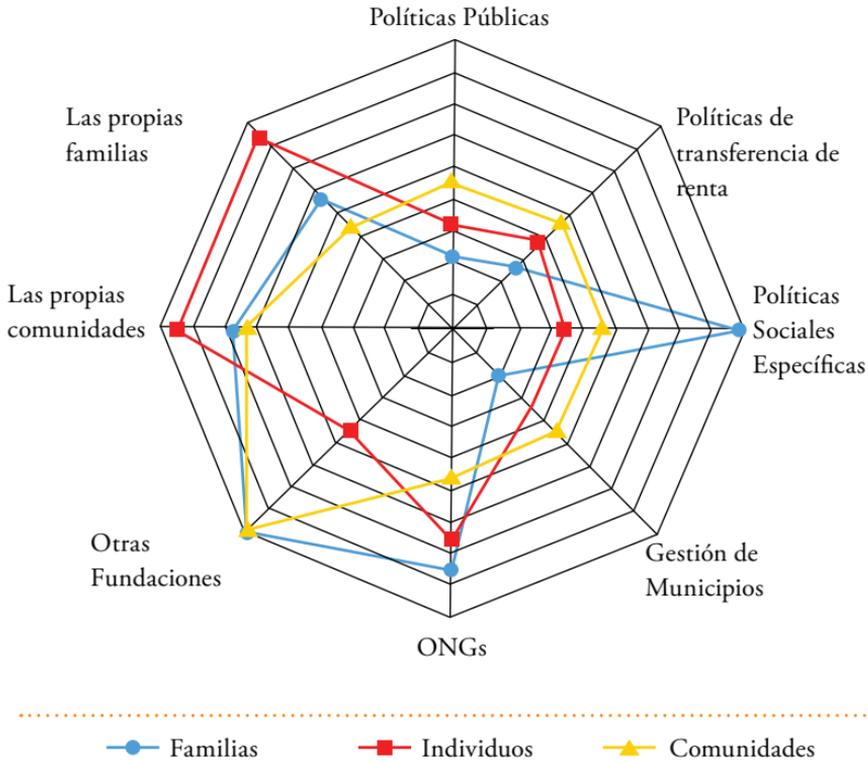
Porque precisamente por haber avanzado emergen en cada área social sus fenómenos más extremos que no sólo están interrelacionados sino que golpean con especial fuerza a las regiones, espacios locales, comunidades, grupos de población que presentan mayores dificultades para elevar su calidad de vida. La complejidad social en ellas proviene de ciclos largos, de múltiples intentos fallidos de insertar sistemas que enfrenten los desafíos de fondo. Este, por tanto, es un mapa crucial para Chile en las circunstancias actuales y que demanda mejores sistemas de gestión tanto por sus fundamentos éticos (entregar mejores soluciones justamente a las personas que de peor forma han sido impactadas por la dialéctica de la modernización) y también por razones económicas (si hay intrasparencia en la efectividad del gasto social, no se sabe qué programa social hace mejor las cosas o cómo se podrían mejorar los sistemas de gestión social).

Situaciones sociales extremas



Del mismo modo, interesa conocer los mecanismos de coordinación existente para saber quienes fueron la fuente de realización de iniciativas exitosas de inclusión, si se realizó a partir de políticas públicas, de gestiones de municipios locales, de fundaciones o de ONGs, o incluso de los propios afectados, ya sean ellos comunidades, familias o individuos. Esas combinaciones virtuosas son las que interesa conocer con detalle. Porque como ya lo planteaba el PNUD si se “sabe cómo se hacen las cosas”, entonces tendremos un observatorio privilegiado para aprender y mejorar.

## Instituciones involucradas en trayectorias de exclusión/inclusión



Si pudiésemos contar con esos estudios, podríamos compararlos y analizar las trayectorias de inclusión según la noción de umbral mínimo funcional. Es decir, conocer cual es el grado de aporte por arriba de una situación de exclusión. Por tanto, podríamos obtener una matriz de análisis con dos variables claves: niveles de complejidad / nivel de gestión de calidad alcanzado. El que toda organización depende de sus equilibrios funcionales, está descrito desde distintos enfoques (Fitoussi y Rosanvalon: 1997, Lyotard: 1987, Bauman: 1999, Castel: 2004, Habermas: 1986, Luhmann: 1990, Bell: 1977, Sen, 1998). Que la organización sea definida por sus redes de comu-

nicación, no significa homogeneidad de la comunicación ni en un sentido espacial ni en un sentido territorial. En el proceso evolutivo de la formación de las organizaciones modernas, la comunicación se diferencia y va constituyendo sistemas funcionales orientados a resolver problemas específicos de esas organizaciones que emergen de su mismo proceso evolutivo. (Luhmann 2002).

Territorialmente tampoco la comunicación es la misma para todos los espacios y hablantes. Sus arreglos institucionales pueden ser formalmente equivalentes entre regiones (parlamento, tribunales, mercado, iglesia, universidades, centros de investigación, municipalidades), pero los modos en que operativamente se acoplan y sus vías de expresión pueden variar (Luhmann 1997). Se podría hablar, en este sentido, de trayectorias de la diferenciación funcional caracterizadas por los diversos modos de instalación, por su reacción diferenciada frente a los procesos emergentes que en ella tienen lugar y por la forma en que la modernización ha afectado los espacios comunicacionales regionales (Chernilo/Mascareño 2005). Ahora bien, sin lugar a dudas, la forma de considerar el concepto y sentido de la comunicación variará según los enfoques usados y, por tanto, se podrán visibilizar diversos modos más prescriptivos o procedimentales en que se afecten los espacios específicos (Matus, 2004)

Conocimiento de dicha complejidad es “sentido cognitivo estilizado” (Luhmann 1992:138). Esto no significa que no exista producción de conocimiento en espacios no científicos; pero sí significa en cambio que el conocimiento que no se produce en la ciencia no es científico. Sólo de ese modo un conocimiento desarrollado en una tipología de organizaciones puede ser probado, evaluado, rechazado o aceptado como premisa para nuevas investigaciones en otro espacio, y esto sólo puede hacerse nuevamente a condición del empleo de teorías y métodos científicamente aceptados. Para la aceptación o rechazo de una comunicación científica al interior de la ciencia, no sirve la introspección, la oposición política o la indignación moral.

Quien se vea irritado política o moralmente por un conocimiento científico debe estar en condiciones de oponerse a él científicamente o de aceptar que su comunicación política o moral sólo tenga consecuencias en esos niveles, pero no en la posibilidad de entender como científicamente comprobado lo que ha sido formulado por medio de teorías y métodos de investigación.

Uno de los requisitos indispensables para la conservación y mejoramiento de los sistemas es la reducción de complejidad del entorno (Luhmann, 2001). De hecho, la organización que no pueda reducir complejidad si sobrevive lo hará sin calidad (Luhmann, 2002) Se trata, entonces de formular como noción la de equilibrio funcional mínimo.

Por tanto, un estudio no responde de la misma forma ni con el mismo nivel de exigencia en sus distintos indicadores. Por otra parte, las situaciones extremas en países diversos presentan entornos de mayor o menor nivel de complejidad según subsistemas de acción. Tal vez, el aporte más importante de lo anterior sea su contribución a la mensuración de la calidad de la gestión. De hecho esta última es una relación. Lo que se propone es que, consecuentemente se tome en cuenta el nexo entre complejidad y calidad de inclusión, para innovar en otra tipología de crecimiento inclusivo. De este modo, se trata de abordar el otro lado de la distinción exclusión/inclusión, dando cuenta de la situación social que conlleva pero poniendo el énfasis en las soluciones inclusivas alcanzadas.

Por eso, observar la complejidad significa generar una matriz que ya no sea calculada en base a promedios, sino que distinga niveles crecientes de situaciones complejas de usuarios en clusters que permitan conocer con más detalle no sólo los recursos requeridos en cada caso, sino cuál serían los estándares mínimos y las condiciones para una gestión de calidad. De este modo, al generar estos sistemas de cálculo se podrán estimar mejor los tiempos, el tipo de equipos de trabajo, los indicadores de una buena intervención social, sus formas de moni-

toreo y evaluación. Ahora bien, para ello una cuestión es clave: que las políticas públicas no se piensen siempre como la solución, sino al mismo tiempo como parte del problema. De esta forma, es posible generar reflexión sobre sus formas de acción y selección, su manera de asumir los riesgos.

En consecuencia, las políticas públicas presentan una tarea pendiente, que desde Luhmann se puede exponer como un déficit de observación y desde Habermas como un déficit de enunciación. Esto forma parte de una hipótesis mayor: el que los análisis de políticas públicas han prescindido de las teorías generales de la sociedad y, por tanto, se encuentran en una paradoja: querer aportar a la agenda social, sin sistemas lógicos adecuados para pensar la sociedad en que vivimos. Esta suerte de olvido sociológico, será la clave a recorrer. Se busca mostrar como desafío irrecusable a las políticas, la observación de la complejidad.

Esto permitiría:

- Observar mejor la oferta
- Adentrarse en la gestión de coordinación de elementos organizacionales y de la intervención social
- Enfrentar asimetrías: evidenciar que hay calidad en programas sociales de cualquier tamaño

En consecuencia, si las políticas públicas se auto observan como sistema tienen también exigencias: el observador debe seleccionar y para ello debe distinguir. Pero, claro, entendiendo que: “la distinción que constituye a la complejidad tiene la forma de una paradoja: la complejidad es una unidad en una multiplicidad” (Luhmann, 2007, pág 102). Entender que las cosas ocurren, a la vez, ya nos pone en camino. Nos saca al menos de falsas disyuntivas que han tomado décadas, como esa elección radical entre crecimiento o redistribución social. De ese clásico “o” que critica Beck para inventar lo político o Donzelot para inventar lo social. Nos interpela la teoría de base

acerca del Estado de Bienestar Social (Luhmann, 1997, págs. 12 y ss). Observar la complejidad y ser capaz de reducirla se transforma en la actualidad, en un punto de Arquímedes para las políticas públicas.

Ahora bien, cuando se habla de reducción de complejidad, “de ninguna manera se puede pensar en una suerte de eliminación. Se trata tan sólo de un operar en el contexto de la complejidad, es decir de un traslado continuo de lo actual y lo potencial” (Luhmann, 2007, pág.107). Con todas las diferencias, lo anterior se inscribe en un sentido amplio en esa venerable tradición de Heráclito a Benjamin de hacer ruina los puntos de vista hegemónicos, no por destruir, sino porque sólo en la ruina se observan caminos por doquier (Benjamín, 2001). Esta forma de entender la complejidad nos abre, así, nuevos horizontes.

Consecuentemente, “la complejidad quizá sea el punto de vista que mejor exprese las experiencias de problemas de la nueva investigación sistémica”<sup>7</sup>. De allí surge un concepto de complejidad entendido como “un conjunto interrelacionado de elementos cuando ya no es posible que cada elemento se relacione en cualquier momento con todos los demás, debido a limitaciones inmanentes a la capacidad de interconectarlos”<sup>8</sup>.

Lo anterior muestra que el concepto de limitación inmanente remite a la complejidad interior no disponible para el sistema. Así se abren dos conceptos interrelacionados de complejidad: una complejidad externa, la infinita complejidad del mundo, donde los sistemas “son islotes de complejidad reducida. Su acción reductiva se da paralelamente en dos planos, uno por medio de la estructuración o reducción de complejidad interna y a través de la selectividad o reducción de la complejidad externa”<sup>9</sup>. De este modo, la compleji-

<sup>7</sup> Luhmann, Niklas. *Sociedad y sistema. La ambición de la teoría*. Paidós. Barcelona, 1990. Pág. 67

<sup>8</sup> Luhmann, Niklas. *Sociedad y sistema. La ambición de la teoría*. Paidós. Barcelona, 1990. Pág. 69

<sup>9</sup> Rodríguez, Dario y Arnold, Marcelo. Editorial Universitaria. Chile,

dad interna de los sistemas sociales es abordada por los procesos de diferenciación social y la externa a través de la especialización y clausura autopoiética frente al ambiente. Lo crucial de enfatizar acá es que estos procesos se dan simultáneamente. Por tanto, al sistema le cabe siempre las tareas de reducir complejidad a través de selecciones con las cuales termina caracterizándose<sup>10</sup>.

Luego, todo sistema se constituye mediante una operación de distinción, donde se juega una y otra vez su relación con el entorno, siendo este último una pieza constitutiva del mecanismo. Así, todo lo que aparece puede ser, a la vez, perteneciente a uno o varios sistemas y perteneciente al entorno de otros sistemas<sup>11</sup>. Consecuentemente, introducir este concepto de complejidad para las políticas públicas significa direccionarlas a la tarea insoslayable de la selección, la que a su vez nos devuelve a la contingencia. Esto es clave, porque lo que no se puede dejar de observar y debe emerger con fuerza en el ámbito del análisis de políticas son las preguntas por “las otras posibilidades, ante las cuales se destaca la posibilidad actualizada”<sup>12</sup>

La falta de memoria en las políticas y el no tener presente el mapa de preferencias desde el cual se seleccionó, hace que permanezcan mucho más rígidas y homogéneas de lo que debieran, con ritmos demasiado lentos de ajustes y con oportunidades perdidas incluso no observadas. Lo anterior es importante ya que el sistema deja fuera más posibilidades que la complejidad del entorno<sup>13</sup>. Por tanto, es un método constructivo que procede por establecimiento de diferencias y que configura una forma de reflexividad. Así, esta relación sistema/

---

1990. Pág. 134-135.

<sup>10</sup> Rodríguez, Dario y Arnold, Marcelo. Editorial Universitaria. Chile, 1990. Pág. 134

<sup>11</sup> Rodríguez, Dario y Arnold, Marcelo. Editorial Universitaria. Chile, 1990. Pág. 100

<sup>12</sup> Rodríguez, Dario y Arnold, Marcelo. Editorial Universitaria. Chile, 1990. Pág. 100

<sup>13</sup> Luhmann, Niklas. Ilustración Sociológica y otros ensayos. Ediciones Sur. Buenos Aires, 1973. Pág. 127

entorno ya no puede ser vista como una relación parte/todo sino como un proceso reflexivo de establecimiento de límites y selección de posibilidades en un horizonte abierto y cambiante. Visto así, la complejidad puede entenderse como “el número de posibilidades hechas posibles mediante la construcción de un sistema<sup>14</sup>. Entonces, cuando se habla de complejidad “se hace referencia tanto a las relaciones posibilitadas estructuralmente como a la selectividad derivada de esta misma posibilitación. Es así como la construcción del sistema es al mismo tiempo aumento de complejidad y de capacidad selectiva”<sup>15</sup>11.

Luego, el concepto de complejidad remite a una relación donde existe una posibilidad de influencia mutua entre sistema y mundo. Ello involucra quebrar la noción de complejidad sólo unida a un número, a un atributo de cantidad de relaciones y desplegarlo en relación con el atributo de grados y fineza de selectividad. Así, sólo tiene sentido hablar de sistema/mundo donde existe entre ellos una relación tal de implicancia que de ella se derivan posibilidades mutuas. Metafóricamente sería una especie de Dasein sistema/mundo. Un sistema social, por ende, sólo puede referirse a un determinado mundo y la complejidad de ese mundo depende de su propia complejidad y de su capacidad de distinción, del grado de calidad de su selectividad. Consecuentemente, un sistema depende de su capacidad de autoreferencia. Es así como se instala para las políticas públicas la importancia de su autoobservación, como mecanismo que muestre su capacidad autoreferencial de efectuar distinciones.

---

<sup>14</sup> Luhmann, Niklas. *Ilustración Sociológica y otros ensayos*. Ediciones Sur. Buenos Aires, 1973. Pág. 129

<sup>15</sup> Rodríguez, Dario y Arnold, Marcelo. Editorial Universitaria. Chile, 1990. Pág. 101

**El enfoque de la propuesta:** para medir calidad hay que considerar los distintos niveles de complejidad a los que se enfrentan los programas sociales

COMPLEJIDAD  
SISTEMA/ENTORNO

Entorno



- Existencia de condiciones que incluyen:
  - s/e 1: Política Pública: Contexto Organizacional, Ámbito, Localitación
  - s/e 2: Distinción usuarios, presupuestos, tiempos, estrategias, estándares, equipos

CONDICIONES PARA LA  
EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN

Entorno



- Condiciones de efectividad con que cuentan los programas en su oferta para enfrentar estas demandas

De esta forma, es posible mejorar la intervención social y sus formas de coordinación. Trabajar de este modo, es trabajar para la gente. Mejorar los sistemas de observación involucra mejorar resultados, ya lo sostenía Aristóteles: “quien se equivoca de diagnóstico, se equivoca de solución”.

Pies de página no encontrados a lo largo del texto:

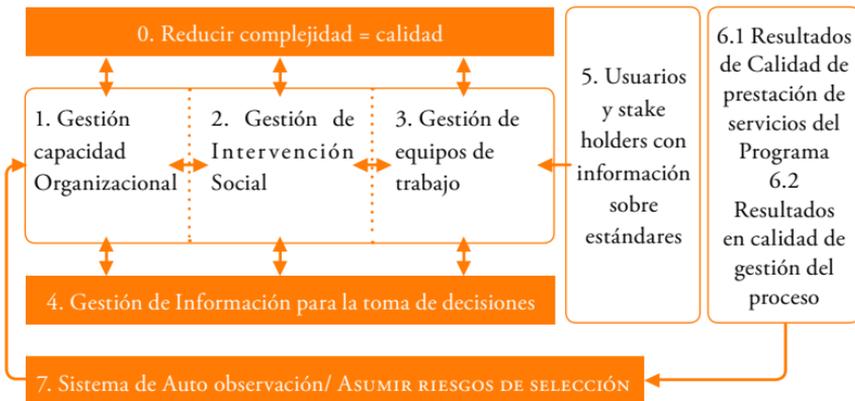
2 Jay, Martin. Downcast eyes. The denigration of vision in twentieth-century french thought. University of california Press. Berkeley, 1994.  
12 Fuente: MIDEPLAN, Resultados de la encuesta CASEN Octubre 2007.

### 3. Los principales resultados y proyecciones del Modelo de gestión de calidad para programas sociales.

Los principales aciertos del proyecto consisten en:

- Haber construido un modelo que articuló 4 componentes (Gestión Organizacional, Gestión de la Intervención Social, Gestión de los Equipos, Gestión de la Información), esto permitió la configuración de un sistema sinérgico que soluciona las ópticas parciales de otros modelos. En este sentido, no existe otro modelo análogo en Chile o América Latina, por lo que los productos desarrollados contienen una gran potencialidad de aportes tanto a nivel nacional como internacional.

#### Modelo de Evaluación de Gestión de Calidad Social-UC



- Un segundo acierto de este modelo es haberse focalizado en la evaluación de la oferta. Con esto se consigue que el propio programa social y la política pública que muchas veces lo sustenta se vuelva un foco interesante de observación y análisis, es relevante destacar que esta apuesta realizada por el proyecto en el 2007 sea un enfoque resaltado en las actuales reformas del Ministerio de Desarrollo Social, donde por primera vez se focaliza también en

una evaluación de la oferta.

**La medición se hace en base a la oferta y pone en la mira la Eficiencia del Gasto Social**

PROGRAMA XX

UNIDAD RESPONSABLE

La medición se hace en base a la oferta y pone en la mira la Eficiencia del Gasto Social



- Otro logro del proyecto es la innovación en la noción de calidad, ya que emerge de una relación de interacción entre el análisis del grado de complejidad social que el programa enfrenta y las condiciones de una respuesta efectiva, en consecuencia no se puede evaluar calidad sin efectuar un análisis de la complejidad.
- Asimismo, un aporte del modelo es la reducción de las asimetrías de información. La apuesta realizada en el 2007 que sostenía que la calidad era independiente del tamaño del programa fue en esta investigación ampliamente demostrada. De allí la importancia de abrir un proceso de certificación de calidad con independencia del tamaño del programa, ya que de este modo los programas pequeños con menor capital reputacional pueden conseguir un nivel de impacto en la esfera pública. En consecuen-

cia un acierto del proyecto es certificar programas y no organizaciones, ya que esta segunda opción resulta altamente beneficiadora de organizaciones grandes y establecidas. Apostar por la calidad no es por tanto apostar por el tamaño ni por el centralismo.

- Un logro clave dice relación con el proceso metodológico usado en la construcción del modelo, donde en vez de seguir los caminos habituales de separación donde el grupo de expertos piensa teóricamente y lo que se presenta a los participantes son sus resultados para que ellos lo apliquen; nuestro proyecto optó por un proceso transversalmente Participativo es decir los 11 programas sociales con los que trabajamos estuvieron incluidos desde el primer momento en la generación de dimensiones variables e indicadores, en el proceso de análisis de estos resultados, en su aplicación y absolutamente involucrados en las modificaciones de la formulación de preguntas y de la valoración de ellas. Esta retroalimentación fluida dio como resultado un modelo que fue parcialmente modificado 17 veces, hasta llegar a la versión actual. Este proceso constituyó una real instancia pedagógica en término de hacer de los equipos de trabajo una comunidad de aprendizajes y da claras pistas para introducir un sistema de cambios continuos en términos del mejoramiento de calidad de los programas.

Los principales nudos críticos enfrentados en el desarrollo del modelo fueron los siguientes:

- Un factor importante en el proceso de certificación de calidad de los programas sociales consiste en el grado de alineación y apoyo que la organización tenga en relación con el programa específico, ya que una fuente importante de dificultades radica en el desacoplamiento y los cambios bruscos de línea generados a nivel de la organización y que impactan directamente en el programa. Lo anterior pone de relieve los niveles precarios de autonomía en que todavía se encuentran muchos programas sociales. Conside-

rando lo anterior, una evidencia de lo anterior la constituyen el término de dos programas, uno por cierre de la línea programática de residencia de niños a nivel del país y el otro debido a discrepancias entre la organización donante, la organización beneficiaria y el programa.

- Otro nudo crítico se refiere a la constatación de una lógica invertida en la política pública donde los programas que trabajan en fenómenos sociales más extremos cuentan con menos recursos que otros que atienden un sector de demanda con menor complejidad. De este modo donde más se requiere no hay, o lo que existe es, a todas luces insuficiente. Una evidencia clara de lo anterior es la brecha de oferta salarial para profesionales y técnicos especializados que trabajan con fenómenos extremos. Esto constituye una fuente de desgaste no sólo a nivel individual o de equipos sino un factor clave a considerar en un proceso de mejoramiento continuo de la calidad de un programa social. En este sentido pensamos que se podría implementar dentro de las políticas sociales un mecanismo de incentivos por ir a trabajar en una zona o en un programa de complejidad extrema.

- Otra dificultad consiste en la falta y la inadecuación de los sistemas de medición de calidad en la intervención social. La evidencia muestra que las políticas públicas todavía presentan formas de medición demasiado homogéneas, centradas en el cumplimiento de las actividades. Como consecuencia hay una tendencia creciente en los programas sociales, sobre todo en los incorporados en los sistemas de licitación pública o en los mecanismo de evaluación a nivel gubernamental, de llegar en todas sus dimensiones casi a la “meta máxima” del 100% de cumplimiento en todos sus ítems. Esto habla de una banalización de la medición y guarda silencio acerca de la medición de los niveles efectivos de calidad.

▪ Por otra parte, en el proceso de esta investigación se observó una dificultad a nivel de los programas sociales consistente en la precariedad de la apropiación del sentido de la certificación de calidad. Es decir, en muchos de ellos aún existe la idea que la intervención se reduce al trabajo directo con personas y en análisis y la observación de la oferta es un aspecto indirecto o secundario, a esto se suma que los esfuerzos por mejorar la calidad sean vistos como “una tarea más”, de “las muchas” que el equipo realiza. Frente a esto se yergue el desafío de modelar un proceso pedagógico que genere un proceso pausado pero continuo de mejoramiento de la calidad y que lleve a considerarla una mecánica rutinizada y fundamental en el análisis del programa y sus resultados. Sólo enfrentando el desafío de un cambio de lógica cultural en los programas el proceso de certificación de calidad será sustantivo y no meramente formal.

Por todo lo anterior, se requiere con urgencia seguir profundizando en nuevas formas de evaluación de la calidad social.

#### 4. Diversificar las formas de evaluar calidad social

Como ya planteaba Fernando Rojas, Consultor de la Unidad de Gestión Pública para América Latina del Banco Mundial, los modelos de evaluación son demasiado lineales



Han existido diversos esfuerzos gubernamentales para incrementar calidad en los programas sociales y sus sistemas de evaluación, la actualización de los PMG (Programas de Mejoramiento de la calidad) la extensión del SENA-INFO sistema de datos integrados del Servicio Nacional de Menores. Los últimos antecedentes en este

sentido lo constituye la reforma del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, estos datos se recogen en los programas y sus análisis y consolidados quedan en el Ministerio correspondiente. Por tanto, no permiten que el propio programa mejore sus niveles de auto observación, ni se adscriba a una cultura de mejoramiento continuo.

Asimismo, se han realizado evaluaciones de impacto en programas sociales, pero en los últimos 20 años sólo en menos del 10% del total existente en Chile. Este camino que es correcto es, por tanto, largo, costoso y minoritario.

Para mejorar calidad en programas sociales se requiere de un sistema más fácil, con alcance masivo y más barato, que sea confiable y riguroso en sus sistemas técnicos de validez. Este es el aporte del actual proyecto de generación de un Modelo de gestión de calidad para programas sociales. El es un sistema auto observable por programas y políticas sociales, también mediante el uso de páginas web por los propios ciudadanos. De esta forma permite un análisis transparente de las principales apuestas organizacionales, de intervención y de los equipos del programa.

Al ser realizado exdure, va a lo sustantivo. Dicho de manera simple: si el programa no cumple con precondiciones básicas en su gestión organizacional, de intervención y de equipos técnicos; no tiene sentido evaluar desarrollando un largo análisis de gestión de impacto. Es perfectamente posible de anticipar que sus resultados no serán buenos. Mirando la oferta, es posible efectuar ese sueño de síntesis kantiano: saber apriori sus principales resultados.

De allí que este modelo sea un fast track, un atajo sencillo, más barato, más masivo y que le sirve como condición de posibilidad a una evaluación de impacto

A su vez, es modelo generado aporta para poner el foco en otro aspecto central de las evaluaciones: el grado de satisfacción de los usuarios. No se trata sólo de conocer su percepción sino que ella tiene que tener a la base un conocimiento de los estándares de la oferta.

Sólo así el usuario puede de forma informada opinar con consistencia del grado de compromiso cumplido de la oferta.

Todo lo anterior, nos devuelve al horizonte amplio de la innovación social, ya que los desafíos en que este esfuerzo de “avanzar en calidad se inserta” requiere la proyección en otras líneas de investigación y desarrollo para sumar esfuerzos.

En todo el mundo, las naciones, instituciones e individuos ricos financian generosamente servicios sociales que no responden plenamente a las expectativas. ¿A qué se deben estos malos resultados? No a una falta de soluciones, sino más bien a inversiones mal dirigidas. Una porción demasiado grande del dinero disponible para enfrentar necesidades sociales se usa para mantener el statu quo, porque se entrega a organizaciones que están casadas con sus soluciones, modelos de entrega y beneficiarios actuales. Muchas proporcionan servicios relativamente específicos, a veces sofisticados, a un rango reducido de personas. Si bien podrían estar haciendo un buen e importante trabajo al atender a esas personas, y aunque sus servicios podrían mejorar constantemente, es improbable que estas organizaciones alguna vez lleguen a las poblaciones mucho más amplias que están necesitadas, y que quedarían satisfechas con servicios más simples si éstos estuviesen disponibles.

Lo que se requiere es un apoyo ampliado para organizaciones que están abordando los problemas del sector social de una forma fundamentalmente nueva y creando soluciones escalables, sustentables y transformadoras de sistemas. Su método, que llamamos “innovación catalítica”, comparte sus principales características con el modelo de innovación disruptiva de Clayton Christensen. Al igual que las innovaciones disruptivas, que desafían a los actores establecidos de una industria ofreciendo alternativas simples y suficientes a un grupo de clientes subatendidos, las innovaciones catalíticas pueden trascender el statu quo entregando soluciones suficientes a problemas sociales inadecuadamente abordados. Las innovaciones catalíticas son un

subconjunto de las innovaciones disruptivas, distinguidas por su foco primario en el cambio social, a menudo a escala nacional. Para comprender este argumento, es útil revisar el modelo de innovación disruptiva planteado por primera vez en el artículo de Christensen y Joseph L. Bower para HBR, “Disruptive Technologies: Catching the Wave” (January-February 1995). Los autores dividen las innovaciones en dos categorías: sustentadoras y disruptivas. La mayoría de las innovaciones de productos y servicios son sustentadoras. Proveen mejor calidad o funcionalidad adicional a los clientes más exigentes de una organización. Algunas innovaciones sustentadoras son mejoras incrementales; otras son productos o servicios más revolucionarios.

En contraste, las innovaciones disruptivas, en un sentido tradicional, no satisfacen las necesidades de los clientes existentes tan bien como los productos o servicios actualmente disponibles. Pueden carecer de ciertas funciones o capacidades de los productos establecidos, por ejemplo. Sin embargo, son normalmente más simples, más convenientes y menos caras, por lo que atraen a clientes nuevos o menos exigentes. Las computadoras personales fueron una innovación disruptiva de producto, porque, si bien eran menos poderosas que las computadoras mainframe, rápidamente encontraron un enorme mercado no atendido para sus asequibles, aunque limitadas capacidades.

Los cambios sociales causados por las innovaciones disruptivas son en su gran mayoría no intencionales; son simplemente el subproducto de perseguir una oportunidad de negocios. En el caso de las innovaciones catalíticas, sin embargo, el cambio social es el objetivo principal. Los actores establecidos en cualquier sector poseen recursos, procesos, socios y modelos de negocios diseñados para respaldar el statu quo. Esto hace que sea difícil y poco atractivo para ellos desafiar la forma habitual de hacer las cosas. Las organizaciones están diseñadas para apoyar sus actuales modelos de negocios. Debido a que implementar un producto o servicio más simple, menos caro o más asequible podría sabotear sus ofrecimientos actuales, es casi

imposible que se perturben a sí mismas. Por consiguiente, las innovaciones catalíticas que provean nuevos beneficios a la mayor cantidad de personas probablemente provendrán desde fuera de las filas de los actores establecidos.

Es bastante fácil comprender el modelo de innovación disruptiva cuando se aplica a productos y servicios comerciales. ¿Pero cómo funciona exactamente el modelo en el sector social? Los innovadores catalíticos comparten cinco cualidades:

- 1) Generan cambios sociales sistémicos mediante el escalamiento y la replicación.
- 2) Satisfacen una necesidad que está siendo desatendida o atendida en exceso (porque la solución existente es más compleja de lo que mucha gente requiere)
- 3) Ofrecen productos y servicios que son más simples y menos costosos que las alternativas existentes, y que podrían ser percibidos como de menor desempeño, pero que los usuarios consideran suficientemente buenos.
- 4) Generan recursos de maneras que inicialmente son poco atractivas para los competidores establecidos.
- 5) Son a menudo ignorados o incluso alentados por actores establecidos para quienes el modelo de negocios no es rentable ni atractivo, y que por tanto evitan o se retiran del segmento de mercado.

Además, incluso los partidarios de una interpretación que pone el acento sobre los cambios radicales o alcance sistémico suelen ilustrar sus argumentos con dos ejemplos que, en muchos aspectos, pueden parecer graduales o de alcance limitado, como se puede apreciar en la siguiente figura:

Innovación social: el cambio «sistémico y perturbador» o «contextual y adaptativo»?

Innovación social: el cambio “sistémico y perturbador” o “contextual y adaptativos”	
CAMBIO GRADUAL O ADAPTATIVO	CAMBIO SISTÉMICO  Cuando ellos describen el concepto y lo promueven, un buen número de autores insisten sobre cambios radicales (perturbadores, sistémicos ...)
...pero numerosos ejemplos que ellos citan, parecen más bien modestos y ligados a contextos bien precisos (a menudo locales)	CAMBIO DISCONTINUO  CAMBIO CONTEXTUAL

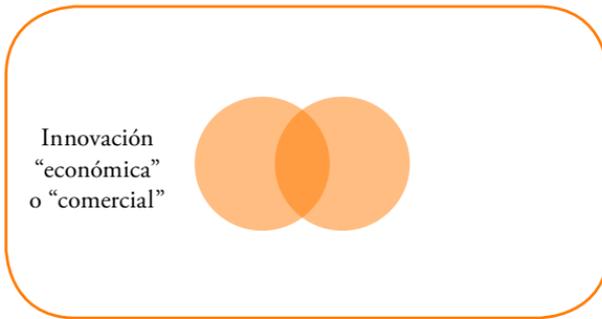
¿En qué la innovación es “social”?

Más allá de las características que la convierten en una innovación, lo que da a una innovación su dimensión “social” tampoco es unánime. En particular, cuáles son los intervinientes sociales (organizaciones la comunidad o las redes informales, empresas, gobiernos, etc.) que participan en la innovación social, y de qué manera: 2

- Algunas definiciones de la innovación social – por ejemplo, “las nuevas ideas que funcionan “o” [Cambios aportados en] los hábitos, a la circulación de los recursos y poderes, o aún a las creencias, en el seno de un sistema social” –son tan amplias que engloban al mismo tiempo conceptos familiares de innovación “comercial” o

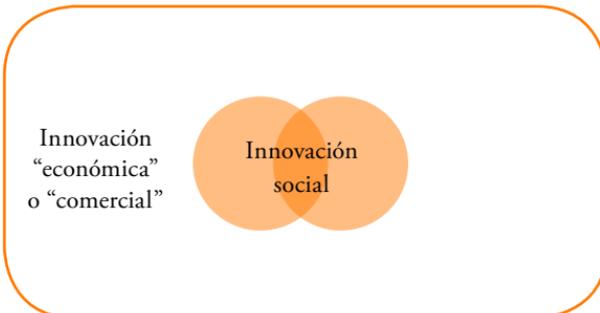
“económica” (e incluso todo cambio de actividad en el seno de un aparato gubernamental), ya que estos intervinientes-, así como los del sector comunitario, a menudo el punto de atención de analistas y gestores de la innovación social - están plenamente integrados a las estructuras y a las redes sociales.<sup>3</sup>

Innovación social  
(definición muy amplia)



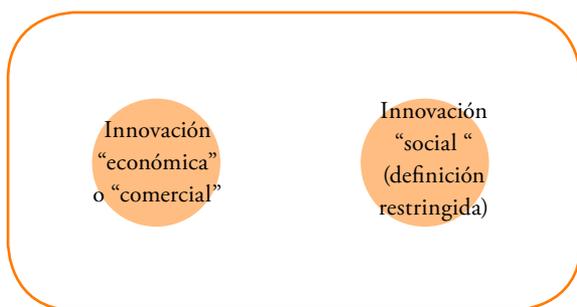
Otros autores -que creen, por ejemplo, que “[la innovación] emana a la vez de los sectores comunitario, comercial y gubernamental” reconocen un carácter social en las innovaciones cuando éstas son el resultado de los esfuerzos realizados por organizaciones de la comunidad con las empresas (y gobiernos) para encontrar nuevas formas de satisfacer necesidades emergentes o aún no satisfechas.<sup>3</sup>

Innovación

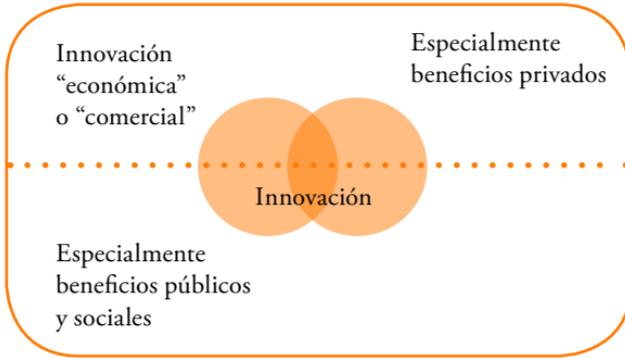


Otras definiciones - por ejemplo, “[las innovaciones que son] para la mayoría concebidas e implementadas a través de agencias, cuya misión es ante todo y primer lugar social” - giran en torno a una visión más estrecha basada en una distinción muy clara entre las innovaciones “económicas” y “sociales”, siendo estas últimas el dominio exclusivo de los intervinientes comunitarios, cuyos objetivos son fundamentalmente diferentes de los de las empresas (o, implícitamente, por los gobiernos.)<sup>3</sup>

### Innovación



Otras definiciones - por ejemplo, “[las innovaciones] que benefician a la sociedad en su conjunto en lugar de algunos individuos” – distinguen (inevitablemente de manera no muy nítida) entre aquellas que tienen beneficios sobre todo privados y aquellas que conllevan beneficios sobre todo colectivos (públicos o sociales). En otras palabras, se interesan no en quien participa en el proceso de innovación (incluso si puede tener un papel esencial para el sector comunitario), sino en sus resultados.<sup>3</sup>



En cualquiera de estas preferencias, la innovación social designa una nueva manera de hacer las cosas (new ways of doing things) en el objetivo explícito de responder a necesidades sociales, por ejemplo la pobreza o la delincuencia (Taylor, 1970: 70).

De allí, que sea posible sostener que el esfuerzo realizado por este proyecto constituye un claro producto inmerso en el contexto de un proceso de innovación social. Como productos específicos se encuentran:

- El Modelo de Gestión de Calidad, disponible en forma gratuita en las páginas del CEES-UC y de la Agencia de Calidad Social UC.
- Un Modelo de Inversión Social Sostenible y efectiva para empresas
- Dos líneas de formación permanente a través de una oferta de diplomado UC para formar equipos de programas sociales así como formar consultores y auditores en el modelo de gestión de Calidad Social UC.
- La Agencia Calidad Social UC, que certifica programas sociales
- Una plataforma Web tanto en el CEES como en la Agencia

de Calidad Social UC donde es posible encontrar los cuatro libros generados por el proyecto: desde sus fundamentos conceptuales al protocolo de su aplicación.

Con todo lo anterior hemos querido acercar herramientas de evaluación de calidad a los programas sociales, a las políticas públicas y también a las personas, en el sentido de aportar a impulsar mecanismos de accountability ciudadano.

Por último, ahora que está construido el modelo general, se abren dos tipos de desafíos: expandir internacionalmente y al mismo tiempo ir hacia líneas específicas de investigación y de desarrollo:

- Analizar relación directorios/programas, ya que es posible mejorar en forma sustantiva sus sistemas de coordinación y toma de decisiones
- Apoyar a programas sociales con un sistema cuantitativo de análisis de datos : línea de base, medición complejidad/calidad, monitoreo de la intervención. De este modo será posible que un programa, con independencia de su tamaño pueda auto observarse con un sistema analítico multivariado de última generación.
- Desarrollar mediciones de programas sociales con niveles de complejidad extrema para focalizar sistemas de atención y visualizar la brecha y los caminos de avance. Es un sueño en el que ya nos hemos puesto en marcha: dotar a Chile en el mediano plazo de mapas de complejidad extrema en sus principales ámbitos sociales. Esto sería un aporte clave para saber cómo mejorar la oferta.
- Consolidar los procesos de certificación social. Rutinizar en el ámbito social las exigencias de diversos sistemas de acreditación es, sin duda, una contribución relevante para colocar definitivamente el horizonte de mejoramiento continuo en los programas y políticas sociales. Este es el aporte de la Agencia de Calidad Social UC

- Desarrollar procesos formativos, ya que en la medida que los diversos equipos sociales tengan una formación especializada y conjunta, podrán llevar a cabo mejores análisis de su gestión y encontrar sus propios caminos de innovación.
- Generar redes de internacionalización del modelo de gestión calidad. Ya existen posibles socios en América Latina y Estados Unidos y se espera poder gestar sistemas formales de colaboración y estudio conjunto.

Por último, este proyecto buscó ser un aporte de la Universidad Católica al servicio de las personas. Poner la producción científica de conocimientos al servicio de ellas, y en especial de todos aquellos grupos sociales que se encuentran en desventaja, es uno de los desafíos inscritos en el corazón de la agenda de esta Universidad, una expresión de esa pasión por Chile que tiene en el padre Alberto Hurtado una tradición ejemplar y que nos compromete en los caminos inconclusos de su herencia.

NOMBRE LIBRO

## Capítulo II.

# Fundamentos conceptuales de las políticas en el siglo XXI

---

Comentarios a Proyecto Fondef Innovar en Calidad,  
de Teresa Matus y Colaboradores

**Aldo Mascareño**

\*

Quiero partir por indicar algo simple: que el modelo de gestión y certificación de calidad para programas sociales diseñado por Teresa Matus y sus colaboradores, se basa en tres pilares conceptuales: la idea de crisis como diagnóstico, la de riesgo como problema y la de calidad como tratamiento. La pretensión de este modelo es el manejo de la alta complejidad involucrada en las relaciones público-privadas en materia de políticas contra la pobreza. Por ello, lo que busco en este texto es observar más detenidamente estos conceptos para ver si ellos nos dicen algo distinto, o al menos más preciso de lo que tenemos frente a los ojos. Para esto, parto por el concepto de crisis (1), sigo con el de riesgo (2), para luego abordar el de calidad (3) y el de complejidad (4). Continuo con una evaluación metafórica del modo en que la complejidad social ha intentado ser domesticada especialmente en el siglo XX (5), y concluyo con una breve reintegración de los conceptos de crisis, riesgo, calidad y complejidad en el objeto que producen: el modelo de gestión de calidad para programas sociales (6).

## 1. Crisis

Teresa Matus nos dice que estamos en tiempos de crisis. Si uno quisiera ser cínico debería decir: ‘¡y cuándo no!’ Sin embargo, solo basta mirar por la ventana para saber que el siglo XXI no se ve como el más optimista de los siglos y que el diagnóstico es acertado: hoy existe una expansión sistémica sin igual en la historia de la humanidad, y por tanto, la cantidad de conflictos, de colisiones, de fricciones no tiene correlación con otros tiempos. Antes se podía identificar la fuente de esos conflictos y de algún modo siempre se pudo reaccionar ante ella: luchas por recursos entre tribus segmentarias, sacrificios a los dioses en las sociedades centro-periféricas, guerra contra conquistadores y colonizadores en la sociedad estratificada, guerra contra naciones imperiales en la modernidad. Hoy el enemigo no se ve. No hablo con esto del terrorismo —que en las redes tecnológicas es más visible que nunca— pues el terrorismo sigue siendo una especie de batalla clásica del siglo XX, batalla de amigos y enemigos. Los conflictos del siglo XXI son entre vecinos funcionales; se pierden en eternas cadenas de causalidad sistémica y se producen regularmente sin pretensión explícita de generar problemas: como la crisis financiera última que fragmentaba y fragmentaba los riesgos para que los que nunca podrían haber accedido a la casa propia pudieran hacerlo; como el estado de bienestar que para alcanzar sus fines distributivos debe producir y producir burocracia y termina redistribuyendo recursos a la burocracia más que a los públicos; como los programas sociales que desean resolver eficazmente estos problemas complejos y los reducen a causas y efectos que omiten el 90% del problema, como por ejemplo cuando se propone con la desfachatez del más terrible simplificador que solo más inversión es la clave para una educación de calidad.

En el uso griego del concepto de crisis, este significaba separación, disociación, pero precisamente porque se trataba de eso, quien se encontraba en crisis tenía que decidir. Se había alcanzado un punto

crucial que exigía una decisión, un juicio, un veredicto que resolviera lo irresoluble: de qué lado de la disociación se está. La resonancia médica de la crisis es clara: la crisis refiere al extrañamiento que produce la enfermedad, pero también al juicio que se debe tener acerca del curso de la misma (Koselleck 1973, 2006). Con su introducción al latín, el concepto adquirió un sentido metafórico político y social. La crisis se transformó entonces en una fase transicional de épocas. Esto es, por ejemplo, lo que expresaba Rousseau en el Emilio (2000: 251): “Nos vamos acercando al estado de crisis y al siglo de las revoluciones” Se diagnostica una disociación (alienación dirá Marx posteriormente), frente a la cual había que tomar partido: o se apoya el antiguo orden o se opta por la nueva época. Esto se ha reproducido históricamente en varias oportunidades. Si uno lo observa secuencialmente, el despliegue en el transcurso de la modernidad hasta hoy adquiere la siguiente caracterización: en el origen de la modernidad se debe distinguir entre monarquía/burguesía; una vez que la burguesía pasa a ser el valor desde el cual se observa, la distinción se transforma en burguesía/proletariado; cuando triunfa el proletariado se reflexiona acerca de si ese estado no constituye una dictadura, entonces la distinción es: proletariado/dictadura, que se opone en otras regiones del mundo a la forma dictadura/democracia; y finalmente, en la actualidad, la pregunta por las condiciones democráticas de la democracia lleva a transformar esta distinción en la diferencia democracia/populismo. En cualquiera de estos casos, mientras más se postergue esa decisión, más durará la crisis. Esta imposición de elecciones entre alternativas fuertes abre también la posibilidad de ampliar la familia semántica a la crítica. Crisis y crítica se orientan entonces a cubrir linealmente el espectro temporal. Mientras la crisis pone énfasis en que el pasado ya no se condice con el presente, la crítica pone énfasis en que el presente ya no se condice con el futuro, y por eso, el presente debe ser transformado. En ambos casos se exige de una decisión pronta.

La crisis actual está en que los modelos políticos de control del pasado como el intervencionismo estatal, la identidad cultural, el romanticismo nacionalista, o la religiosidad fundacional— ya no son útiles para la descentralización, multivariabilidad y complejidad del presente. Frente a esto lo que el modelo de Matus et al. propone es procesar la crisis descentralmente. Son los propios programas sociales los que se evalúan a sí mismos en cuatro componentes: organizativo, interventivo, equipos de trabajo e informativo. A esto Matus (2000) en otro lugar, le ha llamado intervención polifónica. Aquí queda claro dónde está la polifonía: es la polifonía de una diferenciación moderna que no puede ser controlada tonalmente, pues si algo así se intenta, la crisis solo se agudiza, pues cada parte toca su propia melodía en su propio ritmo. La intervención polifónica debe vivir con ese riesgo.

## 2. Riesgo

El concepto de riesgo no es claramente rastreable sino hasta los siglos XV-XVI. El contexto de su aparición es el del comercio marítimo y los contratos de *lex mercatoria* que regulaban quien debía hacerse cargo de los costos en caso de daños (Luhmann 1992). Esto, sin embargo, configura ya una tendencia. Mientras la religión promovía la prudencia y la discreción, un naciente sistema económico supranacional promovía optar por lo desconocido. Sin embargo, optar por lo desconocido supone una acentuación de la orientación hacia el futuro, y por tanto una incertidumbre que debía ser reducida ante los eventuales daños. El concepto de riesgo queda así asociado a la ocurrencia de eventuales daños futuros que pueden acontecer cuando no se sigue el curso normal (prudente) de las cosas.

Son múltiples los sistemas sociales que hacia fines de la Edad Media comienzan a trabajar con esta orientación hacia el futuro. La economía en el comercio por lo pronto: se compra en la perspectiva de vender o consumir; en cualquiera de los casos, el foco siempre se

sitúa en el futuro. Lo mismo sucede en las finanzas con el crédito como promesa de pago futuro; en la ciencia a través del razonamiento hipotético, que solo puede constatarse o rechazarse en un punto indeterminado del futuro; o la política por medio de la planificación, que transfiere la indeterminabilidad del futuro al presente mediante una procedimentalización del tiempo. En cada uno de estos casos se trataba de tomar decisiones inciertas (imprudentes) que podrían provocar eventuales daños futuros, para los cuales, el cálculo, el resguardo jurídico, el procedimiento, la técnica, constituyeron mecanismos de manejo de la imprudencia y, por tanto, de tratar con el riesgo de esos eventuales daños.

El problema es que hoy esos riesgos se multiplican por doquier y conducen a crisis más o menos extendidas y recurrentes de complejidad. Las soluciones de un programa social constituyen eventuales daños futuros, es decir riesgos, para otras áreas. De otro modo uno no se explica que alguien pueda estar en contra de aumentar el salario mínimo, de aumentar la cobertura AUGE, o de una educación de calidad. Pero hay gente así. Y ciertamente no se trata de malas personas (podría pensar uno), sino solo de marionetas irreflexivas, presas de la racionalidad sistémica en la que se inscriben y en la que ni siquiera, muchas veces, decidieron estar, o ni siquiera saben que están.

Frente a esto la propuesta de Matus et al. es preocuparse menos de las marionetas y más de la complejidad de la racionalidad sistémica. Al sistema, o a la constelación de sistemas que produce problemas, se opone también un sistema (de certificación de calidad) que no elimina (pues eso es imposible), pero sí reduce la probabilidad de ocurrencia de los eventuales daños futuros. El sistema de certificación de calidad es un mecanismo de procesamiento de riesgos, que no impide a las organizaciones hacer lo que hacen, pero que en función de la previsibilidad del futuro, sí las conmina a hacerlo con criterios de calidad.

### 3. Qualitas

No nos debiera sorprender que el concepto de calidad provenga de las arenas de la retórica —incluso de una especie de pariente pobre de la oratoria en el Imperio Romano tardío, como es la declamación, es decir, el entrenamiento para hablar como un abogado, aunque no para serlo. Qualitas es el neologismo latino empleado por Cícero para referir al griego ποιότης (de Platón), que hoy traduciríamos por cualidad. En la retórica de la declamación jurídica, la qualitas constituye la tercera dimensión de la stasis —esto es, de aquello que el caso (jurídico) trata. La primera dimensión, la conjetura, interroga si el caso existió; la segunda, la definición, inquiere acerca de si el evento cae dentro de su definición jurídica; y la tercera es la qualis o qualitas, que consiste en la determinación de las motivaciones, posibles justificaciones o las circunstancias mitigantes del acto admitido (Blommer 2007). El concepto imponía establecer una relación entre las razones propias y las exigencias del entorno para determinar a qué categoría —o dicho en español antiguo: a cuál categoría— el caso podía ser adscrito. En este sentido, la qualitas es distinta a la sustancia. Mientras esta última permanece, la qualitas varía y tiene un efecto de valoración y comparación de las cosas. Frente al quantus, que pone el acento en la propiedad poseída, la qualis es un identificador de la manifestación de propiedades (Company 2009).

A causa de su capacidad relacional y su exigencia comparativa, el concepto gana en importancia especialmente en la Edad Media, donde el quantus en el sentido de posesión de una propiedad y la qualis, como valoración de esa propiedad, llegan a identificarse. Hay personas cuyas propiedades o cualidades son de mayor o menor calidad. Este es el uso que Cervantes estableció en *El Quijote*:

¿No conoce vuestra merced, señor oidor, a este caballero que es el hijo de su vecino, el cual se ha ausentado de la casa de su padre en el hábito tan idecente a su calidad como vuestra merced puede ver?

Mirole entonces el oidor más atentamente y conocióle, y, abrazándole, dijo:

¿Qué niñerías son éstas, señor Don Luis, o qué causas tan poderosas, que os hayan movido a venir de esta manera, y en este traje, que dice tan mal con la calidad vuestra? (Cervantes 2004: 460)

Calidad es rango social, es un derivado de la propiedad del ser, o más bien, del pertenecer a un estrato. Dicho en otros términos, la calidad se sobreincluye en el rango social: al interior del rango tienen todos la misma calidad; observadas desde el rango superior, todas las demás calidades son inferiores. El concepto permite ahora una comparación estratificatoria.

La modernidad disuelve esta comparabilidad estratificatoria — aunque lo hace solo en relación a personas— por medio de una remoralización generalizada que entendió a cada persona bajo una igual calidad —como ciudadano o como miembro de la especie humana; la clasificación de calidades se mantiene para procesos y resultados. En el sistema económico, por ejemplo, se comienza a hablar de niveles de bienestar y rentabilidad, en la educación se establecen ranking de calificaciones, en la salud se formulan criterios de riesgo epidemiológico, en el sistema financiero se desarrollan medidas para clasificar la calidad de los paquetes accionarios, y en el plano de las políticas se comienzan a establecer medidas de evaluación social que dan cuenta de la calidad interventiva de los programas. Dicho en términos modernos, en cada esfera comienza a importar cómo se llega al resultado. La calidad permite hacer observable este devenir.

#### 4. Complejidad

Un antecedente semántico del concepto de complejidad, se encuentra en la idea platónica de *symploké* como forma del combinación en el nivel de las formas y en de los nombres, y que Platón examina en Sofistas como combinación en el discurso de nombres

y verbos (Martínez 2007). Esta idea de *symploké* se sostiene como alternativa al monismo, como unidad de relación de todo con todo y que deriva en misticismo, y al pluralismo radical, que presupone la no-relación entre las cosas, y que concluye en escepticismo (Marcos de Pinotti 1995). *Symploké* implica una forma de entrelazamiento que mantiene la autonomía de lo entrelazado; es, de esta forma, una modalidad dual que enfatiza al mismo tiempo la autonomía e interdependencia; una unidad de diferencias en el sentido moderno del concepto de complejidad (Luhmann 1971a, 1971b).

Producto de esta dualidad de autonomía e interdependencia que la complejidad presupone, el concepto comienza a adquirir una mayor presencia en el desarrollo de la matemática y de la técnica, especialmente en el Renacimiento, bajo el desarrollo de los números complejos (Fink 2007). La máquina y el organismo son, posteriormente, en los siglos XVIII y XIX, el reflejo metafórico de la complejidad, hasta que precisamente estas metáforas se extienden a la observación de lo social en esos mismos siglos en forma de mecanicismo y organicidad de lo social, como en Marx y Durkheim respectivamente (Mascareño 2005). La creciente interrelacionabilidad del mundo, sin embargo, tanto en términos físicos (colonialismo) como comunicativos (medios de comunicación), hizo que pronto estas metáforas quedasen demasiado estrechas para captar la radicalidad de la *symploké* moderna. Ello permitió, en la segunda mitad del siglo XX, un reposicionamiento del concepto de complejidad como concepto de mundo, especialmente bajo la noción de sistema.

En este marco, la complejidad adviene cuando cada elemento no puede ser relacionado en cada momento con cada elemento conocido o imaginado, sea en nuestra propia conciencia, en la interacción con otros, en las organizaciones en las que nos movemos día a día, en la sociedad mundial en que hoy vivimos. Conocemos la complejidad de la sociedad sólo por experiencia negativa, por la experiencia de que hay algo que no podemos aprehender, algo que sin ser trascen-

dente, nos supera, pero a la vez nos afecta en cada oportunidad en que salimos de la seguridad ontológica de al menos saber que estamos vivos. La complejidad es una red infinita, por tanto sin extensión, de vivencias y de acciones de cada uno de nosotros (Luhmann 1971a). Está en las relaciones en que nos movemos, en las relaciones entre relaciones, en los elementos obvios que se aparecen ante nuestra vista y en las estructuras latentes que no vemos pero que son condición de posibilidad de un mundo del que creemos estar seguros. Complejidad es la suma de lo que se ve y lo que no se ve, de conocimiento e ignorancia, de decisiones conocidas y afectados indeterminados, de certezas e inseguridades. La complejidad tiene el doble rostro de Jano, del que sólo sabemos que hay otro lado por lo que anuncia el que podemos ver.

Esta negatividad de la complejidad, esto es, el hecho que consista de ignorancias, inobservables e indeterminabilidades es, especialmente, lo que hace fútil cualquier intento por domesticarla, pero a la vez, es lo que otorga las claves para poder lidiar con ella.

## 5. Metaforología de la domesticación de la complejidad

En la historia de la humanidad, hay tres figuras que intentaron domesticar la complejidad. Una es ficticia (a); la otra también, aunque sagrada, según dicen los creyentes (b); la tercera fáctica, como podría aventurar que no hay duda (c).

a) Me declaro incompetente para decidir si las ‘ficciones’ de Jorge Luis Borges efectivamente son eso: ficciones, o si se trata de historias reales de un mundo que comienza a transformarse en postmoderno —al menos habría que decir, creo, que se trata de ficciones reales. Funes el Memorioso es uno de los tres personajes en la historia humana que tuvo la experiencia total de la complejidad e intentó domesticarla. Ireneo Funes podía recordar “las formas de las nubes australes del atardecer del 30 de abril de 1882 y compararlas con

las vetas de un libro en pasta que había mirado sólo una vez y con las líneas de espuma que un remo levantó en el Río Negro” (Borges 2002: 120-121). Ireneo reconstruía días enteros y por cierto para hacerlo tomaba otro día entero. Según el memorioso Funes “más recuerdos tengo yo solo que los que habrían tenido todos los hombres desde que el mundo es mundo” (Borges 2002: 121). Si la complejidad es la inalcanzabilidad de todos los elementos, todas las relaciones entre elementos y todas relaciones entre relaciones, entonces Funes —después de su accidente que lo dejó en cama tullido pero con la memoria de la humanidad— es el correlato carnal de la complejidad. En él se condensa la infinitud del mundo; es la parte del todo en la que el todo refleja su inaprensibilidad. Funes el memorioso no es un símbolo visible de la complejidad, es la complejidad misma hecha hombre.

Paradójico sería advertir ahora que Funes el memorioso no tenía memoria. Pero efectivamente. Memoria no es simple capacidad de recordar, sino más bien capacidad de distinguir entre recuerdo y olvido. Ireneo Funes podía extenderse a la complejidad del mundo por su incapacidad de seleccionar qué recordar y qué olvidar. Para él todos los recuerdos eran del mismo rango y cuando es así, vale lo mismo recordar el horóscopo del 11 de septiembre de 1973 que los asesinatos políticos de ese mismo día —sólo por poner un ejemplo. Cuando todo se recuerda no hay capacidad de abstracción, no hay concepto: cada cosa es un particular, no hay especie, clase ni subclase.

A Funes el memorioso lo agobiaba la complejidad porque él mismo era la complejidad; él mismo era infinito. Por eso tampoco podía procesarla ni domesticarla. Si cada uno de nosotros fuese como él, la coordinación de la sociedad moderna descentralizada no sería problemática: todos conoceríamos cada mañana al despertarnos las rutinas de cada otro y podríamos adecuarnos mutuamente a los pasos de los demás: no habrían colas en los paraderos, informes atrasados o expectativas de políticas públicas decepcionadas. No habría riesgo

en esas complejidad puesto todo estaría previamente calculado. Pero los seres humanos normales olvidamos para recordar, es decir, seleccionamos. Para vivir en un mundo complejo hay necesariamente que seleccionar; seleccionar implica decidir para evitar las crisis, y decisión supone una cuota alta de riesgo. Ireneo no distinguía nada; para él todo era igual de importante, por ello no podía decidir; su vida era por tanto una crisis eterna, y por ello su riesgo se multiplicaba en cada indecisión, o lo que es lo mismo, se multiplicaba en cada decisión de no decidir.

En el mundo chileno de las policies, anda mucho Funes dando vuelta; no tanto en el sentido de lo memoriosos, sino en cuanto a la funesta incapacidad de decidir, de provocar crisis y en la externalización de los riesgos que ellos deberían asumir. ¿Quién paga los riesgos del actual sistema de transporte público?, los usuarios; ¿quién paga los riesgos de la negación histórica de una problemática indígena?, los indígenas; ¿quién va a pagar los riesgos de la doctrina ‘no hay asuntos pendientes con Perú y Bolivia’?, seguro todos lo haremos. Cuando se trata de programas sociales y de políticas públicas, hay que tener en cuenta la complejidad del mundo, hay que seleccionar un modo de intervenir en él que se haga cargo de esa complejidad, y hay que asumir los riesgos de las decisiones de intervención que se toman. Solo de ese modo se evitan o manejan las crisis.

Creo que este es el pathos fundamental de la propuesta de Teresa Matus y colaboradores en torno a la calidad de los programas sociales: intervención en la complejidad social con medios complejos y responsabilidad. Con medios complejos significa dejar de pensar que las personas son máquinas triviales las que, cual citrola de los años setenta, se las arreglaba con un alambrito. Los actores, organizaciones y sistemas sociales actuales crean y recrean constantemente sus elementos, los relacionan de modos inesperados y reaccionan alérgicamente a cualquier intento de manipularlos heterónomamente.

Por ello los nuevos desarrollos de políticas hablan de policy-net-

works, de sistemas de negociación, mesas de deliberación, intervención contextual, política de opciones. Es decir, mecanismos descentrales para intervenir en una sociedad de problemas complejos en la que no se asume que el interventor (una mala expresión) tiene la última palabra del problema que aborda, sino que más bien es un buen terapeuta que mueve a los ‘intervenidos’ a la coordinación y a la autorregulación. Vuelvo sobre ello hacia el final. La intervención polifónica supone alta responsabilidad con los riesgos de las decisiones que inevitablemente se deben tomar. Todo programa social se define por un intento de absorber riesgos que para los afectados son inmanejables. Es por tanto una paradoja sin nombre el que los riesgos que derivan de esos programas se externalicen a los afectados, como en los tiempos de viaje del transporte público, en los apretones en el metro, en los ‘programas brujos’ de fin de año para gastar el presupuesto, en las clausuras de zonas residenciales por la construcción de carreteras, en la expansión urbanística hacia zonas sin espacios comerciales, escuelas u hospitales. Responsabilidad significa, en este sentido, máxima absorción de los riesgos y peligros que las políticas producen para los afectados. Es cierto que no todos los riesgos se pueden absorber, precisamente porque la complejidad de la sociedad genera dinámicas no lineales e imprevisibles para diseñadores y políticos, pero también es cierto que saber que la sociedad es una máquina compleja y no una máquina trivial, tendría que cambiar el enfoque hacia la calidad de los programas sociales —aunque probablemente para ello haya que cambiar a varios diseñadores y a muchos más políticos: a los de derecha por ejemplo, que creen que con más carabineros en las calles habrá más seguridad; a los de izquierda, que piensan que con más educación habrá menos pobreza, y a los de centro que piensan menos que los otros.

**b)** La segunda figura de la historia humana que se internó en la complejidad y quiso domesticarla es sagrada. Por supuesto se trata de la idea de Dios, la Providencia según Kant, el Espíritu Absoluto según

Hegel. Dios representó la unidad de la diferencia de la sociedad, fue la condensación completa de la complejidad de la sociedad, tanto hacia el pasado, en el presente, como hacia el futuro. Por su infinitud, además de carecer de extensión, Dios carece de temporalidad. Es todo y uno a la vez. Un hiperser sin entorno y eterno, que por su omnicomprensividad integra a todos los seres humanos individuales. Sin embargo, cuando la sociedad comenzó a diferenciarse, primero en estratos y luego en sistemas funcionales, la totalidad de sentido perfecta contenida en la idea de Dios comenzó a tambalear. Para ello la teología práctica inventó al demonio para justificar por qué en la Tierra los iguales ante Dios eran tan distintos entre los hombres. De ahí surgen la Gran Cadena del Ser de la Edad Media, las nueve esferas de Dante y la consoladora doctrina de la inversión en el Más Allá. La teología tecnocrática en tanto, también llamada escolástica, diseñó el concepto de contingencia para indicar que el plan divino era incomprensible para los seres humanos y que por ello, a pesar de la unidad sagrada fundamental, el mundo se nos aparece altamente diferenciado e impredecible. La sociedad comenzó a entenderse entonces como un espacio diabólico y contingente, cuya unidad estaba en el símbolo Dios, en un mundo más allá del mundo. Mientras Dios simboliza, une en la trascendencia, el demonio diaboliza, separa en la inmanencia.

La sociedad compleja moderna es el correlato de estas figuras teológicas; es un juego altamente contingente de diferenciaciones y unidades, de efectos diabólicos y simbólicos, de separaciones y reuniones. Casi sin excepción las políticas han presupuesto a la sociedad como una unidad en un doble sentido: unidad en las formas de organización y expectativas de los afectados, de modo tal que cualquier desviación es considerada una anomalía respecto del plan divino, y unidad en los tipos de carencias que se atribuyen a la población. En el primer caso, por ejemplo, no se requerirían hoy políticas para inmigrantes porque se les entiende como subversión momentánea de un

mundo de vida apriorístico de la connacionalidad, tampoco legislación para familias homosexuales porque escapan a la 'normalidad'; y menos para la regulación del aborto porque es antinatural. Hace falta la memoria de Funes para recordar que hace poco más de un siglo la esclavitud también era natural y que hace menos las mujeres no tenían derecho a voto. En el segundo caso, se generalizan carencias a una población indeterminada que las vivencia y las actúa de maneras diferenciadas. De este modo, se piensa que la pobreza urbana sería idéntica a la pobreza indígena, ambos requerirían el mismo 'puente entre los ciudadanos y sus derechos'. O que el proceso de la creación artística se podría descomponer en objetivos y plan de trabajo, como lo pide el Fondart, lo mismo que una investigación sociológica o una de física teórica.

Desde que Dios decidió quedarse en las alturas después que crucificamos a su hijo, el demonio de la diferencia comenzó a apoderarse de los mortales. Una sociedad compleja es una sociedad en la que la unidad se ha descompuesto en fragmentos (Lyotard), en sistemas (Luhmann), en campos (Bourdieu), en *différance* (Derrida), en 'agrupaciones de espumas' (Sloterdijk). Producto de esta diferenciación hay más elementos, más relaciones y más relaciones entre relaciones, es decir, la sociedad es crecientemente más compleja. Ha tomado mucha mayor conciencia de la autonomía de los espacios que ella misma se ha creado, tanto institucionalmente como grupal e individualmente. Basta ver las reacciones de estudiantes secundarios y universitarios ante los problemas educativos, las de deudores habitacionales, las de agrupaciones gay, ecologistas o indígenas frente a las decisiones de instancias centrales, para darse cuenta que la diabólica contingencia de la complejidad social no acepta cláusulas imperativas acerca de cómo los diversos espacios deben comportarse ni entender unitariamente el mundo. Ninguna política pública de calidad puede dejar de tener en cuenta esta autonomía de los afectados, pues si lo hace chocará permanentemente con los sistemas de inmunización de cada

grupo y de cada organización, como lo hicieron los griegos con los troyanos por 10 años, o los españoles con los mapuche por 500. Y si tienen éxito en su política de ‘entrar a la fuerza’, esos programas lograrán algún cambio sólo mientras la intervención dure, pues cuando los extraños se van, los pobladores regresan a vivir al lado del río, el marido sigue maltratando a su esposa y los jóvenes en rehabilitación vuelven al destierro de la pasta base. No hay éxito ni calidad en los programas sociales sin atención a la autonomía de los afectados.

c) La política de ‘entrar a la fuerza’ fue la que caracterizó a la tercera figura de la historia humana que quiso domesticar la complejidad: la figura del estado. No por nada Hobbes la identificó con el Leviatán, el monstruo frío que domina el poder malvado del egoísmo individual conducente a la guerra de todos contra todos. Para mantener unidos a individuos ávidos de posesiones, la intensidad del estado debe ser más poderosa que la arrogancia individual. El descentramiento de la sociedad estamental de la Edad Media constituyó un pluralismo articulado sobre violencia: complejidad social en su estado más salvaje. El contrato con el Leviatán pretendió domesticar esa complejidad: supuso entregar la violencia al estado, legitimarla en forma de absolutismo constitucional, organizarla en términos de sociedad estratificada y darle a todo ello el título honorífico de bien común y luego de razón. ¿Cuánta barbarie ha fluido desde las fuentes legitimatorias del bien común y la razón? Por medio de ellas, el estado se permitió ‘entrar a la fuerza’ en todas partes: de manera represiva en tiempos del estado absoluto, restitutivamente en el estado liberal y con politización generalizada en el estado intervencionista y de bienestar. Sus políticas siempre entendieron que la única forma de domesticar la complejidad de la sociedad era imponiendo los propios términos a las expectativas y lógicas de funcionamiento de los involucrados. Después de ver el cinismo de la vieja y nueva guardia política al negarse a modificar el actual sistema electoral porque este no sería ‘un problema de la gente’, nadie podría decir que esta época

ha quedado atrás.

Pero los continuos fracasos de Funes, Dios y el estado en la domesticación de la complejidad social, han hecho pensar a algunos que las políticas públicas tendrían que plantearse de otro modo ante el demonio de la contingencia. Autonomía, reglas de autorregulación y coordinación parecen ser las claves cuando se trata de pensar en políticas públicas para un mundo estructural y normativamente diferenciado. Sobre esta base se puede hablar de formas de coordinación descentralizada que reconocen tal autonomía pero que a la vez suponen un mínimo de visión de mundo que permita criterios orientadores de la complejidad social por medio de políticas públicas (Mascareño 2010). Entre estos modelos están la perspectiva neoinstitucional, las policy networks, los sistemas de deliberación, la intervención contextual, y la options policy.

La perspectiva neoinstitucional pretende conectar el carácter formal de las policies, con los acontecimientos de entorno relevantes. En tal sentido se puede hablar de un espacio de política institucionalizada, donde valores, normas, símbolos y rutinas de los involucrados juegan un rol central en la implementación de políticas. El enfoque de las policy networks, en tanto, enfatiza la coordinación horizontal de espacios diferenciados. Es signo de un estado ‘débil’ —dice Mayntz (1993)— pero indica a la vez la sensibilidad por una elevada complejidad de la dominación política. Los sistemas de deliberación constituyen especialmente una forma positiva de coordinación. Puesto que cada actor colectivo o corporativo representa intereses particulares, los sistemas de deliberación implementan mesas de negociación procedimentalizadas para el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas. No buscan consenso moral (o unidad) en torno a las materias que tratan, sino acuerdos pragmáticos que permitan operar. La intervención contextual en tanto —señala Willke (1995: 112)— “exige una autolimitación del actor interviniente en lo que a la dirección y cualidad de la intervención se refiere, así como también

una ‘comprensión’ del modo de operación del sistema intervenido a fin de que la intervención sea realizada de forma tal que para el sistema intervenido se haga accesible”. Finalmente, una política de opciones desconfía de los mecanismos clásicos de sanción, persuasión, presión moral, contrato. Ninguno de ellos es suficientemente reflexivo, no dejan espacios a la contingencia. En su lugar se propone “disminuir el poder del derecho en ciertos dominios y hacer abandono de sus pretensiones de una regulación comprensiva. En vez de ello, sólo produciría una regulación opcional que los interesados podrían usar o no, como ellos lo encuentren más adecuado” (Teubner 1993: 94). A esto también se la ha denominado derecho reflexivo o programa jurídico relacional.

## 6. Conclusión

Parece altamente plausible que los fundamentos conceptuales de las políticas en la época actual sea captado por la trilogía crisis-riesgo-calidad si ellas se entienden en el marco general de la creciente complejidad de la sociedad moderna y su indomabilidad. En el período de formación de los estados nacionales en el siglo XIX, esta trilogía pudo ser crisis-orden-progreso civilizatorio: el diagnóstico de la crisis suponía como problema una situación de caos que debía ser solucionada mediante el tratamiento del continuo progreso. En la primera mitad del siglo XX, la trilogía es crisis-tradición-modernización: la crisis se entendía como un problema quiebre con la tradición que solo podía ser tratado por más modernización. En tanto, en la segunda mitad del siglo XX, la trilogía se entendió como crisis-politización-desarrollo capitalista privado: la crisis es exceso de estado, politización de la sociedad, frente a la cual el énfasis en el desarrollo privado se entendió como tratamiento. En cada uno de estos casos, las políticas siempre se vieron como la resolución de la crisis; no como un conjunto de decisiones que en sí misma era riesgosa y que requería reflexivización.

Con el trabajo de Matus y sus colaboradores, las policíes pueden comenzar a formar esa conciencia de riesgo, y a verse a sí mismas como parte del problema que no dejará de ser complejo. La calidad y el mejoramiento continuo generado por auto-observación sirven a este fin. Por ello, una certificación de calidad como la propuesta en este proyecto, no es la solución del problema, sino que es el modo en que se le llama la atención a los programas sociales para que ellos mismos se pongan a tono con la trinidad crisis-riesgo-calidad de las policíes actuales. En una época de alta complejidad, la incapacidad de decisión a lo Funes, la subvaloración de la autonomía de los afectados por una política sacra de la unidad en un mundo más bien diabólico, así como la política de ‘entrar a la fuerza’ representada en intervenciones centralistas, lineales y autoritativas, están condenadas al fracaso. Solo aquellas que seducen contextualmente al auto-incremento de la propia reflexividad pueden alcanzar buenos resultados. Seguramente este será el caso del Modelo de Gestión de Calidad, pues con un diseño hecho con las herramientas más sofisticadas de teoría social contemporánea siempre es más fácil enfrentar la complejidad y contingencia del futuro.

## Referencias

- Bloomer, W. (2007): Roman declamation: The Elder Seneca and Quintilian (297-306). En W. Dominic y J. Hall (eds.), *A Companion to Roman Rhetoric*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Borges, J. L. (2002): *Narraciones*. Madrid: Cátedra.
- Cervantes, M. (2004): *Don Quijote de la Mancha*. Madrid: Real Academia Española.
- Company, C. (2009): *Sintaxis histórica de la lengua española*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Fink, K. (2007): *A Brief History of Mathematics*. New York: Cosimo.
- Koselleck, R. (1973): *Kritik und Krise*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Koselleck, R. (2006): Crisis. In *Journal of the History of Ideas* 67(2): 357-400.
- Luhmann, N. (1971a): Sinn als Grundbegriff der Soziologie (25-100). En J. Habermas & N. Luhmann: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie?* Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1971b): Systemtheoretische Argumentationen. Eine Entgegnung mit Jürgen Habermas (291-405). En J. Habermas & N. Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie?* Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1992): *Sociología del riesgo*. México DF: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara.
- Marcos de Pinotti, G. (1995): *Platón ante el problema del error. La formulación del Teeteto y la solución del Sofista*. Fundec: Buenos Aires.
- Martínez, F. (2007): *Fundamentos histórico-filosóficos de la*

complejidad en la Antigüedad. *Revista de Humanidades Médicas* 7(2): 1-26.

- Mascareño, A. (2004): El trazo y la metáfora, o ¿qué puede aportar la investigación sistémica? *Cinta de Moebio* 20: 1-6.
- Mascareño, A. (2010): Coordinación social mediante políticas públicas: El caso chileno. *Revista de la CEPAL* 101: 111-126.
- Matus, T. (2002). *Propuestas contemporáneas en trabajo social. Hacia una intervención polifónica*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Mayntz, R. (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. *Politische Vierteljahresschrift* 24: 39-56.
- Rousseau, J. (2000). *Emilio*. Buenos Aires: Aleph.
- Teubner, G. (1993): *Law as an autopoietic system*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.
- Willke, H. (1995): *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. Stuttgart: Gustav Fischer.

## Capítulo III.

# El lugar de la eficacia, eficiencia y evaluación en el Modelo de Gestión de Calidad CEES-UC

---

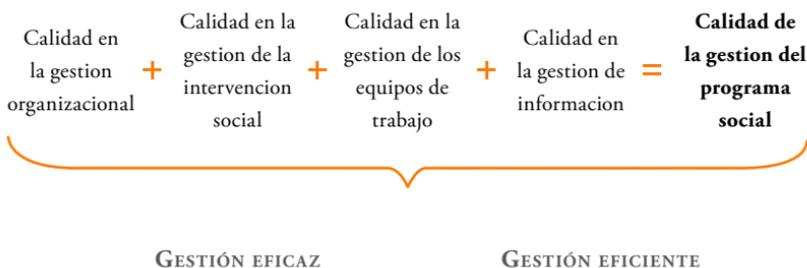
Alicia Razeto

La eficacia y eficiencia son términos que parecen todavía estar lejos de acompañar la gestión de las políticas sociales en América Latina. Chile no es ajeno a esta realidad, ya que a pesar de mostrar avances sustantivos en la calidad de las políticas y programas, la preocupación por la eficacia y eficiencia en materia de lo social, se ha instalado de manera aún incipiente. En este contexto, el Modelo de Gestión de Calidad CEES-UC postula que la presencia de eficiencia y eficacia son necesarias para producir una gestión de calidad de los programas que diversas organizaciones, públicas y privadas, se encuentran implementando. La capacidad de gestionar con calidad los programas sociales se manifiesta en cuatro dimensiones de alta relevancia en la operación de dichos programas (Figura 1):

- a) La organización en la cual opera el programa,
- b) La intervención social que se lleva a cabo con los usuarios,
- c) Los equipos de trabajo que impulsan la intervención social y,
- d) Los sistemas de tecnología e información que utiliza el programa para registrar, analizar y retroalimentar sus prácticas.

Estas cuatro dimensiones, adquieren la condición de componentes infaltables del Modelo, ya que una buena gestión de ellas -orientada hacia la eficacia y la eficiencia-genera las posibilidades para acercar al programa a la calidad de la gestión. Estos componentes se encuentran estrechamente relacionados entre sí, afectándose los unos a los otros. Pero además, tienen alcances y dimensiones distintas, siendo la organización aquella más amplia, que aglutina a las otras, determinando en una proporción relevante, los valores, formas, límites y posibilidades que adquieren las demás. Por su parte, la intervención social contiene la gestión de los bienes y servicios que se prestan de forma directa a los usuarios, siendo el equipo que la gestiona, un actor de suma relevancia en la búsqueda de la calidad. Los sistemas de tecnología e información se presentan como una herramienta necesaria y útil para la eficiente gestión de la intervención social, siendo tarea de los equipos de trabajo incorporarla y ocuparla a favor de la calidad de las acciones y tareas que se ejecutan.

**Figura 1: Componentes de la calidad de la gestión y el lugar de la eficacia y eficiencia**



## **Definiendo eficacia y eficiencia en la gestión de los programas sociales**

La gestión de un programa social “es un proceso permanente e integral que comprende la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones de ese programa, destinadas a generar resultados eficaces, eficientes y de calidad que transformen las condiciones de vida de la población beneficiaria”<sup>16</sup>. Por gestión social se entiende la formulación, implementación, evaluación y monitoreo de los programas y proyectos sociales, en conjunto con la generación de condiciones institucionales y organizacionales necesarias para obtener resultados adecuados<sup>17</sup>. La gestión debe orientarse a lograr resultados, ya que la finalidad de un programa social es solucionar o transformar, con eficiencia y calidad, los problemas específicos de las poblaciones del país. La gestión es el proceso operativo que permite identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que resuelvan efectivamente esos problemas.

De las definiciones revisadas se extrae como elemento común, que las acciones contenidas en un programa se encuentran orientadas a producir resultados. Sin embargo, para que las acciones produzcan un resultado de calidad, se requiere de una gestión orientada a maximizar los logros del programa. En consecuencia, la eficacia y eficiencia con la cual se gestionan dichos programas, contribuirán a generar calidad.

Los conceptos de eficacia y eficiencia han sido trabajados en el área de la administración y la economía. De forma creciente, se les ha transportado al ámbito de lo social, en un esfuerzo por visibilizar la necesidad de producir resultados en la gestión de las políticas sociales.

---

<sup>16</sup> Siempro y Unesco. Gestión integral de programas sociales. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999) p. 10.

<sup>17</sup> Cohen y Franco. Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. (México: Siglo XXI y Cepal, 2005).

Operacionalmente, se entiende la eficacia como “el grado en el que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un período determinado, independientemente de los costos que ella implique”<sup>18</sup>. La eficacia es un concepto orientado al logro de los objetivos, a la producción de resultados e impactos esperados<sup>19</sup>. Implica asumir la idea que el proyecto o programa desea producir un cambio en “alguna parcela de la realidad, solucionar un problema social, o prestar un servicio a un subconjunto poblacional determinado”.

Kathy Mokate concuerda con esta definición, postulando que la eficacia de una política o programa se refiere al grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es eficaz si logra los objetivos para el que fue diseñado. Además, un programa es eficaz no sólo si cumple los objetivos, sino que también si lo hace en el tiempo previsto y con la calidad esperada<sup>20</sup>.

Considerando la revisión de los conceptos de eficacia, el Modelo de Gestión entenderá por gestión eficaz de un programa social aquella que:

- Se encuentra orientada al alcance de los objetivos y al logro de los resultados.
- Se encarga continuamente de satisfacer las necesidades de los usuarios del programa, ofreciendo bienes y/o servicios de excelencia que permitan resolver los problemas sociales que gatillaron la

---

<sup>18</sup> Cohen E y Franco R. Evaluación de Proyectos Sociales (México: Siglo XXI editores, 2006) p. 102

<sup>19</sup> Schick, Allen. “El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente”. Revista del Clad. Reforma y Democracia. N° 30 (Octubre de 2004):1-23 <http://www.clad.org/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0050801>, Caracas (acceso diciembre 15, 2009).

<sup>20</sup> Mokate K “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?” en Serie de Documentos de Trabajo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001) p. 1-24.

asistencia del usuario al programa

- Se preocupa de cumplir con las demandas y exigencias que otros actores vinculados al programa le realizan, por ejemplo, sus financistas<sup>21</sup>

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 (1961/1987) 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 período de tiempo especificado”<sup>22</sup>. En una visión económica, 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”<sup>23</sup>. Otro concepto más amplio<sup>24</sup> incluirá en la eficiencia los tiempos de respuesta y número de errores, la accesibilidad de los servicios, cortesía con la que

<sup>21</sup> Ministry of Labour and Social Affairs Czech Republic “Standards for Quality in Social Services”, 2003, en <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2057/standards.pdf> (acceso diciembre 22, 2009)

<sup>22</sup> Chatterjee P y Vadapalli D “The impact of social policy” en The Handbook of social policy, James Midgley y Michelle Livermore (editores) Second edition (USA: Sage, 2009) p. 91.

<sup>23</sup> DIPRES “Notas Técnicas”. División de Control de Gestión. Ministerio de Hacienda, Chile, 2008, p. 20.

<sup>24</sup> Schick, Allen. “El Estado que rinde”.

se proveen y la satisfacción de los usuarios.

Mokate señala que la eficiencia es el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. En sus palabras, “el no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulta ineficiente (o menos eficiente)”. Lo interesante de la concepción de eficiencia de esta autora es que no todo costo corresponde directamente a una expresión en unidades monetarias. Un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible. Por tanto, podría referirse al uso (sacrificio) de tiempo, al desgaste o deterioro de un recurso ambiental (aunque éste no sea transable) o al deterioro o sacrificio de otro bien no tangible como el capital social, la solidaridad ciudadana o la confianza, entre otros<sup>25</sup>.

Cabe destacar, que la gestión eficiente de un programa social colabora con la equidad, al liberar recursos que pueden ser destinados a favorecer a los grupos desaventajados<sup>26</sup>. En consecuencia, la eficiencia en la gestión se fundamenta no sólo desde una perspectiva económica-administrativa, sino que también, desde una perspectiva ética. El mal uso de los recursos por parte de un programa social, resta oportunidades para que otros grupos sociales puedan ser atendidos. En definitiva, la eficiencia y la eficacia en la gestión de los programas sociales, son un desafío vigente para el país, en tanto en su contexto social, subsiste la pobreza y la necesidad de optimizar los recursos asignados a resolver las problemáticas sociales.

Considerando el concepto de eficiencia, el Modelo de Gestión entenderá por gestión eficiente de un programa social aquella que:

- Logra optimizar el uso de los recursos de un programa social para producir bienes y servicios de alta calidad

---

<sup>25</sup> Mokate K “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?”

<sup>26</sup> Cohen y Franco. Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. (México: Siglo XXI y Cepal, 2005)

- Logra minimizar los costos económicos y no económicos en la producción de las prestaciones sociales

Volcar la mirada hacia la eficacia y la eficiencia no significa reducir la atención hacia los valores del gerencialismo, sino que se trata de considerarlos en el contexto de los programas sociales, donde los valores de la ética, la dignidad y el derecho de las personas, y el incremento de las capacidades democráticas de las personas<sup>27</sup> se presentan como principios ineludibles de este tipo de prestaciones.

En esta misma línea, es preciso reconocer que en el ámbito de lo social, existen barreras y obstáculos para la consecución y medición de la calidad, debido a la naturaleza de las prestaciones y a la situación heterogénea en la que se encuentran los usuarios de los servicios: “la intangibilidad de los servicios sociales y el papel de coproductor que tienen el usuario agregan complejidad, ambigüedad y subjetividad a la evaluación de la calidad de los servicios”<sup>28</sup>.

Es importante señalar que el Modelo de Gestión de Calidad, al estar orientado hacia la oferta de las prestaciones, se focaliza en la eficacia y eficiencia de la gestión de los programas sociales, lo que se traduce en observar el proceso de prestación del servicio y no en una evaluación directa de los resultados o impactos que éste genera. Esto, debido a que los resultados que el programa genera se encuentran condicionados a la complejidad de las situaciones de los usuarios y al contexto en el cual se desarrolla el servicio. No obstante, una gestión eficaz y eficiente del programa maximizará las posibilidades de lograr buenos resultados con los usuarios. De esta forma, la eficacia y la eficiencia en la gestión del programa social, implica observar cómo se presta los servicios a los usuarios, y si este proceso acerca al programa las posibilidades de conseguir el logro de sus objetivos.

---

<sup>27</sup> Parsons W, Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas. (Flacso: Buenos Aires, 2007).

<sup>28</sup> Cortázar J, Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales (New York: BID, 2007) p. 49.

## **Algunas notas sobre la eficacia y la eficiencia en los componentes del Modelo de Gestión**

La organización es un componente de especial relevancia en la generación de las condiciones de efectividad y eficiencia en la gestión de un programa social. Una organización está compuesta por un conjunto de individuos o grupos, reunidos para conseguir ciertos objetivos y metas, a través de funciones diferenciadas entre los individuos, y racionalmente coordinadas y dirigidas, con una continuidad en el tiempo<sup>29</sup>. La relación entre medios y fines, la división del trabajo, el poder y la comunicación son característicos de toda organización<sup>30</sup>. Estas características se configuran en base a la búsqueda de mayor eficiencia en la coordinación de las actividades para el logro de los objetivos de la organización.

La efectividad de una organización es un tema de gran interés para las ciencias organizacionales y de administración<sup>31</sup>. Se trata de un constructo que refiere a un juicio realizado por observadores acerca de lo interesante de los resultados del desempeño organizacional desde el lugar estratégico de los variados públicos, directa o indirectamente afectados por la organización<sup>32</sup>. De este modo, referirse a la efectividad de una organización implica formular juicios de valor acerca de ella y sus resultados. Dichos juicios podrían ser realizados por los clientes de la organización (usuarios, para las organizaciones de naturaleza social), por los individuos que la integran, como también por otras organizaciones externas. En este sentido, contar con

---

<sup>29</sup> Porter, L.W., Lawler, E.E. y Hackman, R. *Behavior in Organizations*. (New York: McGrawHill, 1975).

<sup>30</sup> Rodríguez, D *Gestión organizacional: elementos para su estudio*. (México : Plaza y Valdés, 2001)

<sup>31</sup> Zammuto R, *Assessing Organizational Effectiveness*. (USA: State University New York Press, 1982).

<sup>32</sup> Zammuto R "A Comparison of Multiple Constituency Models of Organizational Effectiveness" in *The Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 4 (Oct., 1984), pp. 606-616.

indicadores que aporten respecto a cómo entender una gestión organizacional eficaz y eficiente, puede contribuir a establecer estándares básicos para las organizaciones cuya misión se encuentre en el ámbito social y enmarcada en la búsqueda de calidad.

De acuerdo a Hannan y Freeman la eficacia de una organización se refiere al grado de congruencia entre los objetivos organizacionales y los resultados observables<sup>33</sup>. Una organización eficaz es flexible, productiva, satisface a sus miembros, es rentable, adquiere recursos, minimiza la tensión, examina y maneja el entorno, es eficiente, retiene a los empleados, crece, está integrada, mantiene las comunicaciones abiertas y sobrevive<sup>34</sup>. En el ámbito de las políticas y programas sociales, “una organización eficaz cumple cabalmente su misión. Un programa es eficaz si logra los objetivos que le dieron razón de ser”<sup>35</sup>.

Al interior de las organizaciones, los equipos de trabajo asumen un papel muy importante en los programas sociales, ya que en ellos recae la principal responsabilidad de brindar los servicios y gestionar las prestaciones comprometidas por el programa para los usuarios. En los programas sociales, los equipos de trabajo suelen estar conformados no sólo por profesionales del área social, sino que también del área de la administración, la educación y las comunicaciones. Además, en cierto tipo de programas sociales los equipo pueden estar conformados por personas con formación técnica o de otra naturaleza. Considerando esta diversidad de los individuos que forman parte de los equipos de trabajo – además de la naturaleza de las prestaciones sociales y la alta complejidad del contexto social en el que se desarrollan- los programas sociales requieren contar con equipos de trabajos eficaces y competentes. Esto se presenta como un imperativo para

<sup>33</sup> Hannan, M. y Freeman, J. “The Population Ecology of Organizations” in American Journal of Sociology, vol. 82, n° 5, 1977. .

<sup>34</sup> Seashore, Stanley “Evaluation de la qualité de la vie de travail: l’expérience des Etats-Unis” en Travail et Société, abril 1976.

<sup>35</sup> Mokate K “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?”.

avanzar hacia la calidad de los programas sociales.

No todo grupo de personas conforman un equipo de trabajo<sup>36</sup>. Según McHale y Crawley<sup>37</sup>, los equipos de trabajo están compuestos por personas que comparten un mismo propósito, individuos que se reconocen como interdependientes y que comprenden que requieren de eficacia para alcanzar los objetivos del trabajo. Un equipo de trabajo genera una sinergia positiva a través del esfuerzo coordinado entre los miembros, en el que el desempeño total es mayor que la suma de contribuciones individuales<sup>38</sup>.

El trabajo en equipo reporta beneficios y ventajas a las organizaciones, por cuanto genera mayores niveles de productividad, eficiencia y eficacia en la gestión de las organizaciones<sup>39</sup>. Aplicado al contexto de los programas sociales, el Modelo de Gestión postula que los equipos de trabajos eficaces y competentes tienen mayores probabilidades de generar los resultados y alcanzar los objetivos esperados.

Son tres los elementos indispensables de la eficacia de un equipo de trabajo<sup>40</sup>. Primero, la tarea, entendida como el cometido que debe cumplir el equipo, referido a lo que debe hacer y los resultados que debe generar. Segundo, los sistemas de trabajo, entendidos como los mecanismos, procesos, normas, procedimientos y estímulos que utilizará el equipo para alcanzar su cometido. Y tercero, las relaciones interpersonales que se producen entre los miembros del equipo.

---

<sup>36</sup> Robbins, S. Comportamiento organizacional. Octava edición (Prentice Hall: México, 1999). Mapcal. Gestión eficaz del trabajo en equipo. (Editorial Díaz de Santos: Madrid, 1998).

<sup>37</sup> McHale, J y Crawley J. Trabajo en equipo: guía del instructor. (Díaz de Santos: España, 1998).

<sup>38</sup> Robbins, S. Comportamiento organizacional.

<sup>39</sup> Robbins, S. Comportamiento organizacional. Mapcal. Gestión eficaz del trabajo en equipo. West, Michael. El trabajo eficaz en equipo: 1+1=3. (Paidós plural: Barcelona, 2003). Maginn Michael. Effective teamwork. (Mc Graw Hill: Estados Unidos, 1994).

<sup>40</sup> Mapcal. Gestión eficaz del trabajo en equipo.

West<sup>41</sup> coincidirá en identificar a la tarea, en conjunto con los elementos sociales, como las dos dimensiones más relevantes de un equipo de trabajo.

Un equipo eficaz reúne las siguientes condiciones<sup>42</sup>:

- El equipo acepta, comprende y conoce la tarea que debe realizar.
- El equipo posee las habilidades necesarias para hacer frente con eficacia a la tarea que se le ha encomendado.
- Los objetivos han sido discutidos y definidos con precisión y claridad
- Las actividades del equipo han sido debidamente planificadas y organizadas
- Los miembros del equipo muestran un compromiso real por el éxito del equipo
- En el proceso de trabajo se produce una interacción positiva entre los miembros del equipo
- Todos los asuntos son tratados por el equipo de forma sistemática y objetiva
- El equipo trabaja con una alta participación de todos sus miembros
- Los miembros del equipo se encuentran activamente interesados en el trabajo del equipo
- Se genera una escucha activa y atenta de las opiniones de todos los miembros del equipo de trabajo
- Se evita juzgar de forma prematura las opiniones y propuestas de cada miembro del equipo

---

<sup>41</sup> West, Michael. El trabajo eficaz en equipo: 1+1=3.

<sup>42</sup> Mapcal. Gestión eficaz del trabajo en equipo.

- El equipo no evita los conflictos, sino que se buscan sus causas y soluciones
- Las decisiones se toman por consensos y no se imponen autoritariamente
- La crítica es frecuente, franca y constructiva

Por su parte, Robbins<sup>43</sup> plantea ciertas características de los equipos de trabajo eficaces:

- El tamaño de los equipos de trabajo, siendo que los mejores tienden a ser los más pequeños (menos de 12 miembros)
- Habilidades de los miembros: experiencia técnica, habilidades de solución de problemas y toma de decisiones, habilidades interpersonales.
- Distribución de papeles y promoción de la diversidad
- El compromiso con un propósito común y significativo
- Establecimiento de metas específicas, mensurables y realistas
- Liderazgo y estructura para proporcionar el enfoque y la dirección
- Responsabilidad individual y colectiva y evitación de la holgazanería social
- Evaluación de desempeño y sistemas de recompensa
- Desarrollo de una gran confianza mutua entre los miembros

Es importante destacar la relevancia que tiene la presencia de una dirección eficaz del equipo de trabajo<sup>44</sup>. Los líderes de los equipos tienen que desarrollar la capacidad para dirigir los equipos claramente, otorgar retroalimentación y apoyo adecuado a los miembros del equipo. Quien dirige un equipo debe ser capaz de gestionarlo, esta-

---

<sup>43</sup> Robbins, S. Comportamiento organizacional.

<sup>44</sup> West, Michael. El trabajo eficaz en equipo: 1+1=3.

bleciendo objetivos, roles, estructuras, monitoreo y feedback acerca del rendimiento. Debe ser capaz de ejercer labores de coaching en los equipos, facilitando y gestionando los procesos cotidianos del equipo de trabajo. Finalmente, debe ser capaz de liderar al equipo, motivando y dirigiendo al equipo en el logro de las metas<sup>45</sup>.

Por otra parte, es preciso considerar que en los programas sociales, los equipos de trabajo suelen experimentar síntomas de burnout, debido a la complejidad de las problemáticas con las cuales se trabaja y al compromiso emocional que ello puede generar en quienes intervienen con los usuarios. Este indicador es tomado con fuerza por el Modelo de Gestión de Calidad.

Los equipos de trabajo se crean al alero de una organización, por lo tanto, se encuentran en constante interacción y comunicación con las organizaciones. La eficacia de un equipo de trabajo también se relaciona a las estrategias que utiliza para gestionar su entorno organizativo<sup>46</sup>:

- Actividades diplomáticas: a través de las cuales el equipo se comunica con los directivos de la organización para fomentar el perfil del equipo y para que los directivos se formen una imagen positiva del equipo de trabajo. Este tipo de actividades sirve para conseguir recursos de la organización y proteger al equipo de una excesiva interferencia. Habitualmente, este tipo de actividades son efectuadas por los profesionales encargados del equipo.
- Actividades de coordinación de tareas: que se realizan con departamento y equipos del mismo nivel organizacional. A diferencia de las actividades diplomáticas, que son de sentido vertical, estas asumen un sentido horizontal. Tienen la finalidad de gestionar coordinadamente las actividades de trabajo para conseguir mayor eficacia.

---

<sup>45</sup> West, Michael. El trabajo eficaz en equipo: 1+1=3.

<sup>46</sup> West, Michael. El trabajo eficaz en equipo: 1+1=3.

- Actividades de exploración: se realizan en el entorno externo del equipo de trabajo, con el fin de tomar en cuenta los cambios acaecidos y la necesidad de actualización del equipo en torno a las nuevas necesidades y exigencias. En el Modelo de Gestión se engloba a este tipo de actividades como parte de un proceso de monitoreo de la organización.

Según Ancona y Caldwell, los equipos que usaban las tres estrategias eran los que lograban mayor rendimiento, mientras que los que se aislaban de su organización eran los de rendimiento más deficiente.

Todas estas características y condiciones de los equipos de trabajo producen mayores niveles de eficacia y competencia, generando mejores resultados y avanzando hacia el logro de los objetivos. El Modelo de Gestión de Calidad de los programas sociales asume al equipo de trabajo como un actor de suma relevancia en la gestión de calidad los programas sociales, incorporando la gestión eficaz y eficiente de los equipos como uno de los componentes del programa.

Son los miembros de los equipos de trabajo los que se encargan de llevar a cabo la intervención social. Por ella se entiende “la acción organizada de un conjunto de individuos frente a problemáticas sociales no resueltas en la sociedad a partir de la dinámica de base de la misma”<sup>47</sup>. La dinámica de base está compuesta por un sistema capitalista que determina la producción de bienes y servicios y por el derecho público y privado que regula la producción y la distribución de dichos bienes y servicios.

Poco se ha investigado acerca de las propiedades que tiene una intervención social eficaz y eficiente. Más bien se ha discutido en torno a los desafíos de eficacia en los programas y políticas sociales. No obstante, es posible postular algunas características de intervención sociales que responden a esos requisitos. Comenzando por una

---

<sup>47</sup> Corvalán, J (1996) “Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad”(acceso enero 3, 2009) en <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Mip1/corvalan.pdf> p. 4

intervención social que se encuentre orientada a generar resultados y resolver los problemas de los usuarios y satisfacer sus necesidades. Que este proceso se logre a través de la gestión en cada uno de los momentos de la intervención: la planificación, la ejecución o implementación y la evaluación, utilizando las mejores técnicas y herramientas para producir los cambios deseados en los usuarios. El momento de la evaluación de resultados se convierte en una etapa de especial relevancia a la hora de plantear la eficacia de una intervención, ya que permite medir los efectos e impactos que tuvo en los usuarios. La participación que los usuarios del programa tienen en la gestión del programa, también es un aspecto importante, ya que trasluce la concepción que de ellos se tiene: considerándolos sólo como receptores de beneficios, o más bien, como cogestores del proceso de intervención.

Finalmente, la gestión de la información que se genera desde la intervención social es un proceso de alta relevancia, en tanto puede contribuir a acumular conocimiento sobre las problemáticas sociales y buenas prácticas de intervención. A su vez, el uso de herramientas tecnológicas, como bases de datos y software, se vuelve cada vez más un imperativo en el mundo actual. Su buen uso promueve la eficiencia y la eficacia de las organizaciones y de los programas sociales, al permitir una mejor comunicación y procesamiento de la información generada.

### **Modelo de Gestión de Calidad: ¿Cómo se mide la eficacia y eficiencia en la gestión de los programas sociales?**

La medición de la eficacia y eficiencia en la gestión de los programas sociales se realiza en base a los componentes del modelo: gestión de la capacidad organizacional, gestión de los equipos de trabajo, gestión de la intervención social y gestión de la información. A través de la determinación de dimensiones y variables para cada componente, se elaboraron un conjunto de preguntas orientadas a conocer la calidad de la gestión efectuada por parte del equipo de trabajo. Como

consecuencia de la centralidad que asumen la eficacia y la eficiencia en la calidad de la gestión de los programas sociales, las preguntas contenidas en los instrumentos de medición, persiguen como propósito generar información acerca de la eficacia y eficiencia en la gestión de los programas sociales.

### Componente 1: Gestión de la Capacidad Organizacional

DIMENSIONES	VARIABLES	RELACIÓN CON EFICACIA Y EFICIENCIA
Gestión financiera y de recursos materiales y tecnológicos	Planificación, control y supervisión financiera	<p>Eficiencia</p> <p>La identificación de las necesidades de recursos financieros del programa, el seguimiento y ajustes al presupuesto, la elaboración de los flujos de caja y la auditoría financiera a la que es sometida el programa revelan la eficiencia de su gestión, al velar por el uso eficiente de los recursos.</p>
	Planificación de recursos materiales e infraestructura	<p>Eficiencia y eficacia</p> <p>La verificación del estado de los recursos materiales, equipamiento e infraestructura, la gestión de la tecnología y su adecuación a las funciones del programa, le permiten a este realizar una gestión más eficiencia y eficaz, en la medida que son insumos necesarios para producir los resultados del programa.</p>

Gestión Estratégica	Planificación Estratégica	<p>Eficacia</p> <p>La calidad de la planificación estratégica permitirá conducir al programa hacia el cumplimiento de sus objetivos y misión, más aún si en ella se incorporan las necesidades y expectativas de los usuarios y usuarias del programa.</p>
	Liderazgo Estratégico	<p>Eficacia</p> <p>El liderazgo estratégico presente al interior de una organización o programa es clave para dirigir al programa a la consecución de sus objetivos. La evaluación que quienes son líderes hacen del cumplimiento de metas, y el grado de incorporación que los empleados tienen de los valores, misión y visión de una organización favorecerán una gestión eficaz del programa.</p>
Gestión y administración de Personas	<p>Planificación de personas</p> <p>.....</p> <p>Dotación de personas</p> <p>.....</p> <p>Desarrollo de personas</p> <p>.....</p> <p>Administración del personas</p> <p>.....</p> <p>Evaluación de los recursos humanos y recompensas</p>	<p>Eficacia</p> <p>La gestión y administración que se hace de las personas que trabajan en un programa social, afecta directamente su desempeño y productividad. Las personas son portadoras del factor más relevante para la producción de servicios sociales. De allí que la planificación, dotación, administración, y por sobretodo, el desarrollo, evaluación y reconocimiento de los recursos humanos sean aspectos de la gestión tan relevantes para la gestión eficaz de la organización.</p>
Gestión de Redes	<p>Enfoque de redes</p> <p>.....</p> <p>Mantenimiento de redes</p> <p>.....</p> <p>Efectividad de los vínculos</p>	<p>Eficacia y eficiencia</p> <p>Las redes institucionales con las que cuenta un programa son fundamentales en la medida que los problemas sociales que presentan los usuarios son complejos y a menudo requieren de intervenciones en distintos ámbitos que superan el quehacer de sólo una organización. Por este motivo, contar con redes efectivas refleja una gestión eficaz en la medida que permite que el programa, pero por sobretodo los</p>

usuarios, puedan lograr sus objetivos. También se relaciona a la eficiencia debido que si el programa cuenta con un enfoque de redes y vínculos activos, puede realizar economías de escala con la intervención de otras organizaciones, evitando duplicidad de funciones y gastos innecesarios.

## Componente 2: Gestión de los Equipos de Trabajo

DIMENSIONES	VARIABLES	RELACIÓN CON EFICACIA Y EFICIENCIA
Requerimientos técnicos	Competencias técnicas de los miembros el equipo ..... Comunicación de competencias técnicas ..... Conocimientos para manejar el sistema de información ..... Uso del sistema de información por los miembros del equipo ..... Coordinación entre roles y desempeños de los profesionales ..... Identificación de requerimientos materiales ..... Gestión de la jornada laboral ..... Nivel de autonomía del equipo	Eficacia y eficiencia Las competencias técnicas de las que dispone un equipo de trabajo para realizar sus actividades y tareas son de suma importancia para alcanzar los resultados de las intervenciones sociales que se llevan a cabo en el programa. Al mismo tiempo, la coordinación que hay entre los roles asumidos y los desempeño de los profesionales, una buena gestión del tiempo al interior de la jornada, así como también el nivel de autonomía para la toma de decisiones, son elementos centrales que reflejan una gestión eficaz y eficiente de los equipos, que ayuda a alcanzar sus objetivos. Cabe señalar, que los recursos humanos representan el principal costo en el que incurren los programas. En consecuencia, la competencia de los equipos es fundamental para la justificación de este costo.
Requerimientos relacionales	Constitución de equipos de trabajo ..... Comunicación al interior del equipo ..... Comunicación del equipo con la organización	Eficacia Las relaciones interpersonales que se desarrollan al interior de un equipo influyen notoriamente en la capacidad de toma de decisiones en todo tipo de situaciones, pero en especial, en situaciones difíciles, en las que hay

	<p>Participación de miembros de equipo</p> <p>Dinámica/cohesión de equipo</p> <p>Evaluación de dinámica de equipo</p> <p>Identificación y análisis de conflictos</p> <p>Manejo de conflictos</p> <p>Apoyo social dentro del equipo</p>	<p>presiones y demandas. Si consideramos que las intervenciones sociales producen escenarios complejos para los equipos, la calidad de las relaciones interpersonales afectará el desempeño del equipo.</p>
Requerimientos emocionales	<p>Reconocimiento de involucramiento de emociones en el trabajo</p> <p>Identificación de demanda emocional asociada al programa</p> <p>Manejo de demanda emocional</p> <p>Análisis de fuentes de desgaste</p> <p>Manejo de fuentes de desgaste en el equipo</p> <p>Manejo de consecuencias del desgaste emocional</p>	<p>Eficacia</p> <p>Los profesionales y administrativos que se desempeñan en el área de lo social, son vulnerables a sufrir desgaste emocional debido al tipo de problemas sociales y usuarios con los que trabajan.</p> <p>El bienestar emocional de los miembros que forman parte del equipo es un requisito indiscutible para lograr los objetivos y metas del programa. Por eso es que un buen manejo y la gestión de estrategias de autocuidado revelan una gestión eficaz en este componente.</p>
Sentido del trabajo	<p>Explicitación de valores del programa</p> <p>Coherencia entre valores del programa y la acción del equipo</p> <p>Coherencia entre valores del programa y su relación con trabajadores</p> <p>Percepción de equidad</p> <p>Identificación del significado del trabajo para los miembros del equipo</p>	<p>Eficacia</p> <p>Que los profesionales de un equipo sean capaces de descubrir el sentido de su trabajo, permite potenciar la motivación, compromiso y satisfacción con el trabajo. De esta manera, una gestión que se oriente a fomentar el sentido del trabajo, afectará positivamente la eficacia de los equipo en la medida que incidirá en su productividad.</p>

Incorporación de significado del trabajo en la operación del programa

Sentido de pertenencia del equipo

### Componente 3: Gestión de la Intervención Social

DIMENSIONES	VARIABLES	RELACIÓN CON EFICACIA Y EFICIENCIA
Enfoque de la intervención social	Delimitación del problema o situación social específica Identificación de la población usuaria Tipo de prestaciones según grupos de usuarios Análisis del contexto y sus consecuencias para el programa Conceptos claves del programa y teorías que sustentan la Intervención que se lleva a cabo	Eficacia Contar con un enfoque para la intervención social, le permitirá al programa delimitar el problema social, usuarios, contexto y tipo de prestaciones que ofrecerá. Dicho enfoque asienta sus bases en teorías y conceptos que sustentarán tanto el contenido como al forma de la intervención. En este sentido, el hecho que un programa cuenta con un enfoque revela una gestión eficaz en la medida que permite focalizar y fundamentar la intervención que se lleva a cabo.
Proceso de intervención social	Diagnóstico acerca de los usuarios Relación diagnóstico/ diseño de la intervención Diseño de la intervención social que llevará a cabo el programa Evaluación ex ante en la intervención social Monitoreo de la	Eficacia y eficiencia El proceso de intervención social forma parte intrínseca de la intervención social, por lo que sin él, no existiría intervención social. Un buen proceso de intervención social, que contenga todas las etapas y aspectos indicados en las variables, permitirá que el programa tenga mayores posibilidades de alcanzar los objetivos asociados a la intervención. De esta manera, los diagnósticos, el monitoreo y todas las formas de evaluación son componentes que reflejan, por un lado,

implementación de la intervención que llevará a cabo el programa	la eficacia de la gestión de la intervención, y por otro, la eficiencia en la generación de los resultados asociados.
Ajuste entre los requerimientos de la intervención y el presupuesto	
Existencia de condiciones estructurales de la intervención que lleva a cabo el programa	
Pertinencia de la metodología de la intervención	
Redes y sistemas de articulación y/o derivación de los usuarios del programa	
Sistema de seguimiento e identificación de factores críticos de la intervención	
Gestión del tiempo en el proceso de intervención	
Formas y requisitos de egreso de los usuarios del programa	
Sistema de evaluación ex dure del programa	
Sistema de evaluación de resultados del programa	
Sistema de evaluación de impacto del programa	
Relación con los usuarios	<p data-bbox="235 1394 476 1520">Grado de conocimiento del usuario de las ofertas de prestaciones del programa</p> <p data-bbox="497 1394 901 1547">Eficacia y eficiencia Los usuarios son la razón de ser de los programas sociales. Sin ellos no sería posible pensar ni llevar a cabo intervenciones sociales. Desde una</p>

	<p>Formas específicas de participación del usuario en el proceso de intervención</p> <p>Sistema de medición del nivel de satisfacción del usuario</p>	<p>perspectiva de derechos, los usuarios deben ser el centro de todo programa social. En consecuencia, la participación de los usuarios se constituye como uno de sus principios más relevantes. Por eso es que un programa social que tiene como núcleo central a sus usuarios, será un programa con una gestión más eficaz y eficiente en la medida que está orientado a satisfacer las necesidades y problemáticas que presentan.</p>
<p>Procedimientos asumidos en la toma de decisiones</p>	<p>Procedimientos para la toma de decisiones sobre intervención</p> <p>Protocolo de acciones frente a situaciones claves de emergencia en el programa</p> <p>Procedimientos de comunicación y registro de las decisiones respecto de la intervención social</p> <p>Grado de respaldo de la organización (pública o privada) al programa en la gestión de su intervención</p> <p>Grado de oportunidad (timing) en la toma de decisiones</p>	<p>Eficacia</p> <p>Durante el proceso de intervención social, los profesionales tienen que tomar decisiones acerca del curso y progreso de los usuarios, y acerca de las contingencias que la van afectando. Contar con procedimientos y protocolos para la toma de decisiones permitirá que las decisiones no sean discrecionales y además, permitirá que estas sean comunicadas a todo el equipo. Esto afectará la eficacia de la gestión del programa en la medida que los miembros podrán compartir la información y explicitar sus acuerdos o controversias.</p>

### Componente 4: Gestión de la Información

DIMENSIONES	VARIABLES	RELACIÓN CON EFICACIA Y EFICIENCIA
Sistema de información	Procedimientos de registro	Eficacia y eficiencia
	.....	La intervención social requiere información para poder operar, y al mismo tiempo, produce información.
	Procedimientos para actualización	Los requerimientos y la producción de información puede tratar sobre diversos temas, sin embargo, aquellos relacionados al cumplimiento de sus objetivos son los que reúnen la información más relevante para la operación del programa.
	Almacenamiento y acceso	Que el programa cuente con formas de registro, actualización, almacenamiento de información permite una gestión más eficaz en la medida que facilitará la toma de decisiones.
.....	Reportes	Que el programa cuente con formas de registro, actualización, almacenamiento de información permite una gestión más eficaz en la medida que facilitará la toma de decisiones.
Actualización	Rutinización del registro	Eficacia
	.....	Si la información que el programa requiere no está actualizada, es posible que toma decisiones equivocadas o tardías. Al mismo tiempo, el registro de la información que el programa produce tiene que estar incorporada a la rutina del programa, siendo una tarea significativa.
.....	Significación	
Infraestructura y recursos	Tecnología	Eficacia y eficiencia
	.....	El registro de la información del programa presenta más potencialidad en términos de su funcionalidad si se realiza en base al uso de las tecnología.
.....	Actualización	
Sustento de toma de decisión	Uso de información en decisiones: oportunidad	Eficacia
	.....	La oportunidad de la información es un aspectos fundamental para poder analizar a tiempo y tomar las decisiones correcta en lo relativo al funcionamiento del programa y logro de los objetivos con los usuarios.
.....	Análisis	

En cada uno de los cuadros descritos a continuación, se destacan las dimensiones, variables, preguntas, además de una breve argumentación de la relación entre las preguntas y la eficacia y eficiencia<sup>48</sup>.

Finalmente, es preciso señalar que el Modelo de Gestión no sólo se conforma con medir la calidad de la gestión de los programas sociales, sino que también propicia oportunidades para que el programa pueda mejorar su gestión, integrando mayores grados de eficacia y eficiencia. El instrumento que hace posible dicho avance es el Plan de Mejoras<sup>49</sup>. En dicho Plan el programa se compromete a mejorar la gestión de parte de los componentes y algunas de sus dimensiones y variables. La puesta en marcha del Plan de Mejoras constituye una forma de avanzar hacia la eficacia y eficiencia en la gestión de los programas sociales.

### **El lugar de la evaluación en el Modelo de Gestión de Calidad CEES-UC**

El Modelo de Gestión postula que es fundamental que los programas sociales realicen evaluación de sus resultados, ya que contribuye a identificar los cambios que experimenta la situación social de los usuarios, producto de los efectos e impactos de la intervención impulsada por el programa. La evaluación de la intervención social, permite conocer los grados de eficacia y eficiencia de la gestión del programa. Además, conduce a vislumbrar la legitimidad y necesidad que tiene el programa en el marco de la organización en la que opera y en relación al contexto social de los usuarios que participan de él<sup>50</sup>. De allí que es altamente deseable que los programas y las políticas sociales realicen

---

<sup>48</sup> Para ver la definición de las dimensiones y variables, así como la totalidad de preguntas se sugiere revisar el libro volumen 2 que contiene los Protocolos del Modelo de Gestión.

<sup>49</sup> Se sugiere revisar el libro volumen 2 que contiene los Protocolos del Modelo de Gestión para conocer su estructura y propósito.

<sup>50</sup> Kraft y Furlong. *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. (Washington DC: CQ Press, 2004)

evaluación.

La evaluación tiene funciones<sup>51</sup> de alto valor para avanzar hacia la calidad del programa, en tanto:

- I. Provee información confiable y válida acerca del desempeño del programa o política
- II. Contribuye a la clarificación y crítica de los valores que subyacen a la selección de metas y objetivos, cuestionando si éstas son apropiadas al problema que se está enfrentando.
- III. Aporta a reestructurar la forma en la que se identifican y abordan los problemas sociales.

Es importante aclarar que el Modelo de Gestión en ningún caso se hará responsable de efectuar la evaluación de resultados de la intervención social de los programas sociales, pues así se evita asumir responsabilidades que corresponden al propio programa, promoviendo en cambio su empoderamiento y responsabilización.

Considerando lo anterior, la relación del Modelo de Gestión con la evaluación de los programas sociales se traduce en tres planos:

- Impulsa la autoevaluación: para que el Modelo de Gestión funcione se requiere -como puerta de entrada- que el programa efectúe un proceso de autoevaluación de su gestión en los cuatro componentes del modelo. Esta evaluación es orientada por especialistas del equipo que forma parte del Modelo y es guiada por una serie de instrumentos y herramientas de trabajo que facilitan la reflexión participativa del equipo del programa acerca de sus principales fortalezas y debilidades.
- Valoriza la realización de evaluación de los programas sociales: el Modelo de Gestión considera -como parte de la medición de calidad de la gestión de los programas- la realización de evaluación de resultados y del impacto del programa. La valorización de la realización de evaluación de los resultados, no sólo se limita a

---

<sup>51</sup> Dunn W. *Public Policy Analysis, an Introduction*. (Englewood. Cliff, NJ: Prentice-Hall, 2004).

una valoración simbólica, sino que también se extiende a valorizar la evaluación en términos del puntaje que el programa obtenga en el Modelo. Es decir, un programa que no realiza una evaluación de los resultados de la intervención social, no obtendrá el mismo puntaje que un programa que sí la realiza.

- Desafía a que los programas sociales efectúen evaluación de sus resultados: la participación del programa social en el Modelo de Gestión los enmarca y conduce a un camino de preocupación constante y permanente por la calidad, la eficacia y eficiencia, de la gestión del programa. Ello los ubica y enfrenta al desafío presente y futuro de la realización de evaluación de los resultados de la intervención social.

## Referencias bibliográficas

- Cohen y Franco (2005) *Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo XXI y Cepal: México.
- Cohen E y Franco R (2006) *Evaluación de Proyectos Sociales*. Siglo XXI editores.
- Corvalán, J (1996) *Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad* en <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Mip1/corvalan.pdf>
- Cortázar J (2007) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. BID.
- Chatterjee P y Vadapalli D (2009) *The impact of social policy* en *The Handbook of social policy*, James Midgley y Michelle Livermore (editores) Segunda edición.
- DIPRES (2008) *Notas Técnicas*. División de Control de Gestión. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Dunn W (2004) *Public Policy Analysis, an Introduction*. Englewood. Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- Fernandez-Ríos y Sánchez (1997) *Eficacia organizacional: concepto, desarrollo y evaluación*. Díaz de Santos: Madrid
- Hannan, M. y Freeman, J. (1977): "The Population Ecology of Organizations". *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 5, pp. 929-964.
- Kraft y Furlong (2004) *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington DC: CQ Press.
- Machinea JL y Cruces G (2006) *Instituciones de la política social, objetivos, principios y atributos*. Serie Informe y Estudios Especiales, 17. Cepal.

- Mapcal (1998) Gestión eficaz del trabajo en equipo. Editorial Díaz de Santos: Madrid.
- Maginn Michael (1994) Effective teamwork. Mc Graw Hill: Estados Unidos.
- McHale, J y Crawley J (1998) Trabajo en equipo: guía del instructor. Díaz de Santos: España.
- Ministry of Labour and Social Affairs Czech Republic (2002) Standards for Quality in Social Services en <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2057/standards.pdf>
- Mokate K (2001) Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Julio de 2001. Serie de Documentos de Trabajo I-24.
- Parsons W (2007) Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas. Flacso: Buenos Aires.
- Porter, L.W., Lawler, E.E. y Hackman, R. (1975). Behavior in Organizations. New York: McGrawHill.
- Raczynski, D. y Serrano, C (2002). La función de evaluación de políticas sociales en Chile. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- Robbins, S (1999) Comportamiento organizacional. Octava edición. Prentice Hall: México.
- Rodríguez, D (2001) Gestión organizacional: elementos para su estudio. México : Plaza y Valdés
- Schick, Allen. “El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente”. *Revista del Clad. Reforma y Democracia*. N° 30

(Octubre de 2004):1-23 <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0050801>, Caracas (acceso diciembre 15, 2009).

- Seashore, Stanley (1976) “Evaluation de la qualité de la vie de travail: l’expérience des Etats-Unis” en *Travail et Société*, abril 1976, p. 73-84
- Siempro y Unesco (1999) Gestión integral de programas sociales. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. Fondo de Cultura Económica de Argentina: Buenos Aires.
- West Michael (2003) El trabajo eficaz en equipo: 1+1=3. Paidós plural: Barcelona
- Zammuto (1982) *Assessing Organizational Effectiveness*. State University New York Press: USA.
- Zammuto R (1984) A Comparison of Multiple Constituency Models of Organizational Effectiveness. *The Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 4 (Oct., 1984), pp. 606-616.



## Capítulo IV.

### Avanzando en Calidad, Evaluación del Proceso de Certificación en los Programas Sociales ¿Qué cambió?

---

M. Ángeles Bilbao R.<sup>52</sup>

En este capítulo se presenta la evaluación de los principales resultados encontrados tras la participación en el proyecto *Avanzar en Calidad: Desarrollo y Transferencia de un Modelo de Certificación de Calidad para Programas Sociales* (FONDEF D07I1143). Se realizó una evaluación de impacto a través de un diseño cuasi-experimental, evaluando a los programas participantes antes y después del proceso de certificación y comparándolos con un grupo control. A continuación, se presentan los principales cambios observados en los programas participantes luego del proceso de certificación y se comparan con los resultados del grupo control. Los análisis de los niveles iniciales en las variables de interés muestran que los programas participantes no son estadísticamente diferentes a los de control. Los resultados de la evaluación ex post muestran que el proceso de certificación sí tuvo impacto en los programas, encontrándose una relación entre el nivel de certificación obtenido y el grado de cambio desde el momento inicial. Finalmente, se buscan las variables más relevantes que estarían explicando estos resultados. Al concluir, se reflexiona sobre las implicancias que estos resultados tienen para la implementación futura en

---

<sup>52</sup> Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Co investigadora Fondef Avanzar en Calidad.

programas sociales del Modelo de Certificación de Calidad.

### **Antecedentes**

El *Modelo de Certificación de Calidad para Programas Sociales* buscó aportar a resolver el problema que en Chile no existieran sistemas regulares de aseguramiento de la calidad de los programas sociales, como se señala en otros capítulos. Es sabido que en ellos se invierten- en términos generales- alrededor de un 20% del PIB, sin que se cuente con un análisis sistemático sobre la rentabilidad social de éstos. Por otro lado, no se evalúa la eficiencia de las estrategias de intervención social, ni se cuenta con sistemas de mejoramiento continuo de los programas sociales. Todo esto lleva a que, ni el Gobierno ni las Empresas que entregan recursos, cuenten con un sistema de medición de calidad de programas sociales que les sirva para orientar sus decisiones sobre éstos. Dado lo anterior, se propuso el diseño, implementación y evaluación de un modelo con esas características, que permitiera observar de manera sistemática los procesos de la implementación de los programas sociales, que fuera medible y auto aplicable. Además, con el propósito de observar y registrar los posibles cambios que genera la experiencia de auto observación reflexiva que compone la base del modelo de gestión de calidad, se realizó la medición de una línea base en los programas sociales que permitiera monitorear esos cambios.

El modelo enfatiza la observación de las brechas de la implementación, apostando a que la diferencia sólo se puede hacer mirando el *cómo* se hacen las cosas<sup>53</sup>, ya que “los programas sociales no siempre son parte de la solución sino que incluso pueden constituirse en parte del problema”<sup>54</sup>. Por este motivo, el modelo es de carácter procedi-

---

<sup>53</sup> Cortina, A. (2002). *Hasta un pueblo de demonios*. Editorial Tecnos. Madrid.

<sup>54</sup> Matus, T. *Observar la complejidad: Un desafío a las políticas públicas*. Pag.9. Disponible en: <http://www.personasenmovimiento.cl/>

mental y no prescriptivo, en cuanto propone una serie de criterios que no establecen *contenidos*. La auto observación de los programas, a partir de sus propias definiciones y prácticas, es la que debería permitir generar la reformulación de sus operaciones. Se planteó para esto realizar un estudio exploratorio, con dos dimensiones investigativas, una cualitativa y otra cuantitativa, que posibilitara responder al principio de la complementariedad. Los instrumentos elaborados debían permitir su uso en una amplia gama de programas sociales. Es decir, la elección no fue por área temática, sino que privilegió el foco de la observación que configura un dispositivo de observación de segundo orden. La unidad de análisis fueron programas, no organizaciones. Ahora bien, para realizar el proceso de certificación, el compromiso de la organización con su programa y el proceso era un requisito necesario de cumplir, de modo tal que el plan de mejoras construido por el programa resultara viable, dando así factibilidad a las modificaciones requeridas para la certificación. Por otro lado, el Modelo busca mensurar la oferta y no la demanda, lo que coincide con cambios de enfoque que ha propuesto el Ministerio de Desarrollo Social recientemente. Este cambio procura lograr mayor consistencia con un enfoque de derechos, que requiere, para poder ser observado en su avance, la operacionalización de sus componentes y variables de modo de poder volverlo un principio activo y mensurable en los programas sociales.

En este marco de referencia, las hipótesis del proyecto postulaban que la creación de un modelo de gestión de calidad para programas sociales permitiría: (a) Contar con un dispositivo de observación *mensurable*; (b) Construir una *línea de base* en los programas sociales, y (c) poder *evaluar el cambio* producido entre la línea base y el proceso de autoevaluación y el plan de mejoras.

Dado el carácter exploratorio de la investigación, era fundamental construir una evaluación inicial en los programas sociales, que entregara una adecuada descripción de los procesos de interés incluidos en

el Modelo, así como de variables instrumentales y de resultado que el proceso de certificación pudiera impactar. Con la participación colaborativa de los 11 programas asociados al proyecto, se construyó un instrumento que sirvió para tener una medición de línea base general de todas estas variables. Este instrumento fue elaborado en concordancia con el sistema de observación del Modelo, el cual contempla un plan de mejoras a implementar para la certificación. El énfasis del Modelo de Certificación está puesto en la posibilidad de instalar en los programas un sistema de mejoramiento continuo, sin importar qué nivel inicial tenga el programa.

Teniendo esto en mente, junto a los socios del programa y los investigadores del CEES-UC, el Modelo buscó encontrar un grupo pequeño pero relevante de indicadores. Estos se basaron en una selección de variables agrupadas en los componentes del modelo (La gestión de la capacidad organizacional, la gestión de la intervención social, la gestión de los equipos y la gestión de la información). En este capítulo se presentan los análisis realizados a la línea base, observada a través del instrumento creado para este fin, y posteriormente, los realizados en una evaluación ex post del Modelo.

### **La evaluación**

La evaluación es fundamental para medir el impacto que ha tenido una intervención y, en el marco de este proyecto, busca poder dilucidar elementos claves que contribuyan a mejorar el modelo propuesto y así, aportar al desarrollo de los programas sociales que lo utilicen. Este proyecto tuvo un diseño de investigación cuasi experimental, con técnica de pareo para controlar el sesgo de selección. Se solicitó a las organizaciones colaboradoras que facilitaran la participación de dos programas similares, siendo uno de ellos para grupo control. Sin embargo, solo cinco de las 11 organizaciones contaban con más de un programa. Dada esta realidad, el diseño no cumplió estrictamente con los requisitos necesarios, pero se mantuvo la idea inicial de reali-

zar una evaluación de línea base de todos los programas, incluidos los de control, para poder observar las características iniciales de los que serían intervenidos con el proceso de certificación y, posteriormente, poder estudiar los cambios generados por el Modelo a través de la comparación de los resultados con los programas no participantes.

El diseño propuesto en este proyecto FONDEF requería este tipo de evaluación para conocer en qué medida el proceso de mejoramiento de los programas sociales habían impactado en las variables de interés relevantes del modelo mismo, así como en otros aspectos concomitantes como lo es la percepción de satisfacción laboral de los trabajadores de los programas y sus niveles de desgaste laboral.

Con este propósito, se elaboró el año 2010 una encuesta que evaluó la situación inicial con que llegaban los programas sociales a este proceso de certificación de la calidad. Esta encuesta indagó sobre todas las variables consideradas como relevantes en función de los componentes del Modelo, pero no la misma presente en las pautas de auto observación de las guías, ya que una evaluación no sustituye la necesidad de realizar un diagnóstico propio mediante auto observación. Además de obtener información para conocer a los programas participantes, como se señaló, se realizó también una medición con programas que no participarían en el proceso de certificación, los cuales conformaron un grupo de control. Estos programas permitieron evaluar si había características particulares de los programas del grupo experimental que destacaran por sobre o bajo lo esperado para cualquier programa social, lo que podría tener implicancias a la hora de interpretar los resultados del proyecto en término de su alcance generalizable a otros programas a futuro que quisieran llevar a cabo el proceso de certificación. Luego del proceso de autoevaluación, desarrollo del plan de mejoras, consultoría, auditoría y, finalmente, certificación de los programas, se procedió a aplicar nuevamente la encuesta inicial a ambos grupos de programas. A continuación se presentan las características de la evaluación y luego los resultados encontrados.

## Metodología

El estudio evaluativo del efecto del Modelo de Certificación en las dinámicas de los programas sociales, se realizó principalmente con una metodología cuantitativa a través de un diseño cuasi-experimental con grupo control pre-post, como ya se señaló anteriormente. En una primera etapa, se construyó y realizó un análisis de validación del instrumento elaborado ad-hoc para medir las variables de interés relacionadas con el Modelo de Certificación, el cual constó de: pilotaje, análisis de consistencia interna (mediante el cálculo del coeficiente *Alpha* de Cronbach), variadas correlaciones, análisis discriminantes y análisis factorial exploratorio (extracción con Máxima Verosimilitud, rotación Varimax). Con los resultados de esta aplicación se realizó el análisis de línea base de los programas. Para la realización de los análisis se utilizó el software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS, v.15).

Luego del proceso de certificación, se aplicó este instrumento nuevamente a los programas participantes y a dos programas de control, uno de los cuales no había sido evaluado en la línea base. Esta organización fue escogida especialmente por ser reconocida en su área de experticia por sus programas, la cual se preocupa de estar en permanente desarrollo de mejoras a través de capacitación de su personal, espacios de reflexión colectiva y renovación de los aspectos materiales. De esta manera, la comparación con los programas que realizaron la certificación contempla la evaluación del cambio antes-después, así como la comparación con programas promedio en línea base y un programa de alto desempeño post-intervención.

## Organizaciones y programas participantes

A cada organización se les solicitó parear al programa participante con otro similar que sirviera de grupo control. De los once programas socios, seis no tuvieron programa de control pues la organización sólo desempeña un programa, el incorporado al proyecto. Los programas

del grupo control eran equivalentes en sus características generales a los grupos experimentales. Una observación relevante de ser considerada es que, si bien se envió la invitación a todos los operadores sociales de los programas, al analizar los resultados obtenidos luego de la aplicación del cuestionario se puede observar que varios participantes de los programas del grupo control no contestaron, por lo que este grupo quedó subrepresentado. Finalmente, participaron 18 programas de las 11 instituciones, es decir, cinco organizaciones tienen al menos un programa de control.

### Participantes

Respondieron a la medición de línea base un total de 111 operadores sociales, de un total de 16 programas. Las encuestas incompletas en una proporción considerable de ítems o sin respuestas fueron eliminadas, por lo que el número final de encuestas útiles fue 101 (20% grupo control y 80% grupo experimental). La distribución de los programas en grupos experimentales y de control se muestra en la tabla 1. Los participantes de la evaluación final fueron únicamente 58 personas, de 8 programas certificados (ya que uno no participó) y dos como grupos control (Ver tabla 1).

**Tabla 1. Porcentaje y número de participantes por grupo**

	Nº PROGRAMAS	PARTICIPANTES	PORCENTAJE
<b>LÍNEA BASE</b>			
Programa experimental	11	81	80,2
Programa de control	5	20	19,8
Total	16	101	100,0
<b>LÍNEA BASE</b>			
Programa experimental	8	34	58,6
Programa de control	2	24	41,4
Total	10	58	100,0

## **Procedimiento**

El instrumento fue desarrollado por el equipo del CEES para ser contestado on-line, siendo piloteado antes de su aplicación general para asegurar una adecuada comprensión de los ítems. La encuesta se aplicó vía Web, por lo que los encuestados respondieron desde sus lugares de trabajo. La encuesta se alojó en el servidor del Instituto de Sociología de la PUC. La base de datos se recogió en formato SPSS y mediante una sintaxis generada por el programa de encuestas, se incorporaron a la base las etiquetas de las variables y de las categorías de respuestas. Luego de limpiar la base de datos (eliminación casos con datos perdidos, corrección tipeo, etc.), se procedió al análisis de las características psicométricas del instrumento y luego a los análisis descriptivos. El mismo procedimiento se utilizó en la medición ex post, incluyendo en ésta la aplicación de encuestas de papel y lápiz a una organización del grupo control.

## **Instrumento**

La encuestase elaboró en base a los componentes del Modelo con diferentes secciones, diferenciándose un Cuestionario al personal, un Cuestionario a profesionales y directivos del programa y un Cuestionario aplicado a los equipos de trabajo. Este instrumento quedó compuesto por 185 ítems que indagan sobre temáticas relevantes relacionadas con el Modelo de Calidad en sus cuatro componentes y su injerencia en cambios a nivel individual, del programa y de la organización. La encuesta aplicada incorporó reactivos creados tanto para evaluar aspectos específicos de los componentes como escalas ya validadas en Chile para medir aspectos que el modelo intenta impactar indirectamente, como el bienestar subjetivo de los operadores sociales, su autoeficacia, el ausentismo laboral y el desgaste laboral. Las variables incluidas no replican necesariamente aquellas que son parte de las guías de auto observación, sino que reúne también a otras que pueden ser afectadas por la reflexión de los equipos y los cambios

generados por los planes de mejora. Además de éstos, se preguntó por características sociodemográficas tales como sexo, edad, tipo de contrato, ocupación en el programa, etc. A continuación se describen brevemente las dimensiones del instrumento y sus características psicométricas. La tabla 2 presenta el resumen de los datos descriptivos de cada dimensión del instrumento.

### Aspectos sobre la Capacidad Organizacional

A continuación se presentan las dimensiones e índices creados para medir la capacidad organizacional de los programas. En todas ellas, el rango de respuesta en escalas tipo Likert fue de 1 a 5, siendo en este aspecto los puntajes altos indicadores de una baja capacidad organizacional y en cada una de las dimensiones que se esté evaluando respectivamente.

**a) Gestión del trabajo (GT).** Consta de seis ítems, los cuales indagan sobre diversos aspectos como las expectativas del jefe sobre la realización del trabajo, el manejo del tiempo de trabajo y el ajuste de las tareas requeridas con las competencias profesionales, entre otras. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>55</sup>, dos factores claramente definidos se configuran explicando el 48% de la varianza. Estos factores son: a) rol de la jefatura en la gestión del trabajo (4 ítems), b) distribución de la carga y tipo de trabajo en relación al cargo (2 ítems). Considerando ambos aspectos como pertenecientes a un mismo constructo, el análisis de confiabilidad con alfa de Cronbach es .65. En base a estos resultados, se procedió a construir un índice con el promedio de los puntajes brutos de los 6 ítems.

**b) Gestión de redes (GR).** Consta de cuatro ítems, los cuales indagan sobre las diversas redes de contacto con las que cuenta y

---

<sup>55</sup> KMO=.640, Prueba de Bartlett significativa.

utiliza el programa. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>56</sup>, se configura un solo factor explicando el 66% de la varianza. El análisis de confiabilidad con alfa de Cronbach fue de .88. En base a estos resultados, se procedió a construir un índice con el promedio de los puntajes de los 4 ítems.

**c) Planificación de recursos materiales e infraestructura (PRM).** Consta de seis ítems, los cuales indagan sobre diversos aspectos de estas temáticas. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>57</sup>, se configura un solo factor que explica el 42% de la varianza. Este conjunto de ítems presentan una confiabilidad con alfa de Cronbach de .80. En base a estos resultados, se procedió a construir un índice con el promedio de los puntajes brutos de los 6 ítems.

**d) Planificación estratégica (PE).** Consta de ocho ítems, los cuales indagan sobre diversos aspectos relacionados con la planificación del programa en sus distintas facetas, la utilización de indicadores para el monitoreo de ésta, la información utilizada, entre otros aspectos de la planificación en el programa. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>58</sup>, se configura un solo factor que explica el 49% de la varianza. Este conjunto de ítems presentan una adecuada confiabilidad, con un .88. En base a estos resultados, se procedió a construir un índice promedio de los 8 ítems.

**e) Liderazgo estratégico (LE).** Consta de cinco ítems, los cuales indagan sobre diversos aspectos de relacionados con la dirección del programa y los procesos de toma de decisiones. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>59</sup>, se configura un solo

---

<sup>56</sup> KMO=.805, Prueba de Bartlett significativa.

<sup>57</sup> KMO=.740, Prueba de Bartlett significativa.

<sup>58</sup> KMO=.851, Prueba de Bartlett significativa.

<sup>59</sup> KMO=.848, Prueba de Bartlett significativa.

factor que explica el 56% de la varianza. Este conjunto de ítems presentan una confiabilidad de .85. En base a estos resultados, se construyó un índice con el promedio de los puntajes brutos de los 5 ítems.

**f) Gestión de las personas (GP).** Esta dimensión contempla la evaluación de tres temáticas: la planificación (2 ítems), la dotación (3 ítems) y el desarrollo de personas (2 ítems). Con estos 7 ítems se realizó un análisis factorial exploratorio<sup>60</sup>, el cual arrojó un factor que explica el 43% de la varianza. La confiabilidad del factor es adecuada, con alfa de Cronbach de .78. En base a estos resultados, se procedió a construir un índice con el promedio de los puntajes brutos de los 7 ítems.

**g) Índice global de variables organizacionales (IGVO).** Se creó un índice con los puntajes promedios de todos los ítems, ya mencionados en GR, GT, PRM, PE, LE y GP, sobre aspectos organizacionales. Su confiabilidad fue de .94.

### Aspectos sobre la Intervención Social

A continuación se presentan las dimensiones e índices creados para medir las variables del componente de intervención social. En todas ellas, el rango de respuesta fue similar al descrito en el anterior de 5 puntos, pero aquí los puntajes altos señalan buenos niveles en estas variables.

Las tres dimensiones que se describen a continuación (EP, PIS y RU) fueron preguntas que solo tuvieron que contestar los directivos, jefes y profesionales del programa, ya que no eran pertinentes para los otros operadores sociales (por ejemplo, los administrativos).

**h) Enfoque del programa (EP).** Consta de cinco ítems acerca del enfoque que tiene el programa. Indaga sobre aspectos relacionados con las perspectivas que orientan la intervención del

<sup>60</sup> KMO=.705, Prueba de Bartlett significativa.

programa y que se manifiestan en la oferta de servicios y en el tipo de prestaciones hacia el usuario. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>61</sup>, se configuró un factor explicando el 47,4% de la varianza. El análisis de confiabilidad presentó una moderada fiabilidad con un  $\alpha = .43$ . Dada la pertinencia teórica de los ítems, se procedió a construir un índice con el promedio de los 5 ítems.

**i) Proceso de intervención social (PIS).** Consta de 21 ítems, los cuales indagan acerca del proceso de intervención social que realiza el programa. El proceso de intervención social es entendido como un flujo coordinado de acciones consistente con el enfoque asumido y llevado a cabo por el equipo de trabajo del programa, que se orienta a producir un cambio específico en la situación social abordada. Este incluye un diagnóstico del contexto en el que se desarrolla el programa; un diseño de la intervención acorde a la situación que presentan los usuarios, una implementación de este diseño y los criterios usados para monitorear; un seguimiento y una evaluación de sus resultados. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>62</sup>, se configuraron siete factores, los cuales efectivamente muestran los distintos aspectos del proceso de intervención evaluados, y explican el 62% de la varianza. El análisis de confiabilidad para todos los ítems en su conjunto, reportó una alta fiabilidad con  $\alpha = .82$ . En base a estos resultados, se procedió a construir un índice con el promedio de los puntajes brutos de los 21 ítems.

**j) Relación con los usuarios (RU).** Consta de 11 ítems, los cuales indagan sobre los distintos aspectos de la relación que establece el programa con los usuarios y el rol en la participación que ellos tienen dentro del mismo. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>63</sup>, se configuraron tres factores: la participación del

---

<sup>61</sup> KMO=.660, Prueba de Bartlett significativa.

<sup>62</sup> KMO=.676, Prueba de Bartlett significativa.

<sup>63</sup> KMO=.761, Prueba de Bartlett significativa.

usuario, la adecuación de la oferta a las necesidades del usuario y el conocimiento del usuario sobre la oferta de servicios del programa. Estos factores explican el 52.4% de la varianza. El análisis de confiabilidad presentó un  $.61$ . En base a estos resultados, se construyó un índice con el promedio de los 11 ítems.

**k) Índice general variables de Intervención Social (IGIS).**

Se calculó un índice integrado con los promedios de puntajes de todas las preguntas de estos aspectos (EP, PIS, VU). Su confiabilidad, medida con alfa de Cronbach, fue de  $.89$ .

**l)** Todos los operadores sociales de los programas también tuvieron que contestar a las preguntas siguientes.

**m) Índice Global de la Percepción del Programa (IGPP).**

Esta escala se desarrolló para evaluar la percepción de los operadores sociales sobre los aspectos claves de un programa de intervención social de calidad, como son el rol del usuario, las distintas etapas de monitoreo del mismo, la conexión con redes, los aspectos éticos, entre otros. Esta escala cuenta con 27 ítems. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>64</sup>, se configuraron cinco factores no tan claramente definidos, explicando el 65% de la varianza. Se realizó el análisis de confiabilidad con alfa de Cronbach, presentando un alto índice de fiabilidad de  $.95$ . En base a estos resultados, se procedió a construir un índice general con el promedio con los 27 ítems.

### Aspectos sobre los Equipos de Trabajo

A continuación se presentan las dimensiones e índices creados para medir las variables del componente de gestión de los equipos. En todas ellas, el rango de respuesta fue como los anteriores, en un

---

<sup>64</sup> KMO=.882, Prueba de Bartlett significativa.

rango de 1 a 5, siendo los puntajes altos señal de niveles positivos en estas variables.

**n) Índice de Cuidado y Fortalecimiento de los Equipos (ICFE).** Esta escala se desarrolló para evaluar distintos aspectos relacionados con la temática, y cuenta con 19 ítems. Dentro de los aspectos indagados están: Gestión de la jornada y demandas técnicas (7 ítems); Demandas relacionales (2 ítems); Demandas emocionales (4 ítems); y Sentido y valores del programa (6 ítems). Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>65</sup>, se configuraron cuatro factores claramente definidos en las temáticas evaluadas, explicando el 60.8% de la varianza. El análisis de confiabilidad con alfa de Cronbach fue alto, presentando un .90. En base a estos resultados, se procedió a construir un índice con el promedio de los puntajes brutos de los 19 ítems.

**o) Percepción de temas laborales (PTL).** Esta escala se desarrolló para evaluar la percepción de los operadores sociales sobre aspectos que tienen directa injerencia en la satisfacción con el trabajo, como son el sentirse motivado, el acceso oportuno a información relevante, y la retroalimentación sobre su desempeño. Esta escala cuenta con 15 ítems. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>66</sup>, se configuraron tres factores en las temáticas evaluadas, explicando el 66% de la varianza. Se realizó el análisis de confiabilidad con alfa de Cronbach de todos los ítems, presentando un .94. Con estos resultados, se procedió a construir un índice promedio de los 15 ítems.

**p) Índice de trabajo en equipo (ITE).** Esta escala se desarrolló para evaluar distintos aspectos relacionados con la formación y el trabajo en equipo, y cuenta con 8 ítems. Al realizar un

---

<sup>65</sup> KMO=.864, Prueba de Bartlett significativa.

<sup>66</sup> KMO=.883, Prueba de Bartlett significativa.

análisis factorial exploratorio<sup>67</sup>, se configuraron dos factores de las temáticas evaluadas: comunicación para la coordinación y relaciones afectivas, explicando el 54% de la varianza. Se realizó el análisis de confiabilidad con alfa de Cronbach, presentando un .89. En base a estos resultados, se construyó un índice con el promedio de los puntajes brutos de los 8 ítems.

**q) Satisfacción con el trabajo (ST).** Escala creada para valorar la satisfacción laboral, que consta de 6 ítems sobre: salario, oportunidades de desarrollo, promoción, participación, higiene y supervisión. El análisis de la matriz de correlaciones y de confiabilidad mostraron que el ítem sobre higiene no funcionaba bien con la escala, por lo que se eliminó. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>68</sup> se configuró un factor claramente definido en las temáticas evaluadas, explicando el 40% de la varianza. La confiabilidad mostró un adecuado .74. En base a estos resultados, se construyó un índice con el promedio de los puntajes brutos de los 5 ítems.

**r) Trabajo emocional (TE).** Se construyeron cuatro preguntas sobre las demandas emocionales presente en el trabajo diario de los programas sociales. Una de ellas es una pregunta abierta que indaga sobre cuales son las emociones más típicas que vivencia en su trabajo. Los otros tres ítems preguntan sobre el manejo de las emociones, el espacio apropiado dentro del programa para su reconocimiento y sobre cuán cómodo se siente para hablar de estas emociones con compañeros de trabajo. El análisis factorial exploratorio, así como la matriz de correlaciones y el de confiabilidad, indican que no se configuran estas preguntas como un todo coherente, por lo que se analizan por separado.

**s) Autoeficacia (AE).** Se evaluó mediante cinco ítems

---

<sup>67</sup> KMO=.882, Prueba de Bartlett significativa.

<sup>68</sup> KMO=.711, Prueba de Bartlett significativa.

modificados de la escala de «Autoeficacia general» de Bähler y Schwarzer<sup>69</sup>. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>70</sup>, se configuró un factor claramente definido, explicando el 61.6% de la varianza. Se realizó el análisis de confiabilidad con alfa de Cronbach, presentando un .88. En base a estos resultados, se procedió a construir un índice con el promedio de los 5 ítems.

**t) Satisfacción con la vida laboral (SVL).** Basados en la escala de Satisfacción con la vida de Diener<sup>71</sup>, se adaptaron los cinco ítems originales agregando a éstos “vida laboral”, y se incorporó un sexto ítem sobre realización personal a través del trabajo. La satisfacción con la vida laboral sería una variable resultado de nivel individual, en la que se espera el proceso de certificación tenga injerencia. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>72</sup>, se configura un factor claramente definido, explicando el 68.4% de la varianza. Se realizó el análisis de confiabilidad con alfa de Cronbach, presentando un .91. En base a estos resultados, se construyó un índice promedio con los 6 ítems.

### Otros aspectos indagados

**u) Cuestionario para la Evaluación del Síndrome de Quemarse por el Trabajo (SQT).** El CESQT<sup>73</sup> es un instrumento de autoinforme compuesto por 20 ítems que evalúa el síndrome de quemarse por el trabajo (SQT) o *burnout*, entendido como una

---

<sup>69</sup> Bähler y Schwarzer, 1996. Evaluación de la autoeficacia: adaptación española de la escala de autoeficacia general. Revista Ansiedad y Estrés, 1, 1-8. (También citada como Baessler y Schwarzer, 1996.)

<sup>70</sup> KMO=.810, Prueba de Bartlett significativa.

<sup>71</sup> Escala de Satisfacción con la Vida - SWLS (Diener, E., Emmons, R., Larsen, R.J., y Griffin, S. (1985). The Satisfaction With Life Scale. Journal of Personality Assessment, 49, 71-75).

<sup>72</sup> KMO=.852, Prueba de Bartlett significativa.

<sup>73</sup> Gil-Monte, P. R. (2005). El síndrome de quemarse por el trabajo (“burnout”). Una enfermedad laboral en la sociedad del bienestar. Madrid: Pirámide.

respuesta al estrés laboral crónico en los profesionales dedicados a los servicios (profesionales de la salud, educación, programas sociales, etc.). Se compone de cuatro escalas, con un rango de respuesta que va de 0 (nunca me ocurre) a 4 (todos los días). Las escalas son: Ilusión por el trabajo –estos puntajes se invierten en el índice global para señalar *pérdida* de la ilusión por el trabajo- (5 ítems), Desgaste psíquico (4 ítems), Indolencia (6 ítems) y Culpa (5 ítems). Las tres primeras permiten generar una puntuación global y fueron las utilizadas para este estudio. Este Síndrome es uno de los efectos negativos más importantes que se han observado en los operadores sociales asociado al descuido por parte de las organizaciones en el trato hacia sus trabajadores, por lo que es una variable resultado muy relevante de ser medida en nuestro proyecto y en la que se espera influir positivamente, bajando la probabilidad de ocurrencia al aumentar la calidad de los programas. Al realizar un análisis factorial exploratorio<sup>74</sup>, se configuraron los cuatro factores teóricos claramente definidos, explicando el 53% de la varianza. Se realizó el análisis de confiabilidad con alfa de Cronbach, presentando un .90. En base a estos resultados, se construyó un índice con el promedio de los tres factores correspondientes, de 15 ítems. Además, se construyó un índice para cada dimensión: Ilusión por el trabajo (.84), Desgaste psíquico (.89), Indolencia (.75). Puntajes altos son indicativos de mayores niveles de desgaste.

v) Ausentismo. Se evaluó el absentismo subjetivo mediante dos ítems en los que se pregunta abiertamente cuánto han faltado en los 12 últimos meses, y cuántos de esos días creen que fueron por problemas derivados del trabajo.

w) Tendencia al abandono. Dos ítems independientes sobre la intención de abandonar la organización y sobre abandonar la

---

<sup>74</sup> KMO=.795, Prueba de Bartlett significativa.

profesión, en el plazo de un año. El rango de respuesta va de 1 (completamente seguro de permanecer) a 7 (completamente seguro de dejarlo).

**Tabla 2. Descriptivos instrumento medición línea base**

DIMENSION	Nº ITEMS	ALFA DE CRONBACH	RANGO	MEDIA	D.T.
<b>Aspectos sobre capacidad organizacional</b>					
GT	6	.65	1 5	2,21	.73
GR	4	.88	1 5	2,26	1.08
PRM	6	.80	1 5	2,73	.91
PE	8	.88	1 5	2,26	.95
LE	5	.85	1 5	2,06	.90
GP	7	.78	1 5	2,87	.90
IGVO	36	.94	1 5	2,39	.70
<b>Aspectos sobre la intervención social</b>					
EP	5	.43	1 5	3,24	.65
PIS	21	.82	1 5	3,63	.58
RU	11	.61	1 5	3,66	.72
IGIS	37	.89	1 5	3,58	.54
IGPP	27	.95	1 5	3,49	.72
<b>Aspectos sobre los equipos de trabajo</b>					
ICFE	19	.90	1 5	3,62	.74
PTL	15	.94	1 5	3,56	.86
ITE	8	.89	1 5	3,85	.64
AE	5	.88	1 5	4,18	.66
SVL	6	.91	1 5	3,69	.97

DIMENSION	Nº ITEMS	ALFA DE CRONBACH	RANGO	MEDIA	D.T.
<b>Otros aspectos indagados</b>					
CESQT	15	.90	0 4	1,00	.55
▪ (Des)Ilusión por trabajo	5	.84	0 4	0,96	.79
▪ Desgaste psíquico	5	.89	0 4	1,59	.98
▪ Indolencia	5	.75	0 4	0,63	.56
<b>Ausentismo</b>					
▪ Considerando cualquier causa posible ¿Cuántos días en los últimos 12 meses ha faltado al trabajo?			0 190	8,56	23.22
▪ De esos días, ¿cuántos días considera que han sido por problemas derivados del trabajo?			0 190	6,82	22.41
<b>Tendencia al abandono en un año</b>					
▪ Dejar la organización, mismo trabajo			1 7	3,07	2.07
▪ Dejar la profesión			1 7	2,43	2.06

## Validez del constructo

Se estudiaron las correlaciones internas entre las diferentes dimensiones indagadas por el instrumento, para ver si señalaban en la misma dirección que la propuesta desde el modelo teórico desarrollado por el proyecto.

La tabla 3 muestra un resumen de las correlaciones entre los distintos aspectos estudiados del modelo con algunas variables de resultado relacionadas con el desgaste laboral. Particularmente, se utilizan las dimensiones del instrumento CESQT y su puntaje global, además de dos preguntas claves sobre el deseo de abandonar la organización y el deseo de abandonar la profesión en este periodo. Estos indicadores han mostrado en la literatura, sistemáticamente, verse afectados por los componentes que reúne el Modelo de Certificación para Programas Sociales desarrollado por el CEES-UC<sup>75</sup>.

Como se puede observar en la tabla 3, hay una relación significativa entre casi todas las dimensiones indagadas y el desgaste laboral. En el puntaje global se observa una fuerte correlación entre altos niveles de desgaste y baja capacidad organizacional, en sus distintas dimensiones. Destacan la gestión del trabajo ( $r = .60$ ) y el liderazgo estratégico ( $r = .52$ ) asociados a altos niveles de desgaste. En lo relacionado con la intervención social, también se presentan correlaciones significativas con el desgaste, destacándose las existentes entre éstos y la relación con los usuarios ( $r = -.49$ ), lo que indicaría que un enfoque que releva el rol de los usuarios en la intervención se asocia a niveles mas bajos de desgaste laboral. En lo relativo a las variables de los equipos, como era de esperar desde el punto de vista teórico, todas las áreas indagadas muestran correlaciones significativas con el desgaste laboral. Llama la atención que la autoeficacia presentó una correla-

---

<sup>75</sup> Maslach, C. (2003). Job burnout: New directions in research and intervention. *Current Directions in Psychological Science*, 12, 189-192.

Gil-Monte, P (2005). El síndrome de quemarse por el trabajo: Una enfermedad laboral en la sociedad del bienestar. Madrid: Ediciones Pirámide.

ción moderada con los niveles de desgaste ( $r = -.22$ ), lo que puede estar explicado por la baja dispersión y alto puntaje medio observado (4,18 de 5 puntos. Ver tabla 2).

Las dimensiones más fuertemente correlacionadas con el desgaste laboral son los relacionados con temas de la vida laboral ( $r = -.61$ ), el trabajo en equipo ( $r = -.55$ ) y con la insatisfacción laboral (SVL  $r = -.59$  y ST  $r = -.53$ ). De las tres dimensiones que evalúa el CESQT, se ha señalado la Indolencia como la más grave, ya que está relacionada con la desconexión del otro, deshumanizando el trato con los usuarios. Coherentemente, niveles altos de desgaste en esta dimensión muestran correlaciones altas con las dimensiones de liderazgo estratégico ( $r = .37$ ) - en lo organizacional-, en la intervención social lo referido a la relación con los usuarios ( $r = -.44$ ) y el índice general (IGIS  $r = -.44$ ), mientras que el trabajo en equipo es lo central de este componente ( $r = -.49$ ).

Por otro lado, el deseo de cambiar de organización o programa, pero realizar el mismo tipo de trabajo, sorprendentemente no está correlacionado de manera significativa con variables de la capacidad organizacional. Sí aparecen las dimensiones de la intervención social correlacionando con el deseo de cambiar. Particularmente, en todas las dimensiones que conforman el índice global de intervención social ( $r = -.32$ ). El bajo nivel de trabajo en equipo también correlaciona significativamente con este deseo de cambio. Finalmente, no son altas las correlaciones que tienen las dimensiones del instrumento con el deseo de dejar de ejercer la profesión en el plazo de un año. Estarían destacando las correlaciones con planificación de recursos materiales e infraestructura ( $r = -.30$ ) y la percepción global del programa ( $r = .21$ ), ambas en sentido contrario a lo esperado.

**Tabla 3. Correlaciones con r de Pearson entre las dimensiones evaluadas e indicadores de desgaste laboral**

	SQT ILUSION	SQT DESGASTE PSÍQUICO	SQT INDOLENCIA	CESQT TOTAL	DEJAR ORG. EN UN AÑO	DEJAR PROFESION EN UN AÑO
GT	,47**	,37**	,29**	,52**	,09	,07
GR	,26**	,46**	,16	,41**	-,08	-,19
PRM	-,01	,29**	-,10	,09	-,14	-,30**
PE	,26**	,32**	,29**	,39**	-,02	-,12
LE	,43**	,53**	,37**	,60**	,10	-,06
GP	,39**	,45**	,16	,46**	,02	-,11
IGVO	,37**	,50**	,25**	,51**	-,01	-,16
EP	-,15	,10	-,26 *	-,11	-,28**	-,19
PIS	-,25*	-,20	-,37**	-,35**	-,24*	-,07
RU	-,38**	-,30**	-,44**	-,49**	-,35**	-,02
IGIS	-,32**	-,22*	-,44**	-,42**	-,32**	-,08
IGPP	-,34**	-,37**	-,25**	-,44**	,04	,21 *
ICFE	-,40**	-,25**	-,36**	-,45**	-,13	-,06
PTL	-,56**	-,41**	-,38**	-,61**	-,03	,12
ITE	-,49**	-,42**	-,25**	-,53**	-,17	-,01
AE	-,19	-,05	-,26**	-,22**	,11	,14
SVL	-,62**	-,37**	-,28**	-,59**	-,21*	-,10

Nota 1. Datos en negrita señalan correlación significativa al nivel \*\*p<.01; a nivel \*p<.05.

Nota 2. Las dimensiones EP, PIS, RU y IVIS –las cuales solo respondían los profesionales y directivos- para todas ellas los valores de N=58; para todas las demás dimensiones, los valores se encuentran entre N=95 y N=98

Estos resultados de la Tabla 3, muestran de manera inicial la validez de la estructura interna propuesta por el modelo. Los estudios de las matrices de correlaciones entre las dimensiones refuerzan esta conclusión. Las variables consideradas dentro del modelo parecen ser relevantes para los operadores sociales, tanto en relación a su satisfacción laboral como a su salud mental.

### **Situación inicial de los programas sociales**

La principal característica del modelo de certificación de calidad, en lo que concierne a sus posibles efectos sobre la organización, equipos de trabajo y programas, es que instala un proceso de reflexión mediante la auto observación por los miembros, auxiliadas y facilitadas por consultores del CEES y orientadas por protocolos de observación. Ya en las primeras fases de la consultoría, como en la fase de habilitación mediante sesiones colectivas sobre el modelo y sus componentes, se pudo observar que varios programas habían entrado en un proceso reflexivo que los llevó a cuestionarse varios aspectos centrales de su estructura, su intervención e incluso respecto de la definición de sus usuarios. Así, por ejemplo, uno redefinió a los usuarios del programa, otros cambiaron sus objetivos establecidos por la organización. Otros casos implicaron la observación de la estructura, mediante el organigrama, percatándose los integrantes que no tenían completa claridad y consenso respecto a ella. Estos eventos fueron indicativos de que los programas experimentarían diversas transformaciones debido a esta característica del modelo. A continuación se presentan los resultados de la evaluación de línea base.

### **¿Quiénes son los operadores sociales que participaron?**

Los participantes fueron principalmente mujeres (78%), lo cual es común en los programas sociales, sin que se encontraran diferencias significativas entre los grupos de control y experimental ( $\chi^2(1)=1,171$ ;  $p=.279$ ). La edad promedio fue de 38 años (DT 10,5), similar en

ambos grupos ( $t(92) = -.432$ ;  $p = .666$ ).

Los operadores sociales que participaron fueron principalmente profesionales y educadores o auxiliares de trato directo. Como se observa en la tabla 4, de los programas del grupo control destaca una participación relativamente más alta de estos últimos y jefes de programa, mientras en el grupo experimental destaca la participación de trabajadores que son, a la vez, Jefe o Directivo del programa y Directivo de la organización.

Los contratos de trabajo de los operadores sociales participantes del estudio, en su mayoría tenían contrato indefinido (79%) o a honorarios (12%), con un grupo menor contratado a plazo fijo (6,4%) o sin contrato (2,6%), sin encontrarse diferencias significativas entre los programas ( $\chi^2(3) = .896$ ;  $p = .827$ ).

**Tabla 4. Porcentaje de participantes según ocupación en el programa**

OCUPACIÓN EN EL PROGRAMA	CONTROL	EXPERIMENTAL	TOTAL
Jefe o Directivo de programa y organización	0%	9,9%	7,9%
Directivo de la organización	5%	6,2%	5,9%
Directivo del programa	5%	3,7%	4,0%
Jefe de programa	10%	3,7%	5,0%
Profesional	40%	43,2%	42,6%
Técnico	5%	8,6%	7,9%
Educador o auxiliar de trato directo	25%	13,6%	15,8%
Administrativo	5%	3,7%	4,0%
Voluntario y Otro	5%	7,4%	6,9%
Total	20%	80%	100%
N	20	81	101

## ¿Son inicialmente iguales los programas en las áreas del Modelo?

Se estudiaron posibles diferencias a nivel basal entre los programas que participaron de la certificación (experimentales) y los programas no participantes (controles), con el objetivo de conocer si los seleccionados para participar tenían características iniciales similares a las de cualquier otro programa social. Si bien los casos de los controles fueron muy pocos (20% de la muestra), era necesario conocer sus características iniciales para luego ver en qué aspectos la implementación del Modelo de Certificación tuvo impacto, más allá de los cambios comunes provocados por aspectos atribuibles a la organización o al tiempo, entre otros. A continuación se presentan los resultados generales de esta evaluación.

El grafico 1 muestra los valores promedio en los indicadores globales más importantes de la línea base, en cuanto a los componentes del modelo. Se puede observar que los niveles generales más bajos están en las variables que miden la capacidad organizacional (IGVO), con valores medios de 2.4 puntos. Esto debe interpretarse de forma inversa, es decir, los programas en general muestran buenos niveles en su capacidad organizacional o bajos niveles de conflictos en estas temáticas.

Los niveles de las variables relacionadas con la intervención social (IGIS), la percepción del programa en general (IGPP) y con el cuidado y fortalecimiento de los equipos (ICFE) se encuentran algo sobre la media (con valores alrededor de 3.6 puntos de un máximo de 5), lo que señalaría niveles intermedios en el desarrollo de estas capacidades en los programas. Los niveles más altos se obtienen en la percepción que tienen los programas de su trabajo en equipo (ITE), con valores medios de 3.8, lo que estaría mostrando que efectivamente para los programas sociales la formación de equipos, más allá de que cada uno haga bien sus tareas, cumple un rol central en el desarrollo del trabajo que realizan y en cómo se implementa el programa. En relación al

manejo de las emociones, en ninguna de las tres preguntas realizadas presentaron valores promedio (todas en un rango de 0 a 4 puntos), en reconocimiento de la necesidad de manejar las emociones  $M = 2.24$  (DT 1.1), en relación a tener espacios para elaborar las emociones  $M = 1.88$  (DT 1.3) y sobre la comodidad para conversar sobre las emociones vividas en el trabajo con los colegas  $M = 2.29$  (DT 1.1). Las pruebas estadísticas no mostraron diferencias significativas en ninguna de las variables entre los grupos experimental y control<sup>76</sup>, a pesar de leves diferencias en el gráfico 1, por lo que se puede afirmar que estas son características comunes a todos los programas sociales.

Sin embargo, se encontraron diferencias significativas entre los programas del grupo control y experimental en la dimensión de Satisfacción con el Trabajo (ST), presentando los programas del grupo experimental niveles mayores a los programas control<sup>77</sup>. Con valores tendencialmente superiores, también están las dimensiones de Autoeficacia (AE), levemente mayor en el grupo control, y Planificación de Recursos Materiales (PRM), levemente mayor en el grupo experimental. En base a estos resultados, se podría pensar que dentro de los programas escogidos para participar del proceso de certificación se encuentran los trabajadores más satisfechos con las condiciones laborales, posiblemente con condiciones mejores que los que no participan, aunque en términos generales, la percepción en las distintas áreas indagadas son muy similares entre ambos grupos.

Siendo éstas las únicas diferencias estadísticamente significativas encontradas al evaluar todas las dimensiones de la línea base entre

<sup>76</sup> IGVO  $M_{exp}=2.3$  (DT= .63),  $M_{cont}=2.6$  (DT= .90),  $t = -1.224$ ;  $p=.233$ . IGIS  $M_{exp}=3.6$  (DT= .50),  $M_{cont}=3.6$  (DT= .75),  $t = .148$ ;  $p=.883$ . IGPP  $M_{exp}=3.5$  (DT= .64),  $M_{cont}=3.4$  (DT= .97),  $t = .614$ ;  $p=.545$ . ITE  $M_{exp}=3.9$  (DT= .60),  $M_{cont}=3.7$  (DT= .78),  $t = .741$ ;  $p=.465$ . ICFE  $M_{exp}=3.6$  (DT= .71),  $M_{cont}=3.6$  (DT= .84),  $t = -.331$ ;  $p=.741$ . Trabajo Emocional (Rango 0-4) TE 1  $M_{exp}=2.2$  (DT= 1.0),  $M_{cont}=2.6$  (DT= 1.2),  $t = -1.684$ ;  $p=.100$ ; TE 2  $M_{exp}=1.9$  (DT= 1.2),  $M_{cont}=1.86$  (DT= 1.5),  $t = .399$ ;  $p=.691$ ; TE 3  $M_{exp}=2.3$  (DT= 1.0),  $M_{cont}=2.4$  (DT= 1.4),  $t = .663$ ;  $p=.514$ .

<sup>77</sup> ST  $M_{exp}= 3.4$ ; DT .70; y  $M_{control} = 2.8$ ; DT .64;  $t = 3.507$ ,  $p < .001$ .

los programas del grupo experimental y del control, se puede aseverar que en términos generales los programas que fueron elegidos por las organizaciones para participar del proyecto de certificación de la calidad del programa social, no tienen características distintivas que pudieran invalidar la medición del efecto del Modelo. Por lo tanto, es de esperar que en general los programas sociales presenten estos niveles de desarrollo en las variables de interés para el Modelo.

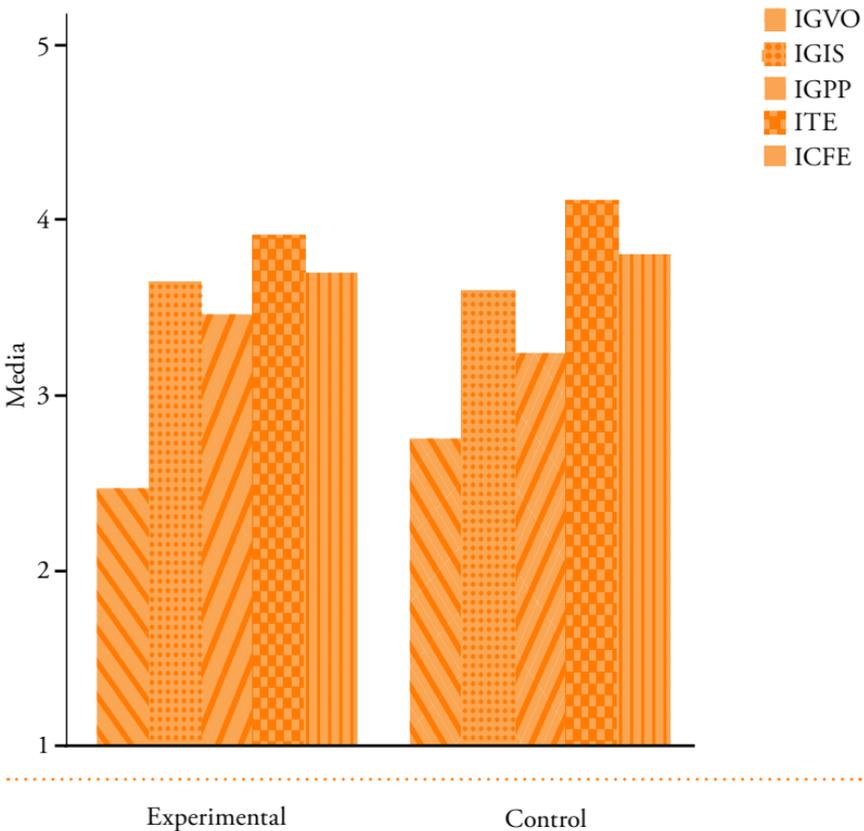


Grafico 1. Niveles promedio en indicadores de línea base por grupo experimental-control.

Además de estudiar las diferencias entre los programas en estos indicadores, fue importante revisar que los niveles de desgaste laboral fueran también similares en todos ellos. Utilizando las dimensiones y la escala total del CESQT (SQT), se hicieron análisis de varianza que, si bien no mostraron diferencias estadísticamente significativas entre los grupos experimental y control<sup>78</sup>, ni entre las distintas categorías de ocupación dentro del programa<sup>79</sup>, sí muestra tendencias en estos últimos que son interesantes.

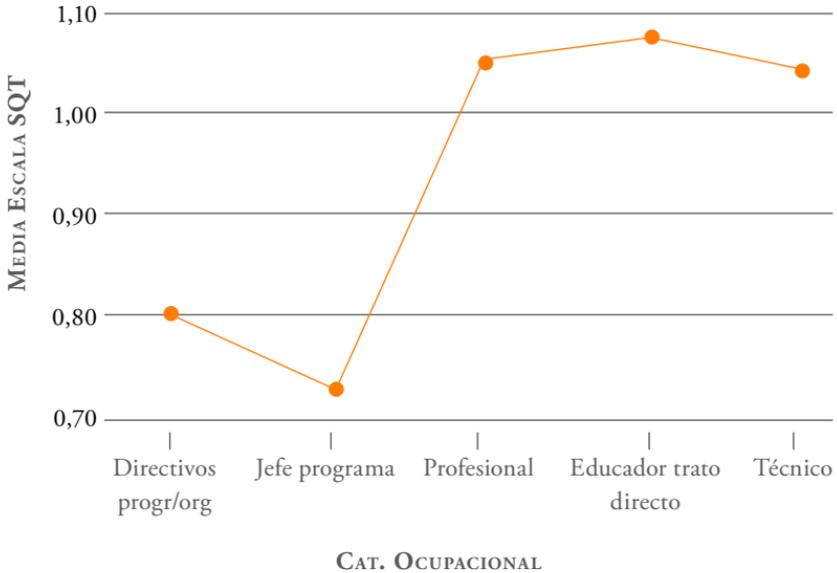
Como se puede observar en el gráfico 2, los directivos o jefes tanto de la organización como del programa tienen niveles muy bajos de desgaste general, mientras los niveles más altos se manifiestan en los educadores de trato directo, los profesionales y técnicos, es decir, los operadores sociales que trabajan directamente con los usuarios. Observando las dimensiones del desgaste, los profesionales presentan los niveles más altos en Desgaste Psíquico, con una media de 1,9 (DT 1.1), mientras los educadores/técnicos de trato directo presentan niveles altos en (Des)Ilusión, con una media de 1.2 (DT .85); todos los operadores sociales muestran niveles bajo 1 en la dimensión de Indolencia.

---

<sup>78</sup> SQT Ilusión  $F(1,85) = .002$ ;  $p = .967$ ; SQT Des. Psic.  $F(1,85) = .014$ ;  $p = .905$ ; SQT Indolencia  $F(1,85) = .053$ ;  $p = .818$ ; SQT tot  $F(1,85) = .003$ ;  $p = .956$ . Los valores de la escala van de 0=nunca me ocurre a 4= todos los días.

<sup>79</sup> SQT Ilusión  $F(4,82) = 1,099$ ;  $p = .363$ ; SQT Des. Psic.  $F(4,82) = 1,648$ ;  $p = .170$ ; SQT Indolencia  $F(4,82) = 1,934$ ;  $p = .113$ ; SQT tot  $F(4,82) = 1,322$ ;  $p = .269$

**Gráfico 2. Niveles medios de desgaste laboral por categoría ocupacional**



Estos niveles pueden estar relacionados con las diferencias encontradas entre ellos en algunos de los indicadores estudiados. Coherentemente, los educadores de trato directo presentan niveles significativamente más bajos en la satisfacción con el trabajo (ST), así como en trabajo de equipo (ITE) y en los temas laborales (PTL), comparados con los directivos y jefes de los programas. Así mismo, los profesionales muestran bajos niveles de percepción de logro en temas laborales (PTL), comparados con estos mismos. Sin embargo, los profesionales muestran niveles mayores que sus jefes en las variables referidas a la capacidad organizacional<sup>80</sup>. Ambos tipos de trabajadores que trabajan

<sup>80</sup> ST M t.directo =2.9 (.85), M prof =3.2 (.63), M jefes =3.4 (.53), M dir =3.7 (.58),  $F(3,81) =3.271$ ,  $p=.025$ . ITE M t.directo =3.5 (.76), M prof =3.8 (.61), M jefes =4.2 (.36), M dir =4.1 (.54),  $F(3,81) =2.985$ ,  $p=.036$ . PTL M t.directo =3.5 (1.0), M prof =3.4 (.88), M jefes =4.1 (.62), M dir =3.8 (.52),  $F(3,85) =2.331$ ,  $p=.080$ . IGVO M t.directo =2.3 (.63), M prof =2.6 (.77), M jefes =2.0 (.43), M dir =2.3 (.60),  $F(3,83) =2.822$ ,  $p=.044$ .

directamente con los usuarios son también los que señalan requerir un mayor manejo de sus emociones, señalando los trabajadores de trato directo que no les gusta en general hablar con sus compañeros de trabajo sobre estas demandas emocionales, mientras en los profesionales destacan no contar con los espacios adecuados para reconocer y elaborar éstas. Todo lo anterior redundaría en mayores niveles de desgaste laboral.

### **Efectos de la intervención un año después**

El proceso de certificación, como se describe anteriormente en este libro, implicó a los programas un trabajo intenso de auto reflexión y conversaciones al interior del programa, así como con la dirección de la organización. La movilización de diversos recursos (e.g., materiales, profesionales, programáticos) era necesario para implementar el plan de mejoras desarrollado y conseguir la certificación del programa, es decir, participar en este proceso implicaba generar cambios al interior del programa y, probablemente, de la organización.

La evaluación ex post buscó estudiar el impacto del proceso de certificación en las variables de interés para el Modelo, a través de instrumentos válidos. En este proyecto, se utilizó el instrumento validado de línea base y también, los puntajes de certificación obtenidos por los programas, los cuales son asignados por auditores entrenados en el modelo y, luego, revisión por un panel de expertos de las Ciencias Sociales y corroborados por el Consejo de Certificación de la PUC.

Luego de un año de trabajo con los programas en sus procesos de certificación de calidad, a un mes de haber terminado, se les aplicó nuevamente el instrumento creado para la evaluación ex antes de línea base. De los once programas que iniciaron el proceso, solo 9 lo terminaron. Además, existió rotación de personal en varios de los programas participantes, haciendo inviable la evaluación del cambio a nivel individual, por lo que se analizó el impacto de la intervención a través de los datos agregados a nivel de programas, así como las característi-

cas finales de los programas participantes. Por otro lado, de los cinco programas que habían aportado como grupo control, solo fue posible contactar a uno. Dado esto, se buscó otra organización que realiza programas sociales de alta complejidad, para hacer de grupo control. En ésta solo fue posible acceder a los jefes de programas y directivos, por lo que no tenían las mismas características de los grupos de control iniciales, haciendo necesario tener en consideración estas características. Por lo tanto, se analizaron sus resultados en todos los índices comparados con las características de los directivos o jefes de programas de la línea base<sup>81</sup>, sin que se encontraran diferencias estadísticamente significativas con el grupo control inicial en ninguno de los índices estudiados. Dado lo anterior, se asumió la equivalencia entre éste y el grupo control que sí tenía medición de línea base.

### **Situación de los programas certificados**

Los participantes de la evaluación ex post fueron 58 operadores sociales, siendo también principalmente mujeres (84,5%), aunque en un porcentaje mayor al de los programas sociales que participaron en la línea base, sin que se encontraran diferencias significativas entre los grupos de control y experimental ( $t(1)=1,612$ ;  $p=.204$ ).

La edad promedio fue significativamente diferente entre los grupos ( $t(56)= 2,102$ ;  $p<.05$ ), presentando el grupo control una media más alta que el experimental, con 42.2 (DT 14.9) y 35.5 (DT 9.4), respectivamente. Lo anterior, probablemente está influido por las características de los datos obtenidos de la organización solo con evaluación final, dado que todos corresponden únicamente a jefes o directivos de programas sociales.

Los operadores sociales que participaron fueron principalmente profesionales, al igual que en la primera medición, sin embargo la dis-

<sup>81</sup> Análisis para diseño experimental multigrupo (tipo Solomon), en el que se debe evaluar la equivalencia entre el grupo experimental y control en sus niveles basales con los del grupo control que solo tiene medida ex post. (Balluerka y Vergara, 2002. Diseños de investigación experimental en psicología. Pearson Educación: Madrid).

tribución de las otras categorías ocupacionales es bastante diferente, como se puede apreciar en la tabla 5. Esto también se debe a las características de la organización mencionada, ya que no se encuestó a los profesionales o técnicos del equipo de un programa en particular. Por lo tanto, hay diferencias significativas entre los programas certificados y los de control en casi todas las categorías.

Como se observa en la tabla 5, de los programas del grupo experimental aumentaron el porcentaje de profesionales y directivos, disminuyendo en educadores o auxiliares de trato directo y en voluntarios u otros. Esto podría deberse a la regularización de contratos dentro de los programas, como efecto del proceso de certificación. Sin embargo, la baja participación de los operadores sociales en esta medición no nos permite sacar conclusiones precisas al respecto.

**Tabla 5. Porcentaje de participantes según ocupación en el programa**

OCUPACIÓN EN EL PROGRAMA	CONTROL	EXPERIMENTAL	TOTAL
Jefe o Directivo de programa y organización	0,0%	8,8%	5,2%
Directivo de la organización	0,0%	14,7%	8,6%
Directivo del programa	50,0%	8,8%	25,9%
Jefe de programa	29,2%	5,9%	15,5%
Profesional	4,2%	50,0%	31,0%
Educador o auxiliar de trato directo	12,5%	2,9%	6,9%
Técnico	0,0%	5,9%	3,4%
Administrativo	0,0%	2,9%	1,7%
Voluntario y Otro	4,2%	0,0%	1,7%
Total	41,4%	58,6%	100,0%
N	24	34	58

## Cambio en las dimensiones

En términos generales se pueden observar cambios en distintas dimensiones evaluadas (Ver tabla 6). Sin embargo, no se logró pesquisar diferencias estadísticamente significativas entre los grupos analizados en la mayoría de las dimensiones, como puede esperarse luego de observar el gráfico 3.

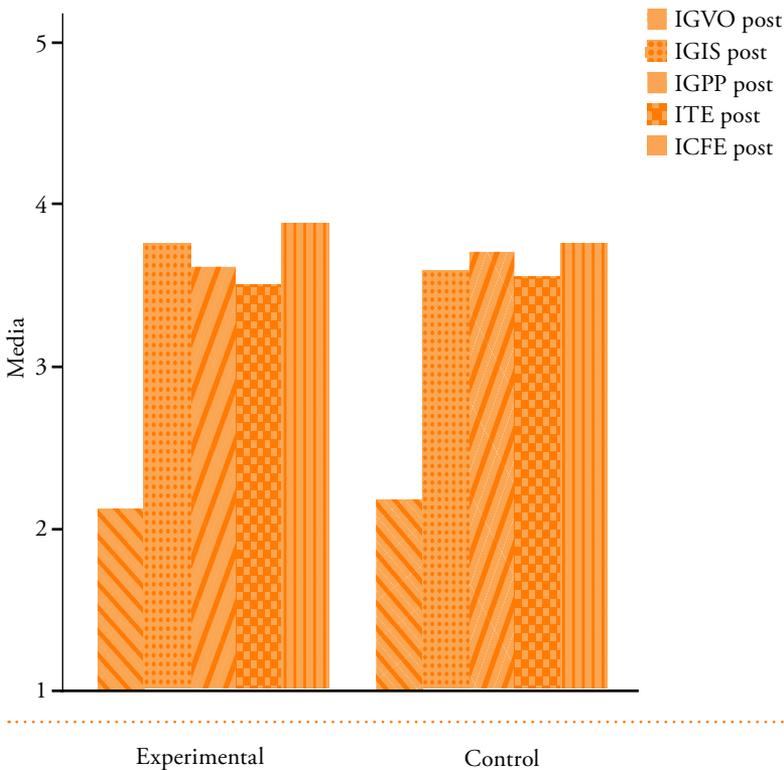
El gráfico 3 muestra los valores promedio en los indicadores globales más importantes evaluados que miden componentes del modelo. Se puede observar comparativamente que los niveles de la capacidad organizacional (IGVO) son algo mejores que en la línea base, con valores medios de 2.07 (DT .57). Los niveles de las variables relacionadas con la intervención social (IGIS) con valores medios de 3.81 (DT .46), la percepción del programa en general (IGPP) con valores medios de 3.70 (DT .54), y con el cuidado y fortalecimiento de los equipos (ICFE) con valores medios de 3.88 (DT .47), todos ellos algo superior a los valores de línea base. Los niveles más bajos en relación a la línea base son los de la percepción que tienen los programas de su trabajo en equipo (ITE), con valores medios de 3.52 (DT .33)<sup>82</sup>. Las pruebas estadísticas no mostraron diferencias significativas entre los grupos experimental y control, salvo en unas pocas dimensiones.

Utilizando prueba t para muestras independientes, se encontraron diferencias significativas entre los programa control y los certificados en cuatro aspectos: la dimensión de la capacidad organizacional de Planificación de Recursos Materiales, en los temas de la intervención social se observan diferencias tendenciales a favor del grupo control en Enfoque del Programa y en el Índice Global de la Percepción del Programa, finalmente, en lo referente a equipos de trabajo, se obser-

<sup>82</sup> Valores del línea base: IGVO gral. M=2.39 (DT= .90), Mexp=2.3 (DT= .63), Mcont=2.6 (DT= .90). IGIS gral. M=3.58 (DT= .54), Mexp=3.6 (DT= .50), Mcont=3.6 (DT= .75). IGPP gral. M=3.49 (DT= .72), Mexp=3.5 (DT= .64), Mcont=3.4 (DT= .97). ITE gral. M=3.85 (DT= .64), Mexp=3.9 (DT= .60), Mcont=3.7 (DT= .78). ICFE gral. M=3.62 (DT= .74), Mexp=3.6 (DT= .71), Mcont=3.6 (DT= .84).

van diferencias en la Percepción de Temas Laborales<sup>83</sup>. En los temas de resultados, se observan diferencias significativas en el tema de abandonar la organización y la profesión, en ambos casos es mayor el deseo en los programas certificados<sup>84</sup>.

**Gráfico 1. Niveles promedio en indicadores de línea base por grupo experimental-control**



<sup>83</sup> PRM Mexp=2.59 (DT=.89), Mcont=1.97 (DT=.56),  $t(56) = -3.042$ ;  $p = .004$ ; EP Mexp=2.99 (DT=.33), Mcont= 3.27 (DT=.68),  $t(55) = 1.782$ ;  $p = .08$ ; IGPP Mexp=3.6 (DT=.54), Mcont=3.86 (DT=.52),  $t(44,736) = 1.956$ ;  $p = .057$ ; PTL Mexp=3.77 (DT=.51), Mcont=4.12 (DT=.60).

<sup>84</sup> Dejar org. Mexp=2.79 (DT=1.63), Mcont=1.74 (DT=1.01),  $t(54,676) = -3.016$ ;  $p = .004$ , Dejar profesión Mexp=1.76 (DT=1.3), Mcont=1.17 (DT=.58),  $t(47,139) = -2.278$ ;  $p = .027$ .

Se presenta una situación paradójica en estos análisis, ya que los valores medios del grupo control presentan en su mayoría mejores resultados que la de los programas certificados. Esto podría deberse al proceso de auto observación, que agudizó la mirada en estos aspectos. Otra explicación plausible es que se deba a la composición del grupo control nuevo, el cuál no tiene evaluados a sus operarios profesionales ni de trato directo. Por esto, se realizaron análisis de varianza incorporando la clasificación ocupacional. Como se observa en el gráfico 2, así como ocurre en los resultados del desgaste laboral, los encargados de las organizaciones o programas (directivos y jefes) tienen apreciaciones sobre distintos temas estudiados que son más positivas que las de los trabajadores de trato directo y profesionales, quienes son los que implementan finalmente con los usuarios el programa de intervención planificado. Los análisis realizados mostraron que efectivamente es la ocupación o puesto de trabajo dentro del programa lo que explica las diferencia de medias en varios temas, por sobre el haber participado o no en el proceso de certificación.

Particularmente, se encontraron diferencias significativas en el tema de las capacidades organizacionales, en las que los profesionales y educadores de trato directo presentaban una peor percepción que los jefes de los programas en las dimensiones GT, PE, LE y GP, con un Índice Global de Variables Organizacionales significativamente más alto que sus jefaturas<sup>85</sup>. En lo que respecta a las variables de gestión de equipo, los profesionales presentan una percepción significativamente más baja que los jefes y directivos en los temas del cuidado y fortalecimiento del equipo, en los temas laborales y en la satisfacción con el trabajo<sup>86</sup>. De igual forma, los profesionales tienen una percep-

<sup>85</sup> IGVO M t.directo = 2.42 (.72), M prof = 2.40 (.62), M jefes = 1.62 (.19), M dir = 1.88 (.43),  $F(3,51) = 5.132$ ,  $p = .002$ . Valores mayores indican peor percepción de las variables organizacionales.

<sup>86</sup> ICFE M t.directo = 3.8 (.62), M prof = 3.6 (.35), M jefes = 4.2 (.23), M dir = 4.1 (.32),  $F(3,47) = 3.569$ ,  $p = .013$ . PTL M t.directo = 3.9 (.48), M prof = 3.5 (.50), M jefes = 4.3 (.32), M dir = 4.1 (.43),  $F(3,47) = 5.649$ ,  $p = .001$ . ST M t.directo = 3.5 (.63),

ción más negativa que sus jefes en lo referido a aspectos claves de un programa de intervención social de calidad<sup>87</sup>. Esta mirada más favorable a las características del programa que muestran los jefes podría estar influida por la deseabilidad social de querer mostrar lo mejor del programa y no considerar mayormente las falencias que éste pueda tener. Sin embargo, más allá de esta posible explicación, llama la atención la diferente percepción que tienen los distintos integrantes de los programas, algo en lo que el proceso de certificación parece haber incidido a través de aumentar la reflexión sobre estos temas al interior de los equipos.

La tabla 6 presenta en detalle los valores medios de cada dimensión, destacando las dimensiones que presentan diferencias significativas entre los grupos de programas certificados y los de control, además de presentar todos los valores promedio general.

---

M prof =3.1 (.61), M jefes =3.4 (.72), M dir =4.0 (.47),  $F(3,47) =3.355$ ,  $p=.016$ .

<sup>87</sup> IGPP M t.directo =3.8 (.75), M prof =3.4 (.58), M jefes =4.2 (.23), M dir =3.9 (.45),  $F(3,47) =3.628$ ,  $p=.011$ .

**Tabla 6. Descriptivos de las dimensiones por grupo  
en la evaluación ex post.**

DIMENSION	PROGRAMA CONTROL		PROGRAMA CERTIFICADO		PROMEDIO TOTAL	
	MEDIA	D.T.	MEDIA	D.T.	MEDIA	D.T.
<b>Capacidad organizacional</b>						
GT	1,99	0,51	2,02	0,62	2,01	0,57
GR	2,16	0,69	1,95	0,84	2,03	0,79
PRM**	1,97	0,56	2,59	0,89	2,33	0,83
PE	2,08	0,71	2,08	0,84	2,08	0,78
LE	1,54	0,77	1,80	0,63	1,69	0,7
GP	2,07	0,83	2,32	0,87	2,21	0,86
IGVO	1,98	0,55	2,14	0,58	2,07	0,57
<b>Intervención social</b>						
EP+	3,27	0,33	2,99	0,68	3,1	0,58
PIS	3,88	0,38	3,93	0,62	3,91	0,54
RU	4,11	0,51	3,85	0,58	3,95	0,56
IGIS	3,87	0,37	3,78	0,51	3,81	0,46
IGPP+	3,86	0,52	3,60	0,54	3,70	0,54
<b>Equipos de trabajo</b>						
ICFE	3,97	0,60	3,83	0,39	3,88	0,47
PTL**	4,12	0,36	3,77	0,51	3,91	0,48
ITE	3,57	0,39	3,48	0,28	3,52	0,33
AE	4,13	0,33	4,28	0,54	4,22	0,46
SVL	4,16	0,65	3,99	0,65	4,06	0,65
Desgaste laboral SQT	0,81	0,46	0,98	0,42	1,00	0,73
(Des)Ilusión por trabajo	0,83	0,65	1,12	0,77	1,00	0,73
Desgaste psíquico+	1,24	0,82	1,62	0,84	1,46	0,85
Indolencia	0,47	0,54	0,45	0,35	0,45	0,43

DIMENSION	PROGRAMA CONTROL		PROGRAMA CERTIFICADO		PROMEDIO TOTAL	
	MEDIA	D.T.	MEDIA	D.T.	MEDIA	D.T.
<b>Ausentismo</b>						
Considerando cualquier causa posible ¿Cuántos días en los últimos 12 meses ha faltado al trabajo?	23,33	77,71	3,06	5,09	11,45	50,53
De esos días, ¿cuántos días considera que han sido por problemas derivados del trabajo?	6,38	24,46	1,53	3,07	3,53	15,90
Tendencia al abandono en un año						
Dejar la org., mismo trabajo **	1,74	1,01	2,79	1,63	2,37	1,5
Dejar la profesión *	1,17	0,58	1,76	1,30	1,52	1,1

Nota. Diferencias estadísticas con prueba t, entre programas control y certificados, a nivel \*p < .05; \*\*p < .01, y tendencial a nivel +p<.10; las no señaladas, no presentan diferencias significativas.

Cabe destacar un cambio significativo en relación al reconocimiento de las demandas emocionales del trabajo en todos los miembros de los programas certificados. En relación a la pregunta sobre el reconocimiento de necesitar manejar sus emociones, la media general subió de 1.96 (DT .51) a 3.57 (DT .70), es decir, luego de la certificación los operadores sociales reportan que frecuente a muy frecuentemente reconocen esta necesidad. Al preguntarle por cómo son los espacios disponibles para elaborar emociones, subió de 2.11 (DT .91) a 3.02 (DT .96), es decir, de una percepción de espacios inadecuados cambió a ‘suficientes pero mejorables’. Finalmente, respecto a la

comodidad para compartir éstas con los compañeros, la media general subió de 2.29 (DT .59) a 3.8 (DT .63), es decir, los operadores de los programas certificados aumentaron su confianza interpersonal en los equipos para compartir frecuentemente sobre las demandas emocionales que viven en el trabajo<sup>88</sup>.

#### Cambio al interior de los programas certificados

La evaluación de la intervención generada por el proceso de certificación bajo el Modelo de Calidad de Programas Sociales propuesto por este proyecto FONDEF resultó de una mayor complejidad a la esperada, lo que se refleja en los resultados estadísticos que hemos descritos. Sin embargo, el principal objetivo era estudiar los cambios que los programas participantes habían experimentado a raíz de su participación en este proceso.

Con el fin de analizar en detalle este cambio, se estimó el delta entre los puntajes de la evaluación ex post y la de línea base para cada programa. El gráfico 4 muestra el promedio de cambio para cada uno, en las dimensiones que ya se han presentado, ordenados según el grado de desarrollo alcanzado en el Modelo luego del proceso de certificación.

Los primeros dos programas obtuvieron un nivel de certificación básico avanzado, alcanzando en promedio cerca de un 30% de desarrollo en los componentes del Modelo. Como se puede apreciar, los indicadores en las distintas áreas muestran que estos programas tuvieron muy poco o nada de cambio desde el comienzo a la fecha de evaluación final, destacando un retroceso en distintos índices (por ej., programa 8, en las temáticas relacionadas con la intervención social). Los programas que alcanzaron un nivel de certificación medio, presentan un patrón distinto. Obviando el hecho de que la gran mayoría retrocedió en la percepción del trabajo en equipo del programa (ITE),

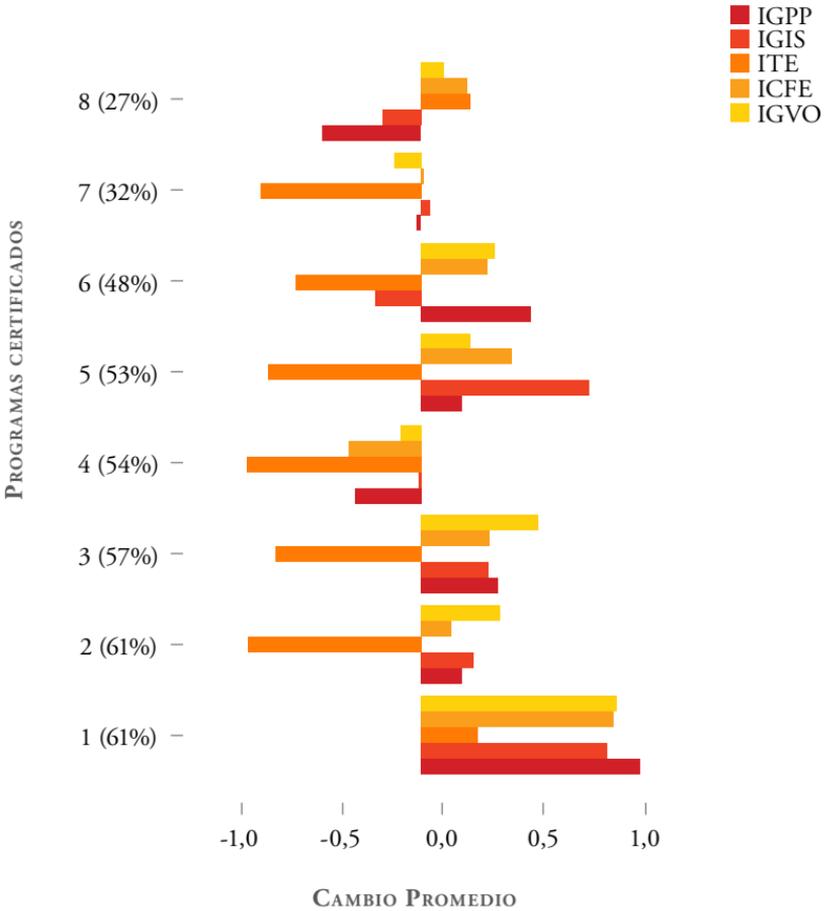
<sup>88</sup> TE 1  $t(7) = 7.028$ ;  $p < .001$ ; TE 2  $t(7) = 3.448$ ;  $p = .011$ ; TE 3  $t(7) = 8.298$ ;  $p < .001$ .

vemos que la mayoría de ellos presenta avances en todas las áreas<sup>89</sup>, dando cuenta de los movimientos que generó internamente el proceso de certificación. Finalmente, los últimos dos programas obtuvieron un nivel de certificación medio avanzado. Destaca en su cambio interno el programa 1, el cual evidencia mejoría en todas las áreas de los componentes del modelo. En él se puede apreciar que el proceso de certificación movilizó de manera significativa las temáticas relacionadas con la intervención social (IGPP cambió 1.14 pts. y IGIS en .97 pt.), así como en lo referente a su capacidad organizacional (1.02 pts.) y en el cuidado y fortalecimiento de los equipos de trabajo (1.0 pts.).

---

<sup>89</sup> Con excepción del programa 5, el cuál estaba viviendo una situación interna muy compleja al momento de la evaluación ex post, por la desarticulación del equipo de operadores sociales miembros del programa certificado, lo que podría explicar sus bajos niveles generales en todos los ámbitos.

**Gráfico 4. Cambio promedio en variables principales por programa según el porcentaje de desarrollo alcanzado en el Modelo de Certificación**



Una explicación posible a la baja puntuación en lo referente al trabajo en equipo puede deberse al aumento de la reflexión sobre el tema al interior de los programas. En un inicio, esta dimensión tenía valores muy superiores a la media, indicando que los programas consideraban que estaban haciendo un buen trabajo en el área. Es posible que esta percepción haya cambiado luego de la revisión de sus prácticas, a través de preguntas claves contenidas en la guía de auto observación.

Las pruebas estadísticas a las diferencias experimentadas en estas áreas por los programas certificados, muestra resultados significativos entre los niveles iniciales y los finales en las áreas de la capacidad organizacional y el cuidado y fortalecimiento de los equipos<sup>90</sup>. Si bien los programas vivenciaron cambios, éstos no fueron estadísticamente significativos en esta muestra.

Finalmente, se sugirió que este proceso causaría un alto desgaste laboral en los equipos de los programas por la gran dedicación a la reflexión y para desarrollar los cambios del plan de mejora que tendrían que llevar a cabo. Al analizar los indicadores de Síndrome de Desgaste Laboral<sup>91</sup>, sin embargo, no se encontraron niveles altos en las dimensiones ni en el SQT general. Solo un caso de todos los programas participantes presentó indicios de SQT alto, la misma persona que presentó niveles altos en Indolencia. Destaca la Ilusión por el trabajo de los operadores sociales, que siguió siendo alta en todos los trabajadores. El área donde se evidencia mayores puntajes es en el desgaste psíquico, encontrando dos programas con indicadores altos. Sin embargo, la mejora en el trabajo de la demanda emocional por parte de la mayoría de los programas ayudaría a amortiguar este desgaste.

---

<sup>90</sup> Prueba de Wilcoxon de los rangos con signos de muestras relacionadas. IGCO diferencia pre-post, nivel  $p < .05$ ; ICFE  $p < .05$ ; ITE  $p < .05$  –sentido inverso, ya que los valores mayores están en línea base.

<sup>91</sup> Siguiendo las indicaciones propuestas por Marucco, Gil-Monte y Flamenca (2008), se estableció un nivel de corte en la puntuación promedio de 2 “algunas veces al mes” (rango 0 a 4) para indicar sintomatología de (Des) ilusión, Desgaste Psíquico, Indolencia e indicador de Síndrome de Quemarse por el Trabajo.

Esto parece ser consistente con participar en el proceso de certificación, ya que los programas de control presentaron todos al menos un caso con indicadores altos en todas las dimensiones y SQT. Esto, sin ser concluyente, muestra una tendencia que permite pensar que los procesos de mejoramiento de la calidad propuesto por el modelo de certificación CEES-UC aportan a desarrollar factores protectores del desgaste laboral.

### **Niveles de desarrollo alcanzados en el Modelo**

Complementando los resultados encontrados en la evaluación pre-post, se presentan los niveles alcanzados por los programas en los distintos componentes del modelo. Los gráficos 5 al 8 muestran los porcentajes de desarrollo en cada componente por programa, ordenados según el nivel de certificación alcanzado comenzando por el programa 1, el cual obtuvo certificación media avanzada. A la vez, cada programa tiene una barra que señala el porcentaje promedio total alcanzado, considerando todos los componentes<sup>92</sup>.

En la Gestión de la Capacidad Organizacional se observa que el programa 2 alcanzó el nivel más alto, superior a su media total; esta situación también se aprecia en los programas 5 al 7. Estos resultados son coherentes con los resultados de cambio presentados en el gráfico 4, donde se aprecia que la mayor parte de los programas muestra cambios en IGVO, salvo los dos programas con el menor nivel de desarrollo en el modelo.

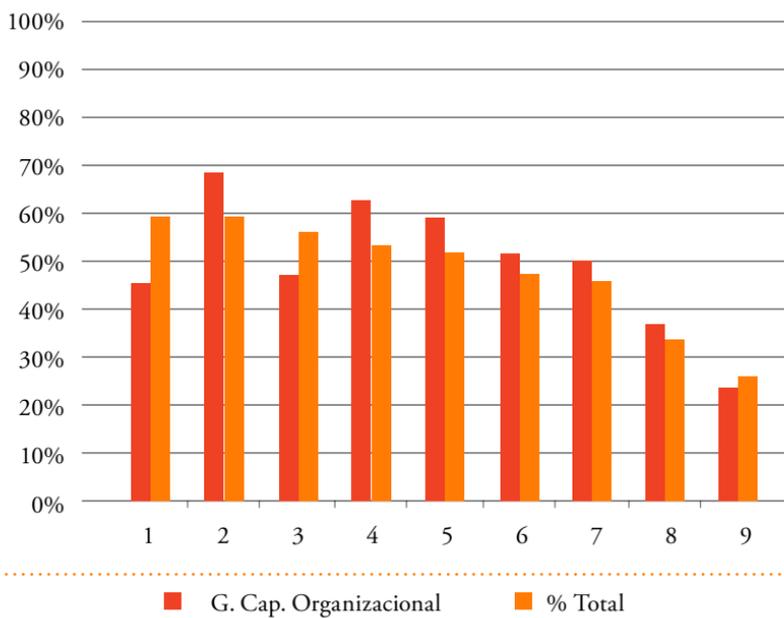
Al mirar los demás gráficos, queda en evidencia que este componente fue trabajado por la mayoría de los programas de forma prioritaria, ya que destaca por sobre los niveles alcanzados en Gestión de la Intervención Social y la Gestión de Equipo.

---

<sup>92</sup> Estos gráficos muestran los resultados de los 9 programas certificados, uno de los cuales no participó de la evaluación ex post presentada a lo largo del capítulo, por lo que tampoco aparece en el gráfico 4.

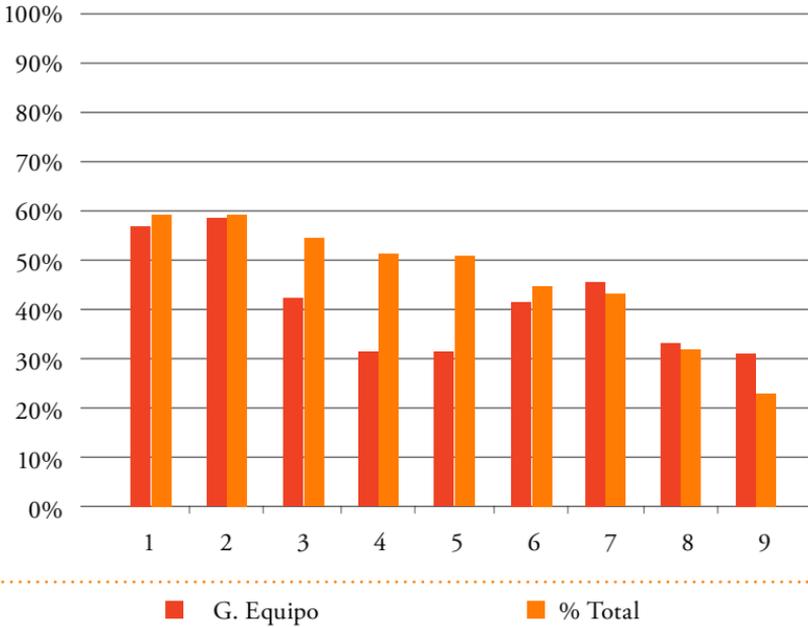
### Gráfico 5. Gestión de la Capacidad Organizacional

DESARROLLO ALCANAZADO POR CADA PROGRAMA EN GESTIÓN DE LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL



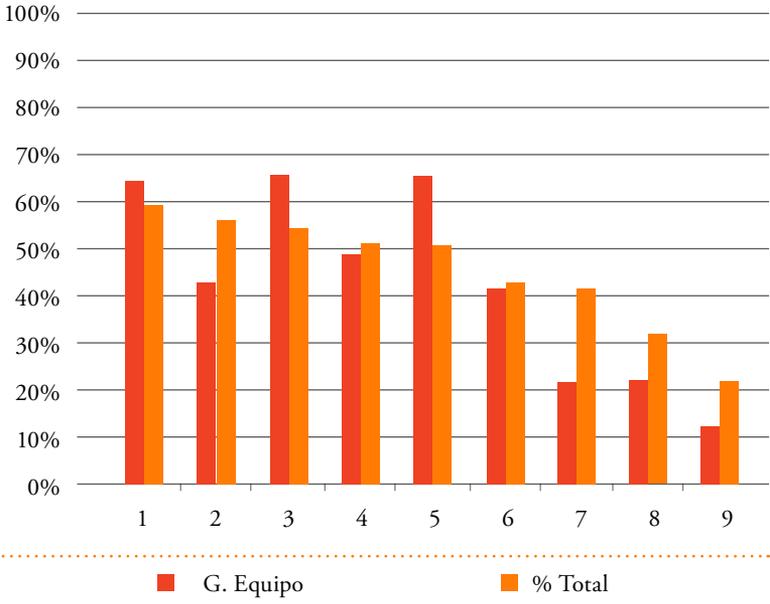
**Gráfico 6. Gestión de Equipo**

DESARROLLO ALCANAZDO POR CADA PROGRAMA EN GESTIÓN DE EQUIPO



### Gráfico 7. Gestión la Intervención Social

DESARROLLO ALCANAZADO POR CADA PROGRAMA EN GESTIÓN DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL



## Conclusiones

Los avances nacionales experimentados durante las últimas décadas en el ámbito de la protección social, han sido destacados a nivel internacional y son también una fuente de satisfacción nacional<sup>93</sup>. Sin embargo, estamos lejos de tener un adecuado aseguramiento de la calidad de la ejecución de las políticas de protección social, aspecto ético central si se considera que las personas en situación de vulnerabilidad social por lo general no tiene opción de elegir los servicios que reciben o las intervenciones a las que están sujetos.

El modelo de certificación desarrollado por el proyecto FONDEF buscó entregar a los programas sociales una herramienta de gestión global válida y replicable. A lo largo de este capítulo se presentaron los resultados del proceso de evaluación *ex antes/ex post* de las variables más relevantes de este modelo, que permitieron analizar las hipótesis del proyecto sobre la utilidad de contar con un dispositivo de observación mensurable, de contar con una línea de base en los programas sociales, y de evaluar el cambio producido entre la línea base y luego del proceso de certificación. Esta evaluación sirvió para confirmar la propuesta del modelo, al estar todas sus dimensiones relacionadas significativamente entre ellas y con indicadores de desgaste laboral, como el CESQT y el de deseo de abandono. A la vez, el cambio experimentado por los programas efectivamente se relacionó con el grado de desarrollo alcanzado en la certificación.

En términos generales, el instrumento elaborado sirvió de manera válida y confiable para medir los distintos niveles de las variables estudiadas. En este sentido, el proyecto FONDEF entrega a los programas sociales instrumentos válidos y confiables para monitorear su desarrollo, lo que a la vez servirá para las organizaciones y otros actores que participan de la implementación de éstos. Contar con esta información, no disponible en Chile hasta antes de este proyecto, permitirá

<sup>93</sup> Larrañaga y Contreras (eds.). Las nuevas políticas de protección social en Chile. Uqbar Editores – PNUD. Stgo. Chile. 2010.

conocer en mayor profundidad la realidad del funcionamiento y vida de éstos, ayudando en los procesos de toma de decisiones.

Por lo tanto, se puede decir que las hipótesis desde las cuales comenzó este estudio se confirmaron. Con todo, una de las limitaciones que tuvo esta evaluación fue la extensión del instrumento creado, el cual no es útil para que los programas mismos vayan monitoreando sus distintos niveles. Será importante a futuro desarrollar una versión más breve de éste, que complemente las guías de auto observación, entregando indicadores de tipo multinivel.

Los programas participantes, si bien no mostraron diferencias significativas a los del grupo control en sus características iniciales, no se puede asegurar que éstas sean generalizables a otros programas sociales. Esto debido a varias características iniciales que fueron exigidas para poder ingresar al proyecto FONDEF, que generó un sesgo de selección. Este sesgo queda en evidencia, por ejemplo, en el hecho de que la mayoría de los trabajadores contaban con contrato indefinido. Es bien sabido que actualmente uno de los problemas importantes en los programas sociales es la precariedad de la situación laboral de los operadores sociales, sujetos a los tiempos que duran las licitaciones de sus programas, entre otras cosas. Esta precariedad laboral genera malestar por la incertidumbre en el futuro laboral, a la vez que dificulta el desarrollo y mejoras en la implementación de los programas sociales al no poder generar una adecuada acumulación de conocimiento práctico y experticias en temáticas específicas<sup>94</sup>, requeridas para abordar exitosamente problemáticas de alta complejidad como las que abordan los programas sociales.

Por otro lado, hay que recordar que dos de los programas que iniciaron el proceso no llegaron a terminarlo, uno por cierre de esa línea de programas a nivel de la organización, el segundo por no cumplir los requisitos para poder certificarse. Esto implica que solo conocemos

---

<sup>94</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desarrollo Humano en Chile 2009. Santiago de Chile, enero 2009.

la realidad de los programas que a la base tiene suficiente capacidad organizacional como para someterse a un proceso de reflexión como éste, es decir, ya comienzan en un nivel de solidez mayor al de muchas organizaciones y programas sociales existentes en nuestro país. En ese sentido, la generalización de los resultados descritos de la evaluación ex antes/es post debe hacerse cautelando que ésta sea a otros programas sociales con características similares a los aquí descritos.

Sin embargo, dada la diversidad de programas que participaron del Modelo de Certificación, queda en evidencia que éste es útil y aplicable a cualquier tipo de programa social (en relación al tipo de usuario, tamaño de la organización, número de trabajadores, temática, etc.).

En relación a los resultados presentados, éstos demostraron lo relevante que resulta para los programas la posibilidad de desarrollar espacios de reflexión a su interior en temáticas como las propuestas por el Modelo. Esto queda en evidencia dado que en todos los aspectos de los componentes medidos en la línea base se aprecia variaciones, aunque no fueran todas ellas estadísticamente significativas. Al interior de los programas, los resultados muestran cambios en todos los componentes del Modelo, en los procesos organizacionales, de la intervención social y del trabajo en equipo.

Los procesos reflexivos, por otro lado, parecen haber generado un cambio en las percepciones de los operadores sociales, mostrando un incremento en sus exigencias en relación a los estándares de calidad del programa. Lo anterior se evidencia, por ejemplo, en el cambio negativo de la percepción de los programas participantes en relación al trabajo en equipo, dimensión que en un comienzo mostraba altos niveles de satisfacción, pero luego en la evaluación ex post resultó con cambios significativos hacia niveles más bajos en la escala. Esto es coherente con que el trabajo en equipo pareciera tener un rol central en cómo se implementa los programas sociales, confirmando los supuestos propuestos por el Modelo de Certificación.

Los espacios de reflexión generados por el proceso de auto observación agudizaron la mirada y propiciaron movimientos dentro de los programas, probablemente presentes en los planes de mejora elaborados, pero otros tantos es posible que aun no sean conscientes en ellos. Entre otros, los referidos a los aspectos complejos de mejora del componente de intervención social y del trabajo en equipo, ambos en niveles de desarrollo luego de la certificación para la gran mayoría de los programas aun requiriendo bastante trabajo (ningún programa alcanzó el 70% en intervención social, ni supera el 60% en gestión de equipo). Esto no es de extrañar ya que estos aspectos están siendo constantemente invisibilizados por la forma en que se desarrolla la implementación de las políticas públicas en el área, las cuales se centran en indicadores como cobertura y economía de recursos económicos, principalmente centrados en gestión administrativa u organizacional, por sobre indicadores basados en evidencia de calidad de la intervención o los equipos que las ejecutan.

Se evidenció que los operadores sociales en quienes tratan más directamente con los usuarios (profesionales, técnicos y educadores de trato directo), tienen una mirada más crítica de los distintos aspectos del programa. Por lo tanto, se podría hipotetizar que los procesos de mejora impactaron de manera más profunda a éstos. En este sentido, la apuesta del Modelo por desarrollar la calidad desde las bases y no desde estándares externos a los mismos programas, evidencia ser válida y relevante para generar cambios significativos en su calidad. Estos cambios experimentados por los programas generan efectos positivos en relación a aumentar el sentido del trabajo (disminuyendo el deseo de abandonarlo, por ejemplo), así como su bienestar subjetivo (en términos de alta satisfacción y bajo desgaste laboral).

Cabe señalar, por otro lado, las diferencias significativas encontradas en la percepción de varios aspectos entre estos operadores sociales que están directamente trabajando con los usuarios y los directivos o jefes de los programas. Particularmente, los profesionales y los edu-

cadres de trato directo, en general, aparecen evaluando a sus programas como con menos capacidad en las variables organizacionales, mayores dificultades en las variables que evalúan la intervención social, percibiendo mayores dificultades en temas laborales y estando más insatisfechos en lo relacionado con el cuidado y fortalecimiento de los equipos, y, además, presentan niveles más bajos de satisfacción laboral. Esto muestra que, si bien el proceso de certificación mejoró significativamente los niveles de comunicación y coordinación al interior de los programas sociales, no ayudó a generar una mirada más compartida sobre éstos.

Un elemento relevante de destacar en los resultados de esta evaluación es el impacto que tuvo el proceso de certificación en los procesos emocionales de los equipos, muy probablemente generados a partir de los procesos de auto observación. Todos los programas certificados muestran cambios significativos en relación al reconocimiento y trabajo de las emociones que les genera su trabajo –fuente central del desgaste psicológico y del síndrome de burnout-. Además, reportan haber mejorado los espacios dentro del programa para abordar estos temas, aunque en este sentido todavía queda mucho por hacer. Finalmente, los resultados muestran un aumento en el tejido social al interior de los programas, al señalar un aumento en la confianza para conversar sobre las emociones con los compañeros de trabajo. Este es un muy buen comienzo para consolidar los cambios generados por el proceso de certificación en los otros ámbitos de los programas.

Es necesario considerar que una restricción de esta evaluación se encuentra en el cambio en las expectativas de los participantes en el proceso de certificación. Al aumentar los niveles de reflexión sobre distintos aspectos propuestos por el modelo, los operadores sociales se vuelven más exigentes- tanto con ellos, como con la organización y el programa mismo-. Por lo tanto, solo por la experiencia reflexiva generada en el proceso de certificación, se puede hipotetizar que habrá poco movimiento desde los valores de inicio, dado que éstos pro-

bablemente se encontrarían sobredimensionados por los operadores sociales en un inicio (por ej., la percepción de enfoque del programa disminuyó 3 decimas, y el índice de trabajo en equipo disminuyó en 9 decimas).

Sin embargo, es interesante la relación que se observó entre el cambio promedio de los programas certificados en las variables estudiadas y sus niveles de desarrollo general en los componentes del Modelo de certificación. Salvo lo ya señalado en relación al trabajo en equipo y la percepción sobre el enfoque del programa, que probablemente se deba a un ajuste luego de desarrollar una comprensión más profunda de lo que implicaban estos temas, los programas certificados evidencian en estos cambios el trabajo realizado en cada área por parte de los miembros del programa. Al ser ambos indicadores independientes, esta relación viene a aportar una evidencia más de la validez externa del modelo de certificación propuesto por este proyecto.

En relación a los aspectos evaluados, destaca el que todos los aspectos de la capacidad organizacional se movieron en el sentido esperado, a pesar de que no haya sido posible encontrar diferencias estadísticamente significativas en muchas de ellas. Este cambio se ve reflejado en los niveles de desarrollo alcanzados por los programas certificados en su evaluación final, siendo el componente con mayores desarrollo en seis de los nueve programas participantes.

Los resultados presentados en este capítulo, en conclusión, dan cuenta de la utilidad del proceso de certificación para mejorar la calidad de los programas sociales. Sin embargo, esta evaluación es solo el comienzo de un camino que recién comienza en relación al conocimiento del funcionamiento de los programas sociales. Es necesario continuar esta línea, de manera tal que podamos dar mejores respuestas a sus necesidades en relación a mejorar la calidad de la oferta programática que entregan. Por otro lado, conocerlos mejor será fundamental para mejorar la implementación de las políticas públicas, a través de mejores lineamientos técnicos, perfiles de cargo más ade-

cuados a las tareas y exigencias reales que estos tienen, destinación de recursos que permitan finalmente abordar con calidad la complejidad con la que trabajan.



## Capítulo V.

# Capacidad Organizacional y Calidad de los Programas Sociales.

---

René Ríos F.  
CEES-UC

### Propósito y objetivos.

Uno de los problemas centrales para establecer criterios y estándares de calidad en las organizaciones de emprendimientos solidarios, como las fundaciones, corporaciones y organizaciones no gubernamentales o privadas, radica en que la calidad de la intervención social siempre está definida por las características de la interacción presencial entre los integrantes de la organización y las personas atendidas. El problema consiste en que se deben acoplar y hacer consistentes entre sí dos lógicas que, desde el punto de vista de la teoría de sistemas sociales (Luhmann, 1991), son completamente distintas o incluso, inconmensurablemente distantes. En efecto, la lógica de un sistema social de interacción presencial se centra en sostener la comunicación entre los presentes, de modo que se vaya procesando información y expresando expectativas cuya satisfacción depende enteramente de la calidad del encuentro, de la significación y sentido que para ellos tiene la presencialidad (Cousiño y Valenzuela, 2011); de que se sientan cómodos, acogidos, reconocidos, aceptados o respetados. La capacidad de estos sistemas de interacción para procesar y reducir complejidad es limitada por la propia dinámica de la interacción, que impide

incorporar información más complicada en la conversación. Piénsese en lo difícil que es explicar un gráfico sin poder recurrir al dibujo, o dar cuenta de una situación altamente compleja y en poco tiempo.

Por otra parte, la organización tiene una enorme capacidad para procesar complejidad y reducirla mediante el establecimiento de operaciones que la mayoría de las veces se constituyen como rutinas y programas que no requieren de mucha reflexión para llevarlos a cabo. La calidad desde la perspectiva de la organización consiste en establecer estándares e indicadores de actividades y de resultados de dichas rutinas. Su documentación permite que se desempeñen complejas operaciones y procesos sin necesidad de recurrir a interacciones presenciales, salvo aquellas estrictamente necesarias para coordinar las actividades, tales como reuniones o conversaciones en las que se busca el ajuste mutuo (Lindblom, 1965). La rutinización reduce el asombro con que la organización debe observar sus propias operaciones, y cuando aparece es porque se han verificado desviaciones significativas que debe corregir. Esa capacidad para normalizar incluso situaciones extremadamente complejas se lleva a cabo procesando la información de modo que se puede simplificar operativamente para tomar decisiones pre establecidas sin gran complicación (Stinchcombe, 1990). La simplificación de la información avanza hasta alcanzar niveles binarios que permiten tomar decisiones rápidas, consistentes y que se pueden revisar recurriendo a fuentes de información de fácil acceso y comprensión.

El principal escollo a superar para establecer criterios de calidad de las intervenciones sociales consiste en encontrar criterios que permitan vincular coherentemente ambos tipos de sistemas: de interacción presencial y organización. En otros términos, que al establecer criterios de calidad, la organización no sólo considere aquellos que ella puede observar, registrar y monitorear, sino también aquellos que se aplican en la interacción presencial entre el personal de la organización y las personas atendidas por ésta. La calidad de los procesos

desempeñados por la organización no es necesariamente la misma que la que se debe verificar en la interacción.

El propósito de este texto es indagar en las modalidades que permitan hacer converger los aspectos de la interacción con las personas atendidas, con las definiciones organizacionales de calidad y de su desempeño bajo los estándares que ha definido la organización. Para ello será necesario avanzar, más que en resolver, en usar la energía de la paradoja de la calidad en la intervención social, en las organizaciones de emprendimientos solidarios, y avanzar en buscar los elementos que permitan construir en conjunto con las organizaciones solidarias una o varias soluciones que permita plantearse el tema de la calidad de las intervenciones sociales. Se especifican algunas capacidades organizacionales de tipo procesual (más que estructural o de diseño) que hacen plausible avanzar en la obtención de la energía que produce la tensión que surge de la paradoja de la calidad para usarla en avanzar en el establecimiento de estándares de calidad.

### **La Paradoja de la Calidad en la Intervención social.**

La paradoja del trabajo en intervenciones sociales radica en que la calidad siempre es entendida como calidad de la interacción entre los miembros de la organización y las personas atendidas, mientras que los estándares de calidad del desempeño de sus procesos y de despliegue de sus capacidades es siempre organizacional. La Cour y Hojlund (la Cour y Hojlund, 2008) han hecho una contribución muy significativa para comprender esta paradoja. Si bien su análisis se centra en el trabajo voluntario, es perfectamente expandible al trabajo que realiza la organización aunque sea remunerado y realizado por los miembros contractualmente vinculados al emprendimiento, puesto que comparte con el que caracteriza el voluntariado el hecho de ser un trabajo que proporciona cuidados a otros de manera solidaria.

La paradoja consiste en que el trabajo voluntario, además de no ser remunerado es un esfuerzo dirigido a otro, desconocido y no familiar o amigo; ese esfuerzo consiste en proveer algún tipo de cuidado a la persona específica y, por lo tanto, es un trabajo con una clara orientación hacia otros. En la realidad observable el trabajo voluntario que se desempeña en determinadas circunstancias podría no responder al ideal basado en la solidaridad, la reciprocidad, sino ser efectuado rutinaria, despersonalizada y sin compromiso. Por otra parte, también se puede observar esfuerzos originales, adaptativos, personalizados y con mucho compromiso por parte de personal remunerado que trabaja con personas bajo su cuidado. De modo que las definiciones ideales del trabajo voluntario no necesariamente corresponden con lo que se podría observar en la operación misma del trabajo y sus maneras de efectuarse. Esto indica que se requiere de una metodología analítica que permita realizar las observaciones más adecuadas y pertinentes, que eviten confusiones conceptuales. Para la Cour y Hojlund, la teoría de sistemas sociales de Luhmann provee dicho marco analítico.

La distinción entre los distintos sistemas sociales que se sustentan en diferentes modalidades de estabilización de expectativas permite distinguir la interacción de la organización y la sociedad. La interacción es siempre presencial, vale decir, alter y ego se perciben recíprocamente y constituyen el sistema mediante la distinción entre “nosotros y el resto del mundo”. La comunicación se desenvuelve en torno a los temas que la díada o triada considera apropiados, la duración que los participantes establecen, así como la selección de quienes participan en ella. Este tipo de sistema tiene una muy limitada capacidad de reducir complejidad puesto que la carga se pone sobre los participantes, quienes no pueden realizar observa-

ciones recurrentes, ya que participan de la dinámica conversacional, que copa su atención. La estabilización de expectativas es más débil, puesto que cualquier cosa puede pasar, una interrupción en el entorno, la llegada de otra persona y su inclusión en el sistema, que a su vez propone otros temas o proporciona otras informaciones.

Cuando el sistema alcanza su frontera o bordes, es posible que se haga presente un enmarcamiento provisto por la organización (o alternativamente por las profesiones que participan). Dicho marco consiste de reglas, procedimientos, y otros dispositivos que estabilizan las expectativas y con ello, la propia comunicación. Una diferencia sustancial que esto provoca es que la interacción es mucho más adaptativa que la organización, que sólo puede adecuar sus patrones de estabilización cuando son consistentes y compatibles con los que ya emplea. Esto se debe a que la organización formaliza y explicita muchas de las expectativas a sus miembros (por ejemplo en la descripción de cargos o roles), de modo que la comunicación es menos libre y más ceñida a las conductas, temas, conversaciones, maneras de comunicar que la propia organización considera y prescribe como apropiados.

En el trabajo voluntario y también, de manera general, en el de cuidado de personas, la interacción es intrínseca a la intervención o actividad comunicacional de los involucrados<sup>95</sup>. Como el trabajo es organizado, la organización se hace presente enmarcando la interacción y estableciendo sus límites más relevantes. Sin embargo, como toda interacción, se puede desenvolver alejándose de dichos bordes hacia otro tipo de

---

<sup>95</sup> La excepción a esto lo constituye el sistema del cuidado de los enfermos, que muchas veces opera sin que el paciente esté en comunicación con, por ejemplo, el cirujano que lo opera, al respecto ver Luhmann, Niklas. 1990. "Der Medizinische Code. (El Código de la Medicina)." *Soziologische Aufklärung* 5. Traducido por Darío Rodríguez, ISUC.

enmarcamiento, por ejemplo los provistos por otra organización con la que los participantes, sea el cuidador o el receptor, han tenido experiencias. O, más usualmente, se puede dirigir hacia la propia historia de la interacción o incorporar nuevas temáticas como resultado de la propia interacción. En este sentido es fácil observar que la organización no puede controlar si la interacción se dio en los términos prescritos por su formalidad.

De manera más general, se puede plantear que el tema radica en la interfaz entre los sistemas sociales de interacción presencial y organización. También la organización carece de todas las capacidades de control sobre las interacciones en que se involucran sus propios miembros. No todas las conversaciones que ocurren en una organización están en su propio marco o dentro de sus fronteras de sentido: los trabajadores conversan de temas no organizacionales. Esta interfaz parece ser de altísima complejidad y difícil de administrar de manera intencional. Sólo en determinados espacios, por ejemplo durante reuniones, la organización puede ejercer control y canalización de las interacciones, pero en muchos otros, simplemente no puede. La estabilización de las expectativas no se debe sólo a la dinámica de la interacción, sino que la organización provee mucho de ella, poniendo a disposición de los presentes enmarcamientos dentro de los cuales la comunicación presencial es más probable.

Cuando se trata del cuidado de personas, la organización puede disponer de procedimientos y programas para realizar su intervención social a través de la interacción. Además del problema de control, surge otro problema que se debe a que están operando simultáneamente dos sistemas con lógicas distintas. Este tipo de acoplamiento entre sistemas genera tensiones en los procesos comunicacionales que deben res-

ponder a conjuntos de expectativas que pueden no ser convergentes, ya sea en los temas, en lo que se considera apropiado, en la duración del encuentro y un sinfín de otros aspectos. La operación simultánea de dos lógicas, una que surge de la situación y otra de la organización, genera límites para ambos sistemas. La organización no puede prescindir de interacciones para funcionar, la situación presencial reciben marcos y límites desde la organización, que reducen la improbabilidad de la comunicación.

Para la Cour y Hojlund esta tensión se convierte en paradoja cuando se trata de la calidad de la intervención, o del trabajo voluntario. Lo plantean así:

*“El trabajo voluntario emerge como paradoja porque está atado a un esfuerzo que vincula ambos lados de la distinción entre interacción y organización. Esto significa que el esfuerzo se despliega para cumplir las premisas para la interacción, lo que a su vez significa que se basa en las condiciones de la presencia. Al mismo tiempo, sin embargo, este esfuerzo tiene que corresponder con las decisiones organizacionales sobre su contenido y calidad. Así el esfuerzo social orientado al usuario emerge como paradoja porque es imposible decidir si los esfuerzos funcionan bajo las condiciones de la presencia o, al revés, representa la lógica organizacional, que refieren las acciones de vuelta a las decisiones de la organización. La paradoja crea confusión porque es imposible para un mismo esfuerzo, referir simultáneamente a ambas lógicas. Para complicar las cosas aún más, no es posible decidir de antemano como resolver la confusión. Si uno trata anticipadamente de decidir cuál de las lógicas va a definir el esfuerzo voluntario, uno inmediatamente produce polución del espíritu voluntario con una lógica decisional y relega el esfuerzo al lado organizacional de la distinción. La lógica opuesta también se sostiene, es decir, si uno trata de man-*

*tener el trabajo voluntario libre de decisiones previas se le ha relegado al otro lado de la distinción. La paradoja es imposible de resolver y el esfuerzo se hace imposible de ser estabilizado de antemano.” (op.cit.: 49)*

Al abordar el tema de la calidad de la intervención social la paradoja se expresa con toda su nitidez: lo que es significativo, adecuado, pertinente y deseable en la interacción no lo es para la organización. Lo que es calidad para ésta puede no serlo para la interacción presencial. Lo que en lo formal es adecuado, no lo es en lo informal. La forma de estabilizar expectativas en la organización no se puede aplicar en el ámbito de la presencia. ¿Qué es entonces una intervención social de calidad? ¿Lo que la situación interaccional acepta como tal, o lo que prescribe mediante reglas, procedimientos y estándares explicitados la organización? ¿Cómo resolver la paradoja? ¿Es plausible una instancia de interacción que da sentido a la situación, pero que responde efectivamente a lineamientos y marcos de la organización? Para la Cour y Hojlund la paradoja no tiene solución, o se responde a una lógica o a la otra, pero no puede ser a ambas simultáneamente. Incluso van más allá y plantean si no es esta misma paradoja la que en efecto define el trabajo voluntario, con un pie en la situación y con el otro en la organización. De ahí que proponen usar la energía que surge de esta tensión, ya que el trabajo voluntario o de cuidado de otros representa la unidad de lo formal con lo informal, o más exactamente, las expectativas estructuradas organizacional e interaccionalmente. Esta forma de cuidado no puede ser reducida a si es provista por medio de cuidados formalmente organizados, basados en decisiones de la organización; o si refiere al cuidado informal, que se basa exclusivamente en la creación arbitraria de sentido en la interacción. Tiene que referir siempre a ambas, lo que complica los temas incluidos en asuntos como las posibilidades de regulación, control, autonomía, integración y las oportunidades de cooperación con los demás (ídem. pág. 52), todos los cuales suponen que la interacción

requiere ser observada por la organización, lo que a menudo no es posible.

En efecto, dado que las organizaciones producen estandarizaciones de actividades, bajo la forma de procedimientos, aplicación de normas, establecimiento de objetivos, metas, formas de emplear el presupuesto y un sinnúmero de otros aspectos, cabe la cuestión de si también se podría estandarizar la calidez en el trato, el buen trato, el respeto a la dignidad, el desarrollo de la autonomía o la dignificación de la mujer. Por otra parte, la organización requiere absorber algo de la incertidumbre acerca de cómo se está dando la interacción presencial que está en la base de su propio esfuerzo por intervenir. En términos más directos: ¿cómo se puede asegurar de que la interacción se está dando en la situación del modo como es requerido para producir una intervención de buena calidad?

Una respuesta a este tipo de incertidumbres consiste en proveer a los miembros de capacitación, mediante la cual se estandarizan comportamientos. Este tipo de solución es observable en muchos comercios con una fuerte orientación a la calidad de la atención del cliente. Mediante capacitaciones y entrenamientos reiterados y profusos se logra que los vendedores manejen un repertorio de conductas, formas de interacción, vocabulario y modales, que se asocian a un buen servicio. Sociológicamente esas conductas son similares a las de la clase media. Como muchos de los vendedores no son originalmente de ese estrato, el aprendizaje consiste también en una socialización en modales apropiados. El entrenamiento funciona hasta que se llega al límite de la capacidad de resolución del dependiente, que requerido una y otra vez por una solución al no poder hallarla, vuelve a hablar como le es natural, usando frases y modismos, así como formas de pronunciar que no corresponden al entrenamiento recibido. Se produce la paradoja del buen servicio aprendido, pero que no ha sido generado espontáneamente, y que consiste en que se percibe una fórmula de buena atención, como la de las telefonistas, pero que suena

falsa, precisamente porque es aprendida. También porque siempre se manifiesta bajo la misma fórmula (“buenas tardes, habla fulanita, ¿en qué le puedo ayudar?”), que no revela ni espontaneidad, ni autenticidad. Este tipo de observación deja de manifiesto que se puede estandarizar la interacción presencial, pero a costa de su autenticidad y espontaneidad, lo que hace que se perciba como falsa o fingida.

Si la interacción aparece o es percibida como falsa o fingida, no puede ser de calidad. La paradoja en estas situaciones se manifiesta claramente: no se puede programar y estandarizar la interacción presencial si con ello se le quita autenticidad. Ante esta situación cabe preguntarse acerca de qué puede hacer la organización para lograr una mejor calidad en sus intervenciones sociales.

### **Cómo se aborda el problema de manera no reflexionada.**

Este problema está recién siendo planteado y no hay soluciones disponibles. En general, se observa que las organizaciones tratan de resolverlo estableciendo requerimientos a sus miembros, que son un conjunto bastante extenso de cualidades que se hacen deseables que tengan para poder trabajar en la organización. Cuando se exponen, son listas larguísimas de cualidades. A continuación se muestra un ejemplo tomado de una organización, la Congregación El Buen Pastor, que atiende a niñas vulneradas en sus derechos. Lo importante es que esto no es una solución exclusiva de esta organización, sino que es observable en la mayoría<sup>96</sup>. La organización se planteaba lograr resultados como los que siguen:

*Aquí no se trata que las niñas pasen por el Buen Pastor, sino que el Buen Pastor pase por la vida de nuestras niñas y deje en ellas huellas profundas para que las apliquen con sus futuras familias siendo buenas pastoras con sus hijos.*

---

<sup>96</sup> Las citas son textuales y elaboradas por los miembros en un taller de análisis.

*Las habilidades requeridas para este tipo de trabajo no solo incluyen los conocimientos específicos de cada profesional o trabajador, va más allá del perfeccionamiento, títulos, post grados, etcétera... requiere de una vocación y sensibilidad especial de amor al prójimo, de entrega, de paciencia y tolerancia para trabajar con niñas vulneradas.*

*Cierto grado de experiencia en trabajo con niñas vulneradas es importante para el manejo conductual de las niñas e intervenciones en crisis.*

*Que puedan desenvolverse con cierto grado de autonomía y responsabilidad personal, como el respeto por sí misma, su dignificación como persona y mujer, y su derecho a reintegrarse a una sociedad, que tiene la responsabilidad de brindarle espacios y oportunidades para ello.*

Cómo se hace:

*De acuerdo a estas etapas y actividades en general de cada una de ellas, se lleva a cabo un proceso permanente de apoyo, que tiene como eje central la niña, en sus necesidades de orden psicosocial y espiritual, reconociéndola como persona, digna de respeto, afecto y estímulo, con derecho a tener un cambio en su historia de vida, a definir su proyecto personal, acompañadas o no de su familia, promoviendo su autocuidado.*

Problemas identificados que obstaculizan el logro de estos resultados:

*Existe en la actualidad una brecha entre las problemáticas emergentes que presentan las niñas y adolescentes que se derivan desde los Tribunales de familia a los programas Residenciales, donde se debe enfrentar situaciones de alta complejidad como:*

*infracción a la ley,*

*consumo problemático de drogas, y*

*alto número de niñas con problemas psiquiátricos,*

*que en justicia deberían ser ingresadas en programas especializados, que cuente con los recursos humanos para manejar y enfrentar estas situaciones,*

*y que tienen una intervención y estrategias diferentes a las situaciones de maltrato y vulneración de las Residencias de protección para lo cual, a pesar de los programas existentes y de la flexibilidad en la mirada, no son respuesta a la realidad actual, y sólo se desencadena intervenciones en crisis, que desgastan y frustran al resto de las niñas, y al personal que trabaja en la Residencia. Esto tiene relación con las políticas y quien deriva los Tribunales de familia.*

El peso de la solución recae en las capacidades personales:

*Personas con capacidad de ponerse en el lugar de la oveja y del Pastor,*

*De buenas relaciones humanas,*

*Que formen parte de un equipo comprometido,*

*Competente para la gestión, los desafíos y las controversias que se generan con algunas redes,*

*Con capacidad para resolver dificultades de la contingencia,*

*Cohesión, solidaridad, capacidad de análisis, de saber priorizar y*

*Dar respuestas oportunas, capacidad para tomar decisiones permanentemente,*

*Capacidad de escucha, tolerancia a la frustración, complemen-*

*tariedad,*

¿Suficiente? No, hay más:

*Respeto, empatía, especialización en los profesionales, creatividad, proactividad, compromiso y motivación, ética, liderazgo, capacidad de autoevaluarse e implementar estrategias alternativas, comunicación efectiva, asertividad, capacidad de trabajar bajo presión, orientación a las metas propuestas en el trabajo, innovación y capacidad de unificar criterios.*

Como se puede apreciar de este ejemplo, se requiere poco menos que ser santa y súper mujer y profesional para poder hacer una intervención efectiva. Si se observan las descripciones de otras instituciones sobre el personal de trato directo la tendencia es similar: y nadie podría cumplir un porcentaje significativo de ellas. Este tipo de descripción de los requerimientos del personal, revela que la organización no se ha podido hacer cargo de la paradoja de la calidad de la intervención social. También que genera una exigencia irreal, por lo desmedida e idealista, sobre los atributos, habilidades y competencias requeridas para desempeñarse en ellas. Esto la lleva a tener una actitud de resignación, puesto que, al fin y al cabo, muy pocas personas pueden cumplir tan elevados y exigentes estándares. Por lo que la organización debe desempeñarse con personal constituido por seres humanos normales y corrientes.

Sin embargo, la organización debe proveerse de la capacidad para emplear la energía que emana de la tensión que provoca la paradoja de la calidad. Si no lo hace corre al menos tres riesgos fundamentales:

Riesgo de que la rotación del personal altere profundamente la intervención así como las posibilidades de dar cumplimiento de la Misión. Las exigencias y auto exigencias son tan altas que lo único predecible es un desgaste enorme en las personas.

Riesgo de que características individuales alteren la intervención y su efectividad. Como la calidad de la interacción se hace recaer

en rasgos personales, el cambio de personas hace que la efectividad quede expuesta a características personales pero también a la voluntad individual. La precariedad de esta situación es manifiesta.

Riesgo de que la atribución de calidad y efectividad se remita a cuestiones exclusivamente personales y no a la efectividad de la organización. Esta excesiva personalización implica que la organización no ha sido capaz de establecer modalidades de enmarcamiento de la interacción que le den alguna seguridad de que se está haciendo lo mínimamente requerido y que se está haciendo con un estándar básico y controlable por ella. Al dejar todo a cargo de las personas no puede controlar. Esto genera un grave problema adicional: cuando hay fallas manifiestas, todo se reduce a las personas y sus cualidades o defectos, y no pueden hacerse correcciones más que prescindiendo de las personas involucradas en la falla. Con ello la organización pierde la oportunidad de aprender de sus propios errores y de los de sus miembros.

Este tipo de problemas que las organizaciones enfrentan cotidianamente tienen diversas formas de manifestarse, una de las cuales consiste en recargar la demanda por liderazgo. Como la operación genera tantas incertidumbres que no se reducen mediante procedimientos y rutinas establecidas por la operación, los miembros buscan su reducción mediante el liderazgo. Como es fácil inferir del ejemplo anterior sobre los requisitos para ser miembro, se entenderá que cuando se trata del liderazgo, los requerimientos se disparan más allá de la santidad.

Por su parte, para la organización, el problema se tematiza como de motivaciones de los miembros, por lo que se reduce la incertidumbre referida a la interacción tratando de contar con personas suficientemente auto motivadas y con un sentido de apostolado suficiente como para mantener su desempeño a pesar de los efectos desmotivantes de las remuneraciones y condiciones de trabajo. El resultado final es rotación, desgaste, estrés y diversos grados de deterioro de las

relaciones laborales.

### **Que puede hacer la organización.**

La organización no puede resolver la paradoja de la calidad, pero si puede establecer modalidades de operación que le permitan usar la energía de las tensiones que genera, para proveer buen servicio y disponer de oportunidades de mejora.

La modalidad general es de estandarización de procedimientos y formas de relación. En este sentido, la pseudo solución consiste en una normalización de la conducta de los que realizan la intervención social. Desde otro ángulo, también es una normalización de la conducta de la persona intervenida, pero esto es una cuestión más compleja que no abordamos aquí para no confundir al lector.

La normalización consiste en que la conducta se oriente en referencia a determinadas normas que la rigen. Como las normas son aplicables a todos lo que participan en la intervención, inevitablemente se produce algún grado de despersonalización. Sin embargo, no hay que ver esto como un hecho negativo (para la efectividad de la intervención), puesto que lo que se gana es mucho más que lo que se pierde. En efecto, cuando la organización logra establecer un marco para la interacción, deja de depender de circunstancias personales y hace explícita las expectativas de conducta esperadas. Ello facilita el trabajo de los equipos de trato directo, por cuanto tienen más claridad respecto de cuáles son las conductas apropiadas y cuáles las inapropiadas en el trato con los beneficiarios. Dichos enmarcamientos consisten en la distinción entre lo que es realístamente deseable, en aspectos tales como el trato, la manera de dirigirse al otro, los temas apropiados de conversación, las formas lingüísticas aceptables (uso de lenguaje coloquial o no, aceptabilidad de garabatos según la situación y similares), la distancia corporal de la interacción, qué contactos físicos son aceptables y cuáles no. Estas modalidades de comportamiento se pueden entrenar y se deben explicitar a los miembros.

Otro aspecto esencial y relevante es el contenido de las conversaciones, para las que se deben explicitar los principales mensajes que deben ofrecerse así como las modalidades de verificar su comprensión por el oyente. En la intervención, la organización debe especificar qué quiere que escuchen las personas atendidas, y en qué tono, por supuesto. Esa especificación aclara lo que es imprescindible que se diga y repita en las interacciones presenciales, lo que es ineludible de decir cada vez que se interactúa con la persona atendida.

Hay una característica fundamental de la intervención social y es que siempre consiste en proveer cuidados a otros. El cuidar a las personas es una actividad de alta complejidad y de muchas complicaciones. Facilita mucho a los equipos disponer de guías que establecen en qué consiste el cuidado que se va a proveer. Estas guías son para todos los involucrados, y muchas veces, regulan más la actividad de los cuidadores que de los atendidos. Incluyen no sólo aspectos de la interacción, sino también cuestiones referidas a la organización de los espacios físicos, y regulación de su uso (cuando se puede salir al patio); procedimientos para acceder a determinados servicios (hacer fila para dispensar alimentos o entrar a los dormitorios), tomar turnos (en juegos o para usar el baño); y muchos otros que las organizaciones dan a menudo como conocidos. Aquí hay dos temas involucrados: una reflexión acerca de su significación por parte de la organización y sus miembros, que dé cuenta de por qué se ha regulado la conducta mediante ese tipo de ordenamientos y para qué se están empleando, o qué objetivo facilitan lograr en relación a la (re)socialización o aprendizaje o reforzamiento de conductas deseadas. Muchas veces esos dispositivos existen sólo para facilitar el trabajo del personal de trato directo pero no tienen una incidencia positiva en la conducta de las personas atendidas. El segundo aspecto es si los miembros los conocen y si han recibido o no un mínimo entrenamiento (que debería incluir la comprensión de la razón de ser de ellos) que asegure su cumplimiento.

En suma, la organización puede hacer mucho para evitar efectos no deseados de la paradoja sobre las personas, que consisten en regular las expectativas haciéndolas más realistas. De ese modo se instalan modalidades de funcionamiento que previenen el excesivo desgaste y *distress* en el personal. El enmarcamiento, mediante la explicitación y explicación de las expectativas que la organización hace acerca de lo que debe ocurrir en la interacción presencial, es necesario y debe ser generado por la propia organización. Esto ocurre de manera espontánea y demasiado frecuentemente, de manera no reflexiva. Un paso hacia el establecimiento de estándares de calidad en la intervención social consiste en reflexionar acerca de dicho marco, de sus principales componentes y de las expectativas que los constituyen. Explicitarlas y dar cuenta de ellas a los miembros es un gran salto hacia la calidad.

### **Buscando una solución.**

No se trata de buscar una solución a la paradoja, que no la tiene pues inevitablemente entre la interacción presencial y la organización hay incompatibilidades de sus respectivas lógicas. Lo que se puede hacer es buscar maneras de convivir con la paradoja, aceptándola como algo inevitable en la intervención social y procurando usar la tensión que produce para mejorar la calidad.

Es necesario entonces indicar que la (pseudo) solución no puede existir para ese problema, pero sí para canalizar la energía que produce la tensión en la interfaz entre la interacción presencial y el sistema organizacional. La solución buscada no es a la paradoja, sino a cómo usarla para mejorar la calidad.

Debemos cuestionarnos por qué es necesaria una solución al problema de la calidad de la intervención social. En primer término, porque hay un crecimiento y desarrollo de expectativas sobre la efectividad de las intervenciones. Las fuentes de financiamiento y los donantes requieren disponer de información acerca del uso y efectos de los recursos que han puesto a disposición de las organizaciones. Si

bien no es algo sobre lo que hay consenso, se podría esperar que a los organismos públicos, por ejemplo Tribunales o el SENAME, generaran expectativas de calidad mayor o más complejas que las que son perceptibles en la actualidad.

Hay otra tendencia observable en las organizaciones que es su creciente profesionalización, que al nivel más básico consiste en incorporar profesionales (habitualmente psicólogas y trabajadoras sociales) en la ejecución de sus intervenciones. En niveles menos básicos, la profesionalización también se observa en las instancias de gestión o gerenciamiento, que habitualmente no están exentas de tensión y conflicto con los equipos de trato directo.

De manera similar a lo que se observa en los países desarrollados, el país avanza hacia mayores exigencias de rendición de cuentas y responsabilidades, en el aseguramiento del buen uso de recursos públicos y en procurar disminuir los costos sociales que implican las diversas formas de exclusión que existen.

Finalmente pero más importante que todo lo anterior: porque los usuarios no tienen opciones entre las cuales escoger qué servicios se les proporciona: no disponen de alternativas que les permitan elegir. Por ello, la calidad es un imperativo ético que debe abordarse activamente y que no puede ser eludido.

### **Avanzando hacia la calidad.**

Una parte de la solución radica en procesos que aseguren la calidad de las intervenciones. Esto se puede lograr mediante la certificación de programas sociales. Otro ámbito, distinto, es el de acreditación de las instituciones, que evite la defraudación de la fe pública y los fraudes a personas generosas que hacen donaciones que después se sabe por denuncias que no han sido utilizados en los propósitos expuestos al solicitarlas.

Otro aspecto significativo es que la mayoría de las personas opinan que las organizaciones de emprendimientos solidarios son más efec-

tivas que los organismos del Estado en proveer cuidados adecuados a las personas que están vulneradas, o en riesgo o que requieren de ellos por cualquier razón<sup>97</sup>. Si se entiende que esto es una expectativa sobre el desempeño de los emprendimientos solidarios, queda claro que de no cumplirse, se afectará el apoyo y consideración pública sobre ellas, así como las donaciones y soporte que la población les provee.

El último aspecto que parece relevante dice relación con el sentido de la caridad, de la solidaridad y la efectividad de las intervenciones. Se observa que ya no es suficiente hacer algo ante las miserias humanas, sino que se ha instalado la demanda de que se haga con efectividad. Si el tercer sector quiere seguir atrayendo profesionales para que se desempeñen y hagan su carrera en estas organizaciones, debe proveerle espacios de ejercicio profesional que, respetando el propósito organizacional, signifiquen suficientes desafíos y aprendizajes o desarrollo de expertismos, puesto que la lógica profesional se orienta hacia estos temas de manera preferente.

Para muchos, aún la caridad puede ser una forma de satisfacer su conciencia individual, pero también es observable que las organizaciones deben responder o intentar elaborar respuestas a la incómoda pregunta acerca del cese de su intervención. La pregunta es incómoda porque hace que la organización se cuestione lo que hace y la pone ante la exigencia de hacer muchos esfuerzos para aclarar sus propósitos, establecer metas u objetivos e indicadores que los midan. ¿Cuándo dejar de intervenir y “dar de alta” de su cuidado al beneficiario? no es una pregunta trivial, pues implica especificar cuestiones del tipo: cuándo la persona está integrada y que su integración esté mínimamente asegurada; o de cuándo cesó la exclusión o cuándo se terminó con la vulnerabilidad o se redujeron los riesgos. En la semán-

---

<sup>97</sup> Estudio Nacional de Voluntariado. Fundación Trascender, agosto 2008. Un 70% de las personas que realizan voluntariado cree que las organizaciones sociales son más efectivas que el Estado en la lucha por la superación de la pobreza, versus un 53% de la población general.

tica actual de la intervención se hace mucha cuestión de propósitos como el empoderamiento, la inclusión, la autonomía, el no asistencialismo y paternalismo y la no generación de dependencias. Pero no se observa muy frecuentemente una reflexión consecuente con dichos propósitos y menos una incorporación de procedimientos y rutinas organizacionales que los hagan posible tanto como verificables.

Las razones expuestas refieren a aspectos que están en el entorno de las organizaciones. Hay también razones que refieren a su propia constitución o a los aspectos internos. En primer término está el sentido de la intervención social. Si bien la elaboración del argumento que sigue requiere más especificaciones y detalles y, consecuentemente, más espacio, se puede formular brevemente aunque de manera no tan completa. El argumento propone que la pobreza es una abstracción, que consiste de un estado o situación que se puede caracterizar mediante el recurso a indicadores tales como los ingresos autónomos y su relación con una línea de pobreza. Estas son cuestiones abstractas. Los efectos de la pobreza se manifiestan siempre en personas concretas, para las cuales las soluciones o paliativos son siempre específicos y particulares. El Estado puede lidiar con abstracciones generales y abordarlas mediante políticas públicas que se basan en promedios (ya sea de una población o de segmentos de ellas). Pero el Estado no puede hacerse cargo del cuidado personal de los afectados por la pobreza. Ese cuidado sólo puede ser provisto por personas en una interacción personal y presencial. Algo similar ocurre con la integración de los individuos a la sociedad, siempre ocurre mediante lazos o vínculos sociales específicos con determinadas personas, aunque éstas operen como integrantes de instituciones. Esta realidad resalta la importancia de la interacción presencial y de los vínculos sociales reales, que constituyen el núcleo de toda intervención social que apunte a reducir la exclusión, el riesgo o la vulnerabilidad sociales. Tomando esto en cuenta la organización no puede pretender suplantarse con su acción organizada la interacción presencial, con lo que la paradoja de

la calidad vuelve a aparecer en primer plano.

La búsqueda de una “solución” implica visibilizar la organización, sus procedimientos, rutinas y los marcos que provee para la interacción. También su estructura decisional, los valores, programas y operaciones, así como sus capacidades y su desarrollo. Por eso el ejercicio de reflexión en torno a cómo usar la energía de la paradoja de la calidad es muy beneficioso para las organizaciones, puesto que les permite observarse a sí mismas bajo otro enfoque y bajo otra luz.

También permite visibilizar la interacción presencial, más allá de la espontaneidad y de su notable capacidad para adaptarse a distintas y cambiantes situaciones concretas. Pero la reflexión sobre la solución permite visibilizar sus supuestos y sus propósitos, sus límites y potenciales, sus posibilidades y sus imposibilidades. La reflexión permite poner en el foco de la atención la calidad de la intervención a través no sólo de la especificación de los requerimientos para la organización, sino también para quienes participan en la interacción presencial.

Para la organización, la visibilización de la interacción supone muchos desafíos, puesto que surge el tema de la observación de la interacción, de la fijación de criterios y distinciones que operan durante su existencia, así como la aparición de acuerdos y desacuerdos acerca de cómo se debe desempeñar el que cuida en la intervención. Por otra parte, esa visibilización genera inevitablemente oportunidades de desarrollo profesional y laboral, así como demandas por capacitación y entrenamientos que requieren que las premisas organizacionales bajo las que se desarrollan se hayan elaborados y explicitado.

Finalmente, pero no menos importante, es que la reflexión que hace posible la visibilización de la organización y de la interacción ofrece oportunidades inigualables para el aprendizaje de modo que la rotación y cambio de personal, no signifique inevitables pérdidas de experiencia. No menos significativo es que si bien las organizaciones son capaces de captar experiencias desde sus miembros, demasiado a menudo estas se obtienen de muestras con sesgos no conocidos,

puesto que muchas experiencias se pierden al rotar el personal.

### **Condiciones de solución.**

Antes de abordar la solución es necesario establecer algunas condiciones mínimas que debería cumplir, para ser aceptada como tal. En primer término la solución debe hacer sentido tanto para la interacción como para la organización. Como estos son sistemas sociales con lógicas distintas son difíciles de compatibilizar. En último análisis el sentido debe estar en la situación concreta, que es definida tanto y simultáneamente por la presencia como por la organización (como premisa de la interacción). La solución no pasa por la supresión de alguna de las lógicas o expectativas, sino por diseñar formas de estabilización de las expectativas de ambos sistemas. Esos dispositivos estabilizadores requieren que la interacción se realice bajo las premisas organizacionales, puesto que no habría interacción si no existiera la organización. Este hecho es fundamental y tan obvio que se tiende a omitir: si la organización no existiera, no habría oportunidad de que existiera una situación que se genera no sólo por la interacción sino también y de manera más definitiva y determinante por la organización misma. Esto es así porque es ella la que recluta al beneficiario y lo pone a disposición ya sea de los profesionales o del personal de trato directo. De manera espontánea o natural no existen interacciones fuera de la organización. Por eso es ella quien debe establecer las premisas bajo las cuales se llevará a cabo la interacción.

Lo anterior implica que la solución puede usar la tensión entre la interacción y la organización para vitalizar la intervención, pues la organización regula el comportamiento y la interacción al establecer su marco, sus límites y fronteras. Esos límites siempre serán presionados por las necesidades de la interacción, por las posibilidades no previstas por la organización, por la propia dinámica bajo la cual evoluciona la interacción. Algunas de esas presiones serán rechazadas por la organización (que el cuidador se enamore o coteje a la intervenida,

por ejemplo); otras serán aceptadas bajo determinadas condiciones de excepcionalidad (que ambos puedan pasear), y otras serán incorporadas como parte de la intervención (que los tiempos de conversación se alarguen). Se puede apreciar que si hay observación de la interacción por la organización (el cuidador es en gran medida ese observador por parte de la organización), ella dispone de mecanismos de control y de regulación del comportamiento de ambos involucrados en la interacción. Por cierto que la organización debe procurar que no se reduzca por dichas regulaciones la espontaneidad ni la adaptabilidad y flexibilidad de la intervención mediante la interacción. Pero la integración entre las reglas organizacionales y la presencia no deben darse por sentada, como existente de la forma esperada, sino que debe ser constantemente observada, regulada evaluada y corregida.

### **Principales fuentes para la solución.**

En la búsqueda de fuentes para la solución, el primer paso debe ser utilizar el impulso de la propia organización. Estas son organizaciones con fuertes compromisos y dedicación que emanan de un sentido de propósito y de servicio a los demás que es el principal recurso para desarrollar las soluciones. Estos impulsos radican en lo que se propone hacer y lograr, en los estilos que tiene la organización respecto al trato e interacción, en la vivencia de sus miembros en actividades de pastoreo, acompañamiento y cuidado. También, si está bien formulada y hace suficiente sentido, está en la misión y en el compromiso con ella.

La otra fuente de solución radica en la capacidad reflexiva de los miembros de la organización la que, para ejercerse, supone que ésta le ha provisto de tiempos que se pueden emplear para ello. A menudo esto no ocurre y por ello, las actividades de capacitación, así como los talleres, seminarios y otro tipo de encuentros deberían proveer dichos tiempos en la mayor medida posible.

Finalmente no es menor el aporte que observadores externos, como consultores, profesores, relatores y asesores pueden hacer a la capacidad reflexiva de la organización.

### **Componentes de la solución**

La solución se compone en primer término de la propia vivencia de los miembros, esto quiere decir que debe hacer sentido a los integrantes, pues de no hacerlo, es poco probable que se incorpore en su propio trabajo. Para ello es recomendable que se haga con la más amplia participación posible, pero disponiendo de guías ya elaboradas por la organización.

Un elemento central de la solución lo constituyen las regulaciones de la conducta de los miembros de la organización cuando se encuentran en interacción con los atendidos. Esta regulación debe incluir cuáles son las conductas apropiadas, la forma de interacción, el lenguaje y vocabulario, distancias, modales, etcétera. También se debe especificar cómo se regulan las desviaciones de ellas, es decir si hay sanciones o reconveniones involucradas y qué tipo de disciplina se empleará para corregir las desviaciones.

El ejercicio que se deberá hacer consiste en una explicitación de expectativas que incluye qué se espera que los miembros hagan y cómo la organización los prepara para ello. También cómo corrige el incumplimiento de expectativas.

Si bien estas temáticas no se agotan ni se contienen en las reglas de la organización, parte de éstas y los reglamentos internos deberían incluirlas. Estos proveen los marcos que regulan las interacciones entre los miembros, así como con las personas atendidas en la intervención. .

Otro aspecto es especificar las modalidades de realizar la intervención. En este aspecto es preciso que la organización distinga si hace solo una intervención o si está realizando más de una. Ocurre a menudo que lo que se percibe como una sola intervención, en realidad

consiste de más de una, por ejemplo, cuando se atiende a niñas vulneradas, la organización también realiza acciones dirigidas a resolver problemas en la familia. Hasta qué punto esas acciones conforman otra intervención se debe resolver observando los distintos requerimientos y condiciones, así como los recursos y la especialización interna de la propia organización, que proveen pistas para dilucidar esta cuestión.

La ejecución de tareas que componen una intervención están a menudo dispersas y asignadas a distintos puestos de trabajo; ello redundante en que se hace difícil observar los procesos que desempeña la organización. La coordinación entre actividades y resultados aparece habitualmente como problemas de agenda entre personas, pero rara vez se observa que es más productivo para instalar instancias de mejoramiento de la calidad de las intervenciones, observarlas como coordinación entre actividades que componen procesos. Al organizar las actividades en procesos quedan más nítidamente establecidas cuáles son las instancias de coordinación necesarias. Un primer paso consiste en especificar cuáles serían necesarias que existieran y, si no están presentes, instituir las. El segundo paso necesario consiste en que se deben especificar los resultados (o “productos”) de las actividades y cómo se pasan desde una instancia a la siguiente para continuar desarrollando el proceso.

Las fallas de coordinación son de tres tipos (Peters, 1998): redundancias, que consisten en que distintas instancias realizan la misma tarea hacia la persona atendida; lagunas, que consisten en que ninguna instancia realiza algo necesario que se haya hecho, por lo que nadie aparece a cargo de las tareas o actividades y hay eventos que no ocurren; incoherencias, que ocurren cuando ante el mismo usuario, las distintas instancias que intervienen tienen objetivos y requerimientos distin-

tos e incompatibles entre sí.

Cuando se han resuelto estas fallas se logra la coordinación, que consideradas desde otro ángulo consiste en la adecuada referencia de una decisión a las decisiones anteriores y a una regulación de las expectativas que se forman respecto a la conducta (o decisiones) de otros. Por cierto que esto ocurren en un horizonte de temporalidad, en el que la sincronía es fundamental.

Las principales modalidades de coordinación en las organizaciones de emprendimientos solidarios son el ajuste mutuo, en el que los participantes van ajustando sus decisiones tomando en cuenta las que otros han tomado. La forma habitual consiste de reuniones en que se abordan los problemas o tareas y se distribuyen las actividades, se asignan los recursos y se establecen los indicadores de logro así como los plazos. O al menos, esto debería ocurrir.

Otra modalidad de coordinación está constituida por la presupuestación y ejecución del presupuesto, mediante el cual se han asignado recursos a diversas actividades, y cuya ejecución permite ir ajustando las actividades. Esta modalidad aparece como débil, pues, en primer término, se entiende el presupuesto sólo como la asignación de recursos y no como una instancia o modalidad de coordinación; por otra parte no se percibe que su ejecución requiere que se analice considerando las relaciones entre las actividades que gatilla o hacen necesarias sucesivas acciones. Como ellas consumen recursos se observa sólo este tipo de evento y no el hecho de que provee un marco de coordinación general entre las distintas actividades.

Desde aún otro ángulo, la coordinación aparece como estandarización (Mintzberg, 1992). Mintzberg distingue además del ajuste mutuo, la estandarización de productos, de procedimientos y la pro-

fesionalización como sus principales modalidades. Cuando se estandariza un producto se especifican sus cualidades y atributos y se realiza un control de calidad enfocado hacia la detección de desviaciones respecto de los estándares. Otra forma es la estandarización de procedimientos, cuyo cumplimiento aseguran que los resultados serán previsiblemente los que se especificaron como objetivos o metas. Así la regulación de la conducta mediante el seguir los pasos de los procedimientos establece condiciones para la coordinación entre las parte que están involucradas. Finalmente está la profesionalización, que es la estandarización que se logra mediante el entrenamiento y el conocimiento del que disponen los participantes. Ese conocimiento establece qué se debe hacer, cómo y usando qué instrumentos, etcétera La profesionalización es una modalidad de coordinación, que presenta grandes desafíos a las organizaciones, puesto que no consiste tan sólo en la incorporación de profesionales a sus labores sino que sobre todo a la especificación de qué competencias, habilidades, conocimientos se deben disponer para realizar adecuadamente el desempeño de los procesos en la organización.

Los temas de coordinación en la organización son fundamentales, puesto que lo que se procura alcanzar es la cooperación entre personas que tienen funciones y roles distintos y cuya agregación e integración se cristaliza en un sistema cooperativo, en que las diversas operaciones quedan ensambladas de maneras pertinentes y efectivas. La reflexividad de la organización sobre la observación de estas modalidades es crucial para comprender los procesos y para establecer los estándares de calidad que se espera alcanzar.

El proceso de profesionalización de las intervenciones sociales es uno de los más importantes para el análisis. Por una parte se observa la creciente y sostenida incorporación de profesionales formados en las universidades, particularmente trabajadoras sociales y psicólogas, a las organizaciones de emprendimientos solidarios. Por otra, no son menores los desafíos que implica esa incorporación así como las ade-

cuaciones que las organizaciones deben hacer para su incorporación efectiva.

El principal cambio que aparece en las organizaciones cuando incorporan profesionales tiene que ver con la distinción entre operaciones rutinarias y el trabajo que se enmarca en ámbitos en los que es necesario realizar decisiones discrecionales. Lo que caracteriza el trabajo profesional es precisamente la existencia de un ámbito de decisiones discrecionales, basadas en el análisis de cada caso o situación, en la aplicación del conocimiento adquirido, mediante el ejercicio del juicio y el criterio (Freidson, 1973; Freidson, 1984; Freidson, 2001). La incorporación de profesionales a las organizaciones es un cambio social fundamental que ocurrió durante el siglo XX y que tiene vastas consecuencias para las organizaciones. A medida que más puestos de trabajo se encargan a profesionales, más autonomía decisional debe tolerar la organización. De este modo, su jerarquía de autoridad decisional se ve transformada porque los expertos saben más de su tema que los jefes investidos de autoridad para decidir (Waters, 1989). Si bien puede haber confusiones conceptuales respecto a cuáles situaciones se aplica la noción de autonomía, - si a la forma de contratar los servicios profesionales, especialmente cuando son asalariados, o si se refiere al ámbito de decisiones -, es una distinción que debe tenerse en cuenta siempre, pues su confusión en la práctica lleva a que por efecto de una (el vínculo salarial) se reduzcan las condiciones del ejercicio profesional en su autonomía decisional. En otros términos que la condición contractual conlleve una reducción de la autonomía decisional constituye una distorsión del trabajo profesional, que para la mayoría de ellos se hace intolerable. En consecuencia, al incorporar profesionales, las organizaciones deben hacer el trabajo analítico y gerencial de especificar los ámbitos de decisión discrecional y comprometerse a no invadirlos.

Lo anterior no significa que la organización deje hacer lo que los profesionales quieran. De hecho, eso no es muy deseable incluso para

ellos mismos. Es su función establecer el marco orientador para el trabajo profesional, que consiste en establecer los objetivos o resultados esperados del trabajo. Pero ya hemos visto que este ejercicio redundante en las preguntas incómodas acerca del término de la intervención. Por otra parte, hay definiciones incluso valóricas que la organización tiene y que establecen límites a las elecciones disponibles a los profesionales, que habitualmente no se contradicen con los principios existentes en las éticas profesionales y que son compatibles entre sí. Pero se pueden dar casos de incompatibilidad entre los estilos de tratamiento, por ejemplo, con ciertos valores organizacionales.

El marco que provee la organización establece entonces los resultados esperados, así como la forma de utilizar los recursos, que por lo general son horas de trabajo profesional disponibles. Al especificar los resultados se logra también definir los criterios fundamentales para la evaluación del trabajo profesional. Lo que se observa en las organizaciones, desgraciadamente, es que se contenta con establecer el desempeño reducido a actividades, por ejemplo, tal número de sesiones de terapia, o tantas visitas domiciliarias o cosas por el estilo. Esta forma de comprender el trabajo profesional no apunta a los resultados de los tratamientos, sino sólo a la contención de costos, impidiendo tanto a la organización como a los profesionales acumular conocimientos relevantes acerca de qué funciona en las intervenciones y qué no. Se pierde la posibilidad de hacer una reflexión relevante acerca de la propia intervención, sus componentes y fases y las relaciones entre ellos. Se reduce a una especie de ritualismo burocrático que se manifiesta en el llenado de formularios que reportan actividades pero no resultados. De nuevo esto parece ser producto de la incomodidad que genera la cuestión del término de la intervención y la creencia de que es suficiente hacer lo que se pueda, aunque no signifique una solución más o menos estabilizada al problema que se enfrenta.

El análisis del trabajo profesional en las organizaciones provee de una instancia que es crucial para el análisis de la calidad de las inter-

venciones sociales, puesto que vuelve a remitir a la paradoja de la calidad. El trabajo profesional, particularmente el terapéutico, reparatorio, educativo o pedagógico ocurre en la interacción presencial que, como hemos visto, presenta una lógica radicalmente distinta a la que posee la organización. Inevitablemente la organización provee el enmarcamiento para esta interacción pero no puede especificarla completamente. En la siguiente sección procuramos avanzar en dicho enmarcamiento.

### **El marco organizacional para la interacción.**

Se propone conceptualizar la relación entre el sistema de interacción presencial con la organización como una interfaz crítica que consiste en reglas de involucramiento que la organización establece como primer elemento del marco. Esas reglas generan la situación, que es provista por la misma organización. Esto en el sentido de que es altamente improbable que, de no mediar la organización, se pudiera verificar una interacción entre el personal que provee cuidados y los atendidos. La función ejercida por la organización es proveer atendidos a los que atienden. Este hecho no por obvio debe descuidarse, pues al proveer atendidos, está estableciendo los propósitos de la atención, así como algunos requisitos mínimos a cumplir durante su ejecución. La especificación de propósitos u objetivos no siempre está desarrollada completamente y si bien esto deja ámbitos de autonomía y discrecionalidad al personal de trato directo y a los profesionales, no siempre su no explicitación es deseable, puesto que puede tener efectos devastadores sobre el personal.

Un ejemplo servirá para ilustrar este problema. El Pequeño Cotto-lengo es una institución que cuida a personas con serios daños neurológicos. Recurrió al CEES-UC para procurarse soluciones al problema de la sexualidad de los internos, que respondió a la observación de un incremento de actividades erótico sexuales y a que el personal de trato directo no sabía qué hacer frente a sus diversas manifestaciones. La

organización denomina a los internos como “niños”, sin embargo el promedio de edad de la población atendida era de 36 años, con muy escasos niños (menores de 14 años) efectivamente atendidos. Por una disposición del Ministerio de Educación, se limitó que los programas de educación diferencial y especial quedaran limitados a la edad límite de 27 años, con la que muchos “niños” que asistían a la escuela dejaron de hacerlo. La organización no dispuso de un programa de actividades alternativas, y los ahora no alumnos, quedaron en una situación de ocio, que incrementó las actividades erótico sexuales. El personal de trato directo (auxiliares) no sabían cómo enfrentar esas manifestaciones y recibían instrucciones contradictorias de los directivos. En este caso la organización no había logrado establecer un enmarcamiento de la interacción que permitiera contener, canalizar o hacerse cargo de las manifestaciones de la sexualidad de los internos. El distress, la tensión y el desgaste en el personal se habían incrementado a niveles intolerables. Desde esos efectos de la falta de un marco, se puede observar que la carencia del marco organizacional para regular la interacción entre las auxiliares de trato directo con los “niños” tenía efectos devastadores sobre su salud mental y bienestar laboral.

De este caso se puede aprender que la falta del marco y el desacoplamiento entre los sistemas sociales (de interacción y organización) tiene efectos sobre el personal, la efectividad de la intervención y la coordinación entre actividades, puesto que la disposición del MINEDUC generó una laguna enorme en la intervención que no fue llenada con actividades alternativas. Esta experiencia señala que cuando se observan manifestaciones de estrés, *burnout*, desencanto, ritualización del trabajo y pérdida de sentido, es sintomático de que la organización no está proveyendo un enmarcamiento adecuado para las interacciones presenciales.

Al especificar las condiciones mínimas de involucramiento en la interacción y proveer al personal con pautas de conducta que guían su comportamiento se les provee de seguridad y certezas acerca de que

están haciendo lo apropiado y en beneficio de los atendidos, con lo que disminuye la tensión innecesaria en el trabajo. Esas pautas fueron transmitidas mediante actividades de capacitación y refrendadas en alguna medida por disposiciones organizacionales, o reglas y pautas de contención.

Otro ejemplo, menos dramático pero ilustrativo fue observado por otra asesoría del CEES-UC a una pequeña organización que atiende niños derivados de Tribunales vía SENAME para el tratamiento básico de daños producidos por violencia o vulneración de derechos. La intervención consistía en atender psicológicamente a los niños y en intervenciones sociales dirigidas hacia la familia. El equipo profesional tenía problemas con la adhesión y concurrencia a las atenciones, puesto que un 30% de las familias no concurría a las sesiones. Toda la intervención social estaba diseñada bajo el supuesto de la voluntariedad de las familias y niños de acudir al tratamiento. Lo que no habían observado era que la concurrencia no era voluntaria, sino requerida obligatoriamente por un tribunal. La interacción se basaba en dicho supuesto y establecía una dinámica de involucramiento distinta a la que se genera cuando la persona concurre obligada por una instancia judicial. En este caso la organización proveía el marco, pero el equivocado: no eran voluntarios, sino obligados a concurrir al tratamiento. Los esfuerzos motivacionales y para conseguir adherencia a los tratamientos son radicalmente distintos cuando se trata de voluntarios que de obligados, por lo que las estrategias de intervención debieron ser drásticamente rediseñadas.

En ambos ejemplos se puede observar que la capacidad reflexiva o de auto observación de la organización estaba poco desarrollada. Lo que para un observador externo era evidente casi a primera vista, para la organización era un hallazgo trascendente. Estas diferencias de perspectivas se nutren recíprocamente generando instancias de intercambio, diálogo y colaboración sumamente ricos y valiosos. También informan acerca de un rasgo que presentan las organizaciones

que ocupadas y dedicadas a la actividad, tienen pocas instancias de reflexión instituidas, que afectan su desempeño.

Cuando se auto observan es habitual que caigan en dos situaciones no recomendables. Por una parte una auto complacencia basada en que su actividad es relevante e imprescindible, que aunque tenga altos costos para el personal, se responde a un llamado vocacional de servicio que es ineludible e inaplazable. Alternativamente y no de manera excluyente, también se puede manifestar como auto compasión que sirve para aumentar o preservar la necesaria cohesión interna del grupo pero que no permite observar las limitaciones que no son tan evidentes a su propia observación. En ambos casos se manifiestan también críticas y auto críticas pero que habitualmente no pasan más a fondo que temas más bien anecdóticos y que quedan constreñidos a lo que está a disposición de los involucrados como observable, esto es a rasgos de la personalidad de las personas involucradas. La organización se oculta de sus integrantes y no se visibiliza suficientemente para encontrar en sus formas de relación, coordinación y operación las fallas que hacen que las personas carguen con los costos emocionales del trabajo.

La organización debe establecer instancias de reflexión, en lo posible con facilitadores (observadores) externos que le señalen las distinciones que hace y aquellas que están ausentes pero que son necesarias. Esas instancias son de dos tipos: seminarios o talleres en los que se abordan temas de manera ocasional y actividades permanentes que con mayor frecuencia permiten a la organización mantener un monitoreo constante de sí misma. En todos los casos es recomendable que las organizaciones establezcan modalidades y procedimientos, por ejemplo, en base a ponencias escritas que propongan reflexiones y también con protocolos de reflexión que aseguren que se toquen los temas relevantes.

## **Estándares de calidad.**

Aun cuando la paradoja de la calidad no pueda ser resuelta de manera definitiva, las organizaciones de emprendimientos solidarios están cada día más demandadas por generar sus propios estándares de calidad. En esta sección discutiremos algunos elementos importantes acerca de ellos.

Cuando sostenemos que es la propia organización la que debe establecer sus estándares, aún con ayuda de consultores externos, lo hacemos bajo la convicción de que lo que se debe asegurar es que hagan sentido a sus miembros. Lo peor que podría ocurrir, para la calidad de las intervenciones sociales, sería que algunos miembros de la gerencia o la alta dirección establecieran estándares y los impusieran desde arriba al resto de la organización. Esto debido a que por esa modalidad no se tiene seguridad de que van a ser acogidos como portadores de sentido del trabajo y de los procesos por los integrantes. Por otra parte, esa forma de proceder pierde los aportes que los miembros pueden hacer puesto que son ellos los que más involucrados están y son más afectados por las disposiciones organizacionales. Ellos pueden, en base a su experiencia, prever los efectos inesperados e incluso contraproducentes que podrían generar. Finalmente y no menos importante, la participación más amplia posible asegura que se adopten como criterios de trabajo cotidiano y se evita el riesgo de que la calidad quede reducida a una preocupación de la dirección superior.

Los estándares son expectativas respecto a resultados y procesos que se desempeñan en la organización. Aquí someramente describimos algunos componentes que parecen esenciales e imprescindibles. En primer término es necesario que la organización establezca con la máxima claridad la razón por la cual busca establecer estándares, así como los compromisos ineludibles que su existencia implican para la dirección o gerencia. Sin dicho compromiso, que debe ser exigible en todo momento, la instalación de los estándares se debilita o quedan

radicados en alguna instancia con poca capacidad de resolución o decisión. En segundo término, los estándares refieren a expectativas sobre la calidad de la intervención social. Estándares del tipo ISO, de rendición de cuentas de fondos y recursos y de su uso, son valiosos, pero no penetran en el meollo de la actividad de la organización que es la intervención. Como esta habitualmente toma la forma de programas, se trata de establecer los estándares para dichos programas.

La formulación de los estándares de calidad parte por la identificación de los aspectos de la intervención que deben ser observables y comparables con los estándares. A primera vista esto puede aparecer como no muy difícil, pero en realidad, y de manera general, presenta la dificultad de operacionalizar y hacer visible una serie de aspectos, dimensiones, variables conductuales y efectos de la interacción presencial. Por ello, la tarea es dificultosa, pero abordable. De manera general, la actividad consiste en una visibilización de las interacciones, de las maneras de establecerlas, de sus efectos esperados, así como de una tipificación de las formas y dinámicas con que se manifiesta su existencia en situaciones típicas. Esa visibilización conduce a una explicitación de las modalidades de interacción y de las pautas que definen (por parte de la organización) lo que es la conducta apropiada y las formas de relación con los atendidos.

En este proceso de reflexión, metafóricamente hablando, se deben incorporar voces y miradas de distintos actores: el personal de trato directo, los profesionales quienes habitualmente van a generar los marcos y condiciones mínimas para las relaciones de ese personal con los atendidos, la propia organización corporeizada en sus directivos. La organización debe tomar una decisión no trivial referida a la incorporación de voces y miradas externas que pueden aportar expectativas e insumos distintos. Finalmente, están las personas atendidas,

que habitualmente no tienen voz y no pueden establecer alternativas a la intervención pues precisamente su situación inicial es que carecen de opciones en la vida, y es por esa carencia que son intervenidas. Con estas salvedades es recomendable que se genere algún tipo de instancia que permita escuchar y recoger lo que los atendidos requieren o necesitan. En esta forma de participación, sin embargo, no se debe caer en una especie de populismo, puesto que la prescripción de los expertos, aún con toda la relativización que se quiera incorporar, no puede ser ignorada. El problema del paternalismo y la relación con expertos no debe confundirse y degradar el saber profesional a ser un mero seguidor de las expectativas de los atendidos.

Una segunda fase del proceso consiste en establecer reglas y protocolos que incorporen esas voces y miradas y las formulen de manera profesionalmente fundada. Esas reglas se traducen en procedimientos que deben expresar normas de conducta vinculantes para los miembros, esto es que no son discrecionalmente aceptables, sino que se deben aceptar como dadas; en casos extremos, se deben imponer. La fase siguiente consiste en incorporar dichos procedimientos en los procesos de trabajo (que consisten fundamentalmente en interacciones presenciales) de los puestos de trabajo. Esto conlleva la explicitación de expectativas respecto a los roles desempeñados, las formas de hacerlo y en establecer qué es una interacción de calidad. Aquí se debe evitar la apelación a formas inalcanzables (a tener santos en vez de trabajadores) y se debe ser en extremo realista respecto a los requerimientos para los cargos. .

Un componente de mucha complicación es cómo esas guías son observables por otros. Suele ocurrir que, por ejemplo, los profesionales no tengan instancias u oportunidades de obser-

vación de la conducta del personal de trato directo. Esto puede ser remplazado en una parte, que consideramos mínima, mediante un sistema de reportes, pero esos no resuelven el problema. Desarrollar capacidades de auto observación en la interacción es sumamente difícil, pero es un camino por medio del cual el propio personal de trato directo puede auto corregir sus propias conductas. Esto requiere desarrollo de aspectos como la auto estima y valía, pensamiento crítico y seguridad en el personal. Como la observación es difícil, la verificación también lo es y, en general sólo puede recaer sobre los resultados de la intervención. Esto supone tener claros los resultados posibles y disponer de una tipificación de estos. A su vez, estos requieren que se tenga a disposición, de manera abierta y conocida, los fundamentos de la intervención, que por lo general, son alguna versión de teorías sobre el cambio social y/o personal, que se han traducido en operaciones en los programas. Por cierto que los resultados pueden deberse a otras fuerzas distintas a la interacción, pero la organización puede permitirse – mientras no se disponga de instrumentos más adecuados de observación y verificación – relajar una serie de supuestos de causalidad y funcionalidad, mientras sirvan a este propósito.

En lo que refiere a la organización, hemos simplificado la complejidad de ésta y la operación que realiza como intervención en la generación de un enmarcamiento para la interacción. La actividad central, de explicitación, la hace visibilizar la interacción también a sí misma. La cuestión central es cuánto facilitan sus propios procedimientos o cuánto entorpecen interacciones de calidad en la interacción presencial y cómo asegura la provisión de los recursos, espacios, apoyos, servicios, etcétera, necesarios para que dicha interacción se produzca en las mejores condiciones posibles.

Como último elemento la organización debe procurar generar un consenso acerca de la finalización de la intervención, especificando qué conductas observables en los atendidos deben verificarse para cesar la intervención. Esta especificación ayuda enormemente a comprender la propia intervención y los componentes que se ponen en juego durante su ejecución. Por ello, es un dispositivo que produce mucha retroalimentación sobre la intervención misma, sus objetivos y propósitos y el sentido que tiene.

Es la propia organización la que debe establecer sus propios estándares de calidad, por supuesto que la consultoría externa es imprescindible puesto que aporta los conocimientos y experiencias reflexionadas acerca de en qué aspectos se deben establecer estándares y en cuáles no. Por otra parte, y esto es crucial, la organización sólo puede abordar realísticamente aquellas exigencias que son compatibles con su propia capacidad organizacional, por lo que el análisis de esa capacidad es fundamental para iniciar las decisiones sobre estándares.

Los estándares de calidad son valores, que deben ser compatibles con los valores fundacionales y operativos de la organización. No se pueden establecer, menos cumplir, estándares que contravienen las creencias más fundamentales de la organización y sus miembros. La observancia y la observación de conductas regidas por esos valores son parte de la complicación de la observación de las conductas de los integrantes y no se resuelven sólo estableciendo procedimientos y reglas derivados de ellos, sino que también requieren de acciones de adoctrinamiento y formación de modo que estén internalizados por los miembros. Aquí se esperarí­a más un auto control autónomo, que un control heterónomo. En todo caso, ineludiblemente los valores configuran una ética

fiduciaria, es decir, orientada a lograr el máximo bienestar de un tercero (el atendido) aún a costa de los intereses de los que prodigan los cuidados. Esto no es un llamado al auto sacrificio, sino el establecimiento de que la ética que guía las intervenciones es a favor de la persona atendida y que eso es irrenunciable.

El desempeño orientado siempre al cumplimiento de los estándares de calidad implica modificaciones, a veces sustanciales, en las modalidades de supervisión. A medida que se verifica mayor profesionalización y socialización en las normas y valores, más el control radica en cada persona y menos necesaria es la supervisión externa. Sin embargo, esto no significa que deje de haber supervisión. Como ella está muy limitada en su capacidad de observación de lo que ocurre en la interacción presencial, debe orientar su observación hacia los síntomas o manifestaciones que sean indicativas de la calidad de la interacción. En este aspecto la psicología ofrece una variedad de estrategias que sirven a este propósito.

### **Implementación de la calidad en los programas sociales.**

El arduo trabajo que implica desarrollar estándares de calidad para las intervenciones (o programas sociales) implica necesariamente que, como parte de ellos, se debe disponer de la verificación de su comprensión por parte del personal, especialmente del de trato directo. Sin esta condición, la operación de la organización puede llevarse a cabo de espaldas e ignorando dichos estándares. El entrenamiento requerido puede ser de duración e intensidad variables según las particularidades de la organización y del personal, pero es una actividad que forma parte del proceso de formulación de estándares.

Los estándares también facilitan la elaboración de los perfiles ocupacionales requeridos para el reclutamiento y selección del personal, ya que especifican las conductas, habilidades y capacidades mínimas

que deben reunir antes de ingresar a la organización. También permiten especificar las necesidades de capacitación y desarrollo para dejarlos aptos para un desempeño de excelencia.

El proceso de presupuestación también se mejora con la especificación de estándares puesto que los planes de mejora necesarios para alcanzarlos, así como los aspectos más esenciales de la intervención, hacen que el establecimiento de prioridades sean más nítidos y de mayor consenso. Los estándares y los procesos a los que se aplican definen lo que es importante para la organización y, en consecuencia, lo que tiene prioridad en su presupuesto.

Finalmente, los estándares facilitan la evaluación del desempeño organizacional y de la intervención, puesto que para establecerlos se ha debido explicitar un conjunto de actividades, procedimientos, reglas y conductas, cuyos efectos esperados serán observables al monitorear la calidad de la intervención. Esto abre amplias posibilidades a la evaluación del impacto o de los resultados de las intervenciones que permiten corregir, consolidar y desarrollar las intervenciones hacia modalidades más efectivas y eficientes.

### **Estándares de calidad y sus requisitos.**

Una vez que la organización ha sido habilitada para involucrarse en un desafío de establecer estándares de calidad para sus programas de intervención, los siguientes pasos que debe abordar consisten en llevar lo que en la organización está en un estado latente a uno explícito. Esto significa explicitar expectativas, reglas, modalidades de relación, valores y procedimientos, así como visibilizar el marco que la organización provee a la interacción presencial. En segundo término implica desarrollar lo que se ha logrado hacer explícito, ajustándolo, mejorándolo y desarrollando en la medida de lo posible indicadores - que hacen observable con relativa facilidad y a bajo costo,- los procesos y sus resultados. Mediante ellos podrá generar datos relevantes y significativos que le permitirán incrementar su capacidad reflexiva y

de auto observación y corregir las desviaciones respecto de las expectativas que se han cristalizado en estándares de calidad.

Estos pasos se llevan a cabo mediante documentaciones, o traducción en documentos y formularios de los componentes de la intervención. Dicha documentación debe reunir dos condiciones básicas: Que se dice lo que se hace, que constituye la explicitación. Que se hace lo que se dice, que constituye la verificabilidad. La documentación debe guiarse por la simplicidad y la operatividad de las maneras más rutinarias posibles, puesto que de no ser así, se está generando una fuente de atrasos y de reportes incompletos. Su actualización debe también ser lo más simple y fácil posible y no debería generar costos ingentes para la organización, aunque inevitablemente deberá destinar tiempos de trabajo para su confección.

### **Conclusión**

Los procesos y experiencias de habilitación en la certificación de calidad que se han llevado a cabo durante la ejecución del proyecto “Avanzar en Calidad”, hacen que estas ideas tengan un carácter provisorio y algo tentativo. Sin embargo, ello no es un obstáculo a que se puedan presentar algunas conclusiones para cerrar el tema por un momento.

La primera conclusión es que la calidad de los programas de intervención social se basa en la obtención de la energía que produce la paradoja de la intervención. Esa energía aparece, al menos a este nivel del análisis, como esfuerzos por hacer visibles la organización y la interacción así como sus relaciones recíprocas que hemos identificado como la interfaz crítica.

En segundo lugar, la calidad no se logrará suprimiendo la lógica de la organización o la de la interacción presencial. Es en la búsqueda de la energía que genera la tensión entre ellas que podemos situar los desafíos que conlleva hacer intervenciones de la máxima calidad posi-

bles, de acuerdo a las capacidades de cada organización.

Finalmente, y porque se incorpora como eje definitorio la capacidad organizacional, es que los estándares de calidad son propios de cada organización, de cada programa y de cada intervención. Por cierto que habrá elementos y características comunes entre muchas de ellas, que permiten el intercambio de experiencias entre organizaciones y que posibilitan hacer generalizaciones y elaborar distinciones teóricas aplicables a diversos casos. El ajuste entre los estándares de calidad y la capacidad organizacional aparece como una variable crítica de los proyectos de desarrollo de la calidad de las intervenciones sociales.

## Referencias bibliográficas.

- Cousiño, Carlos y Eduardo Valenzuela. 2011. *Politización y monerización en América Latina. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad.*
- Freidson, Eliot. 1973. *Profession of Medicine. A Study of the Sociology of Applied Knowledge.* New York, NY: Dodd, Mead & Co.
- 1984. “The Changing Nature of Professional Control.” *Annual Review of Sociology* 10:1-20.
- 2001. *Professionalism. The Third Logic. On the Practice of Knowledge.* Chicago: The University of Chicago Press.
- la Cour, Anders y Holger Hojlund. 2008. “Voluntary Social Work as a Paradox.” *Acta Sociologica* 51:41-54.
- Lindblom, Charles E. 1965. *The Intelligence of Democracy. Decision making through mutual adjustment.* New York: The Free Press.
- Luhmann, Niklas. 1990. “Der Medizinische Code. (El Código de la Medicina).” *Soziologische Aufklärung* 5.
- 1991. *Sistemas sociales.* México.: Universidad Iberoamericana/Alianza Editorial,.
- Mintzberg, Henry. 1992. *Diseño de Organizaciones Eficientes* Traducido por R. M. Capmany. Buenos Aires: Librería «El Ateneo» Editorial.
- Peters, Guy. 1998. «Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination.» *Public Administration* 76:295-311.
- Stinchcombe, Arthur L. 1990. *Information and Organizations.* Berkeley: University of California Press.

- Waters, Malcolm 1989. "Collegiality, Bureaucratization, and Professionalization: A Weberian Analysis." *The American Journal of Sociology* 94:945-972.

## Capítulo VI.

### La experiencia de la consultoría.

---

René Ríos F.  
Karin Roa T.  
Regina Funk B.  
CEES-UC

#### Introducción.

El Modelo de Gestión de Calidad de Programas Sociales se elaboró en un largo proceso de interacción e intercambios con los programas sociales socios en este proyecto. En la fase de auto reflexión por parte de ellos, fueron acompañados en varias sesiones de consultoría realizadas por integrantes del equipo de investigación. Esto generó muchas experiencias y variadas formas de abordar los procesos y de resolver las diferencias de interpretación, las incomunicaciones, las ambigüedades e indefiniciones. Este capítulo extrae algunas de ellas y las enmarca en un contexto teórico que permite dar cuenta con mayor rendimiento en la comprensión de este proceso.

El modelo del CEES-UC surgió sin habérselo propuesto los investigadores principales, bajo un consenso respecto a la aproximación teórica con que se abordó. Esta es la teoría de sistemas sociales de Luhmann. Fue en alguna de las reuniones en que se formuló explícitamente qué modelo de análisis se estaba utilizando de manera no declarada. El sacar de lo implícito las categorías con que se estaba operando permitió avanzar con mayor rapidez y rigurosidad, puesto

que el proyecto se desplegaba en un marco teórico conocido y, ahora si, decidido.

### **La consultoría como tercer sistema.**

Esta teoría postula que las organizaciones son sistemas que se constituyen en la diferencia con su entorno, que son sistemas auto-poieticos compuestos por comunicaciones que toman la forma de decisiones que operan recurrentemente en una clausura operativa que sostiene la existencia de la organización. Esa clausura va acompañada de apertura cognitiva e interactiva hacia el entorno y hacia si misma, como observación y reflexión. Los sistemas sociales se caracterizan por su operación distintiva que es la comunicación. Como las operaciones del sistema sólo pueden reproducir lo que éste admite porque le da sentido, no es posible intervenirlos desde fuera. Si fuese posible serían heteropoiéticos. Harían sus operaciones con elementos exógenos y (no) tomarían decisiones en base a decisiones ajenas. En suma una situación absurda. Lo que es información para una organización no es la misma para otra porque adquiere otro sentido. Por esto cada organización otorga o genera sentido en sus propias operaciones y cuando toma actos comunicativos desde su entorno, los integra a su propio sentido. La información no ingresa como “datos crudos”, sino adaptados a las propias operaciones de la organización.

En años recientes se ha tratado de superar la reflexión acerca de los procesos de consultoría que no eran adecuadamente teorizados. De estos esfuerzos diversas perspectivas han surgido que conceptualizan la diferencia o “brecha” entre consultores y clientes de distintas maneras: como distintos roles, propósitos o prácticas. La mayoría de ellas postula que la brecha entre consultor y cliente es un problema y proponen diversos mecanismos para establecer puentes que la superen. Dependiendo el enfoque son ajustes de roles, medidas de gobernanza, vínculos sociales, rituales de transición o de participación. (Mohe y Seidl, 2011)

La consultoría consiste en una interacción más o menos estructurada por una organización (en este caso el CEES-UC) con otra organización (la que cobija al programa social), que se estructura como un tercer sistema, distinto a los anteriores. Ambos tienen sus propias lógicas de sentido y en la interacción surge este tercer sistema comunicacional que establece su propia lógica o autopoiesis de sus comunicaciones propias. El tema de la brecha se hace patente, pero no porque haya distintos roles o intereses, lo que es obvio, sino porque se genera un proceso de producción de sentido que es propio a la consultoría (como sistema). Al generarse el tercer sistema (la consultoría) las interacciones, los intercambios de información, en suma la comunicación que se genera, sólo se conecta con las comunicaciones del mismo sistema, de lo contrario no se constituiría como sistema, y el proceso comunicacional se torna idiosincrático a él: le provee una identidad y una lógica propia para generar sentido en esas comunicaciones. Esas comunicaciones son válidas (es decir tienen sentido) en este tercer sistema pero no necesariamente en la organización cliente o consultora. Por ello, la aceptación de la información que genera, en particular para la cliente, no es algo garantizado. Para aceptarla, la debe procesar en sus propios términos, en su propia lógica de sentido e incorporarla a su decidir. (Kieser y Wellstein, 2008; Mohe y Seidl, 2007; Mohe y Seidl, 2011).

La consultoría no puede sustituir a la organización en sus propias decisiones, pero puede influirlas ((Rodríguez, 1999) Kieser y Wellstein, op. cit.). La capacidad de influir por parte de la consultora depende fundamentalmente de que lo que propone le haga sentido a la organización cliente. Para que ello ocurra, las comunicaciones deben estar dirigidas o intencionadas hacia sus procesos de decisión y ser plausibles de integrarse a su decidir. Esto es posible de lograr cuando la interacción se ha podido establecer en un enmarcamiento de colaboración y confianza, que básicamente establece una relación fiduciaria con la cliente. Esto significa que opera orientada hacia el

cumplimiento de las expectativas y a su receptividad porque es beneficioso para ella. También para el rol de consultor se requiere explicitar y aclarar sus propias expectativas ya que habitualmente están orientadas a la necesidad de inducir el cambio. Sin embargo esta expectativa es una falacia, pues la organización no puede ser cambiada, es la organización la que cambia. (Rodríguez, 1999) Rodríguez, 2002) y el cambio surge necesariamente desde un proceso autorreflexivo, el cual está determinado por los esquemas o premisas decisionales y las categorías de distinción perceptual y valórica que se encuentran en su sistema de clasificación de los eventos<sup>98</sup> (Ahrne y Brunsson, 2008; Hendry, 1999).

### **La experiencia en la fase de consultoría.**

La experiencia de consultoría recogida en la implementación de este proyecto señala, sin embargo, que dichas expectativas no siempre requieren ser cumplidas, pues no necesariamente son las pertinentes o apropiadas. En particular, observamos, en algunos programas, una relación que procuraba vincularse de un modo paternalista (Goodell, Myron, Austin, Cadelina, Emmerson, Hansen, Loizos, Mandal, Pettigrew, Riesebrodt, Sinha, Thuen, Berghe y Wiseman, 1985). Este tipo de vínculo consiste en dejar al otro, a los consultores, la responsabilidad por la toma de decisiones que atañen al programa. Las causas a esta tendencia son múltiples: evita desafiar las dilaciones en materias que se considera mejor mantener indecidas; evita correr riesgos; no hay costumbre o hay temor de tomar decisiones que impliquen algún tipo de transformación o porque se funda en la pasividad que deja a otro la iniciativa de la que el propio fenómeno del paternalismo tiene su paternidad (Rodríguez, Ríos, Solminihac y Rosene, 2005; Rodrí-

---

<sup>98</sup> “Organizations not only coordinate interaction, they are also powerful instruments of distinction. They construct identities and classifications”. “Las organizaciones no sólo coordinan las interacciones, son también poderosos instrumentos de distinción. Construyen identidades y clasificaciones”. Ahrne y Brunsson, op. cit. pág. 49.

guez y Ríos, 2007; Rodríguez y Ríos, 2009). De modo que el puente no se establecía, no porque no haya influencia, sino porque el programa era renuente a crear, o una vez creadas, a incluir en su decidir los elementos nuevos que la consultoría proponía. Y su renuencia no se debía sólo a la novedad, sino a que iba acompañada por un mayor esfuerzo de reflexividad que no era fácil de abordar. También porque crear procesos o formas de tomar decisiones allí donde no existen, es más difícil que solicitar que alguien externo tome la decisión y la comunique como la mejor alternativa. Se mantiene así la organización sin cambios que desafíen el estatus quo y contando con el respaldo de un consultor externo.

La decisión de no decidir, en todo caso, es ilusoria. Cuando los programas disponen desplazar o descartar una decisión, lo hacen una vez que se ha analizado o problematizado la gestión o estado actual. En el momento de desarrollar el diagnóstico, y pese a que no se implementen cambios, ya muchas cosas van cambiando. De allí que la decisión que debe ser tomada con mayor cautela es la de comenzar un proceso de este tipo.

Principalmente porque la consultoría se ofrece como espacio para observar el funcionamiento y fundamentos de la gestión cotidiana del programa con la ayuda de un tercero (el consultor), que muchas veces permite visibilizar desperfectos, desafíos o incoherencias que en cuanto observadas modifican el modo en que se evaluarán o incluso cómo se efectuarán en adelante por parte de los miembros de la organización. Por ejemplo, en cuanto indecidas ahora se visualizan como dilaciones de las gerencias o de quien corresponda y ya no como un estado de cosas que sería deseable analizar en algún momento futuro. Pero el análisis ya ocurrió y no se puede eludir la decisión acerca de decidir o no sobre lo recientemente hecho visible. Aunque se mantengan esas esferas indecidas, tanto para el alivio de algunos como para la insatisfacción o la perplejidad de otros, esas comunicaciones del diagnóstico ya pasan a constituir la organización, por lo

que en cuanto los miembros del equipo decidan darles validez como alternativas de interpretación, ya su existencia no puede ser ignorada.

Una dificultad que se observó consistía en que el equipo directivo del programa al asumir con mucha responsabilidad y dedicación se veía al interior de él, como exclusivo responsable y el resto del equipo se desentendía de realizar la reflexión y auto-observación y análisis. Esto revela que los equipos no están acostumbrados a participar en reflexiones sobre su propio decidir y sobre su actividad y cómo se organiza. También puede deberse a que estos programas sociales constituyen un sector donde se trabaja con mucha responsabilidad, sobrecarga y escasez de recursos humanos y materiales, por lo que abrir nuevos flancos o procesos puede ser visto como una amenaza de más trabajo por venir. En ocasiones se contrae la reflexividad como medio de protección frente a una incertidumbre que puede volverse en su contra. Se escabulle así la reflexión y se delega hacia arriba. Finalmente, y dado una situación en que se promueve poco la participación en la gestión regular de estos programas, de los profesionales y menos aún de los técnicos, aparece la actitud de muchos trabajadores de no cuestionar o criticar procesos que fueron decididos en la cumbre de la organización por jefaturas que en ocasiones se encuentran en ese mismo espacio de consultoría. Es, nuevamente, introducir incertidumbre en espacios donde el estatus quo ha solventado menor riesgo en las relaciones sociales y jerárquicas.

En otros equipos, al contrario, su motivación para realizar aportes a veces sobrepasaba la capacidad de las direcciones de los programas de absorberlas y procesarlas para que quedaran incorporadas a los procesos internos. En particular se observó en algunos programas que su organización no era receptiva a la ampliación de opciones que le presentaba. En esos casos el rol de la consultoría, o sus productos forman de todos modos parte del tercer sistema y pueden quedar como premisas para procesos de toma de decisiones posteriores, pasando a formar parte del sentido disponible, de lo que tendrá sentido en el

futuro si se decide actualizar.

Esto es habitual en la consultoría pues es un conjunto de actividades que ayudan al cliente (organización) a percibir, a comprender y a actuar sobre los procesos que ocurren en su entorno (Schein, 1969). En términos de la teoría de sistemas sociales: le permite al cliente ser irritado por las comunicaciones que ingresan como ruido y que son seleccionadas porque hacen alguna diferencia para agregarlas a su propio decidir (Luhmann, 1991). En este proyecto la consultoría permitió a los programas reflexionar sobre sus propios procesos y las premisas sobre las que se basaban esto es, las opciones por las que habían optado, lo que les facilitó la auto evaluación y posteriormente la realización del plan de mejoras al disponer de alternativas para decidir acerca de cómo modificar sus actividades o agregar nuevas prácticas. Al ocurrir esto se producía un acoplamiento estructural de mutua irritación entre consultor y cliente.

Las soluciones fueron también incorporadas al proceso de consultoría y sirvieron para profundizar en algunos aspectos relativos a la relación entre las direcciones y los equipos, y entre ellos y los consultores del CEES-UC. Todos los programas superaron en distintos grados esta dificultad, pero no siempre lograron superar la expectativa paternalista.

La consultoría presenta dos tipos generales: el de tipo experto y el de procesos. El primero consiste en que el consultor, como experto, genera soluciones que el cliente adopta con base en la legitimidad que tendría su conocimiento o experiencia en consultoría. En esta modalidad el experto puede ser visualizado en su rol como un consejero, que formula alternativas y jerarquiza para y por el programa cuál sería más adecuada según criterios que expone.

La otra modalidad es la del experto docente, que enseña o muestra a los participantes de la consultoría lo que se hace en otras organizaciones, lo que se considera válido según el mundo académico o por parte del aparato gubernamental, pero se concibe que en el pro-

ceso de consultoría deban ser tomadas decisiones. Se ha invitado al consultor/a para que aporte conocimiento, pero no se concibe que, con su ayuda, la organización deba modificar algo. Es este modelo el que se encuentra detrás de las parodias que aluden a que tras los consultores no se producen mejoras o cambios concretos.

El segundo modelo, basado en procesos, consiste en que conjuntamente ambas partes elaboran el diagnóstico y van en el diálogo co-creando nuevos planteamientos a las situaciones o soluciones a los problemas. La expectativa subyacente en los programas fue, mayoritariamente, que la consultoría se desempeñase de modo experto, pero el modelo teórico y la concepción de la consultoría que el modelo de calidad sustenta establece que sea de proceso, con intercambios intensos y en una modalidad de co-construcción de las soluciones para superar obstáculos, para ampliar en conjunto las nuevas opciones a contemplar en el ejercicio de auto-observación del programa. La regulación de estas expectativas y su adecuada orientación no siempre se logró y generó ciertos grados de frustración en algunos programas e insatisfacción con el proceso.

Desde el punto de vista de los consultores se aprendió que no se debe partir el proceso sin una explicitación de expectativas de parte del cliente respecto de qué es una consultoría; sin una explicación pormenorizada de sus objetivos y componentes; y, finalmente, de las responsabilidades y roles de cada una de los participantes. La orientación teórica y la comprensión de la opacidad de las comunicaciones de cada parte para su propia organización, permite superar mejor los obstáculos puesto que permite orientarla hacia las decisiones de la organización cliente, respetando su identidad y facilitando su propia elaboración de las consecuencias de sus observaciones sobre sí misma.

### **Qué ofrece la consultoría: la ampliación de opciones.**

La consultoría produce trastornos o irritaciones en la organización y el programa puesto que le exhibe sus carencias, le permite definir

nuevos desafíos y le provee de algunas herramientas para abordarlos. También le permite observar sus propios límites y cuestionar muchas definiciones dadas por sentadas. Esas van desde modificar la definición de sus usuarios, cambiar aspectos sustanciales de la intervención que llevan a cabo o cambiar premisas para sus decisiones posteriores. Este reconocimiento no es siempre fácil y no siempre es grata su constatación. Se superaron por la motivación y el compromiso con el propósito de la organización y del programa y el involucramiento en el proyecto de generar un sistema de gestión de la calidad de los programas.

La mayor dificultad que genera rechazo a las novedades de la comunicación que propone la consultoría radica en precisamente lo que hace: ofrecer más opciones para el decidir.

Esta afirmación se deriva de la conceptualización de las capacidades organizacionales, Según Winter (Winter, 2000)<sup>99</sup> la capacidad organizacional es una rutina de nivel superior (o colección de rutinas) que junto con implementar flujos de insumos, confiere a la dirección de la organización un conjunto de opciones entre las cuales decidir para producir resultados significativos de un tipo particular. Esta definición incluye el aprendizaje, la experiencia, los recursos y las rutinas como insumo de las capacidades (Felin, Foss, Heimeriks y Madsen, 2012 (por aparecer)). La decisión tiene premisas, que establecen acerca de qué se requiere decidir, quién debe hacerlo y cuándo ((Luhmann, 2009 (por aparecer)), es decir, sobre qué es decidible. Las capacidades remiten a esas premisas, puesto que la temática de la decisión viene establecida desde el propósito organizacional. Este es la primera premisa, ya que de ese propósito se obtiene la definición de qué es lo que produce y esto establece el primer marco de posibilidades: excluye opciones que no son pertinentes al propósito.

<sup>99</sup> “An organizational capability is a high-level routine (or collection of routines) that, together with its implementing input flows, confers upon an organization’s management a set of decision options for producing significant outputs of a particular type”, pág. 983.

Al generar más opciones (u oportunidades en otros contextos), modifica las premisas de las decisiones y produce una ruptura en la memoria organizacional y con su propia historia o visto de otra manera, aporta a la ampliación de lo que tiene sentido ahora en la organización. Esto siempre representa algún grado de incomodidad. Lo que se ha hecho de determinada manera ahora no sólo se podría hacer de otro modo, sino que lo que se hace podría dejar de hacerse y hacer otra cosa. Esto es lo que significa que el usuario que se tenía en vista de los objetivos, haya cambiado. Si ya no son, por ejemplo, los voluntarios, sino las organizaciones o programas que los reciben, la concepción del quehacer ha sido modificada: las premisas con que se tomaban decisiones fueron cambiadas como producto o efecto del ejercicio de auto-observación que se facilitó mediante la consultoría.

De este análisis se deriva que una buena consultoría se puede definir como aquella que es más capaz de generar opciones o alternativas para que la organización decida. Cuando ella no dispone más que de la opción que ya está siendo implementada y está obstruida la generación de nuevas alternativas, se está en una situación de estancamiento que le impide lograr las adaptaciones a los cambios que han ocurrido en sus entornos, tanto externos como internos.

De este análisis se deriva que una buena consultoría se puede definir como aquella que es más capaz de generar opciones o alternativas co-construidas para que la organización decida. Cuando ella no dispone más que de la opción que ya está siendo implementada y se obstruye la generación de nuevas alternativas, se está en una situación de estancamiento que le impide lograr las adaptaciones que han ocurrido en sus entornos, tanto externos como internos. No sabe hacer más que lo que sabe hacer o ha llegado a saber, asume este estado como status quo, y como restricción desde el cual se buscan limitadamente nuevas posibilidades y se impide la visualización de otras nuevas opciones. Si la consultoría es pertinente, lo es porque permite ampliar los grados de libertad para la decisión y desnaturalizar lo que

se hace actualmente como única posibilidad disponible. Esto ocurre porque hay opciones entre las cuales decidir.

El proceso de ampliar y restringir opciones está en el sustrato que hace posible la existencia de la institución del decidir (Brunsson, 2007; Hodgkinson y Starbuck, 2008) Gerard P. <author><author>Starbuck, William H. (editores. Es el proceso que está en el supuesto del decidir: que hay opciones entre las cuales optar. El tema, por lo tanto, al que remite la consultoría es a la oferta de otras opciones y a influir para que el programa o la organización efectivamente pueda verlas, junto a las alternativas que han escogido antes, y las incorporen a sus propias premisas decisionales, disponibles en adelante para el decidir organizacional. Para que esto sea posible es necesario que sean compatibles con sus propósitos (o su Misión) y que tenga capacidad para decidir entre las alternativas, para lo cual es necesario que le hagan sentido. Si no es así, no podrá decidir y su propio sentido las convertirá en no opciones o, más precisamente, en opciones excluidas de la decisión.

### **El desafío de la reflexión.**

La consultoría genera una oferta de mayor variedad requerida (Ashby, 1958), de la cual la organización debe seleccionar y una vez escogida la opción debe estabilizarla en sus propias operaciones y rutinas. Estas tres instancias describen la evolución social que ha alcanzado (sin dirección, ni necesidad, o sea, no obedeciendo a alguna ley de la evolución que lo determine así) la sociedad contemporánea: consiste en la diferenciación funcional. La diferenciación bajo esta forma de desigualdad, hace que cada subsistema se reduzca a una función especial y, por ello, nuevas formas de autonomía pueden surgir. Esas formas resultan del hecho de que cada subsistema puede orientar de manera selectiva sus operaciones hacia tres referencias: la función, cuando remite al sistema social; el desempeño cuando remite a las prestaciones que realiza para otros subsistemas; y a la reflexión cuando remite hacia sí mismo (Luhmann, 1977).

Las funciones de los emprendimientos solidarios refieren a la inclusión social, o a su contrario, la superación de la exclusión social que es un problema de toda la sociedad (Fantova, 2002; Fantova, 2003; Rodríguez y Ríos, 2002). Las prestaciones son múltiples y diversificadas y toman forma en el establecimiento de distintos programas de gran variedad. Se puede argüir que aún presentan deficiencias, fallas o insuficiencias, pero su contribución a la sociedad es indisputable. Lo que sí se requiere de ellas es incrementar su reflexividad, la remisión hacia sí mismos. Estos emprendimientos son parte del incremento de complejidad de la sociedad actual y son, a su vez, una forma eficaz para reducirla. Sin embargo, al hacerlo adquieren mayor complejidad propia, en sus propias operaciones – decisiones – y en la creciente exigencia y necesidad de coordinación de ellas mismas.

Sin reflexión no pueden alcanzar mayores capacidades para enfrentar estos desafíos, ni ampliar sus opciones y alternativas para continuar sus operaciones y alcanzar umbrales de sostenibilidad y sustento que les permitan continuar realizando sus aportes que crecientemente la sociedad valora, pero que también exige se lleven a cabo bajo modalidades de desempeño más eficaces y eficientes, en particular para quienes no pueden exigirlo: los usuarios de los programas.

Es para esto que el CEES-UC ha generado el modelo de certificación de calidad de los programas sociales y sus distintos componentes, entre los cuales está la consultoría.

### **Referencias bibliográficas.**

- Ahrne, Göran y Nils Brunsson. 2008. *Meta-organizations*. Cheltenham, Glos, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Ashby, W.R. 1958. "Requisite variety and its implications for the control of complex systems." *Cybernetica* 1 2:83-99.
- Brunsson, Nils. 2007. *The consequences of decision-making*.

Oxford; New York: Oxford University Press.

- Fantova, Fernando. 2002. "Hacia una gestión de calidad en los procesos de intervención social." *Documentación Social (Caritas)* 128:179-195.
- -----, 2003. "Intervención Social y construcción de redes." *Revista Documentación Social* 129.
- Goodell, Grace E., J. Aronoff Myron, Diane J. Austin, Rowe V. Cadeliña, Donald K. Emmerson, Karen Tranberg Hansen, Peter Loizos, Bipin B. Mandal, Joyce Pettigrew, Martin Riesebrodt, A. C. Sinha, Trond Thuen, Pierre L. Van Den Berghe y John A. Wiseman. 1985. "Paternalism, Patronage, and Potlatch: The Dynamics of Giving and Being Given To [and Comments and Reply]." *Current Anthropology* 26 2:247-266.
- Hendry, John. 1999. "Cultural Theory and Contemporary Management Organization." *Human Relations* 52 5:557-577.
- Hodgkinson, Gerard P. y William H. (editores) Starbuck. 2008. *The Oxford handbook of organizational decision making*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Kieser, Alfred y Benjamin Wellstein. 2008. "Do activities of consultants and management scientists affect decision making by managers?" págs. 495-516 en *The Oxford Handbook of organizational decision making*, editado por G. P. Hodgkinson y W. H. Starbuck. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Luhmann, Niklas. 1977. "Differentiation of Society." *Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie* 2 1:29-53.
- -----, 1991. *Sistemas sociales*. México.: Universidad Iberoamericana/Alianza Editorial,.
- -----, 2009 (por aparecer). *Organización y Decisión Traducido por D. Rodríguez*. Méjico: Herder.

- Mohe, Michael y David Seidl. 2007. “*The Consultant-Client Relationship: A Systems-Theoretical Perspective*” Discussion paper 2007- 06. Munich School of Management, University of Munich.
- Mohe, Michael y David Seidl. 2011. “Theorising the client-consultant relationship from the perspective of social-systems theory.” *Organization* 8:3-22.
- Rodríguez, Darío. 1999. *Diagnóstico Organizacional. México: Alfaomega Grupo Editor S.A.*
- Rodríguez, Darío , René Ríos, Eugenio de Solminihac y Francisca Rosene. 2005. “Human Resources Management in Chile.” págs. 149-167 en *Managing Human Resources in Latin America. An Agenda for International Leaders, editado por A. Dávila y M. Elvira. London: Blackwell.*
- Rodríguez, Darío y René Ríos. 2002. “Las organizaciones en una sociedad compleja.” págs. 133-152 en *Gobernar los Cambios: Chile, más allá de la crisis., editado por L. Moya. Santiago: Lom Ediciones.*
- -----, 2007. “Latent premises of labor contracts: paternalism and productivity: Two cases from the banking industry in Chile.” *International Journal of Manpower* 28 5:354 - 368.
- -----, 2009. “Paternalism at a crossroads: Labour relations in Chile in transition.” *Employee Relations* 30 3:322-333.
- Schein, Edgar. 1969. *Process consultation.* Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Winter, Sidney G. 2000. “The Satisficing Principle in Capability Learning.” *Strategic Management Journal* 21 10-11:981-996.

## Capítulo VII.

### Algunas reflexiones sobre el modelo de certificación y los procesos de auditoría.

Milagros Nehgme, Subdirectora de Corporación OPCION  
Andrés Echeverría, Psicólogo, Director de Eureka

#### Introducción

El desafío de escribir un texto a varias voces no resulta fácil. Las trayectorias laborales, los marcos conceptuales desde donde argumentamos, nuestra posición institucional actual, o simplemente nuestros deseos sobre qué decir y cómo decirlo alimentan la discusión. Nos hacen remar, movernos, pero también derivar, desorientarnos. Entonces nos surge una primera tentación, la de gritar “¡organicémonos!” para remar para un mismo lado.

Desde ya avisamos que el texto renuncia en gran medida a dicha tentación. Más bien –y debemos reconocer que principalmente por una cuestión de tiempo, aunque no sólo por eso– intenta poner en juego las distintas voces, como posibilidades de pensar y de decir inacabadas, incluso contradictoras (entre sí y hasta dentro de sí). Tanto en la renuncia como en la posibilidad de contradicción no hay nada de flojera; más bien, lo que se hace es acoger –como el mismo modelo de certificación del CEES-UC propone– la posibilidad de *disentir*, de no estar de acuerdo, y asumir que nuestras posiciones no son sólo lugares, sino también momentos.

Haciendo esta aclaración, el texto que a continuación se presenta

se estructura en dos partes: la primera intenta rescatar la relevancia y aportes del modelo de certificación de calidad de programas sociales para otorgar una mejor respuesta a sus usuarios y usuarias, y desafiar la responsabilidad técnica y ética que como organizaciones y equipos de intervención tenemos hacia ellos. La abordamos desde nuestras experiencias y posiciones laborales, así como desde nuestro acercamiento a dicho modelo como integrantes del Diplomado en Gestión de Calidad para Programas Sociales y como auditores certificados para este modelo.

La segunda parte del texto, en tanto, plantea algunas reflexiones sobre el modelo de certificación desde la experiencia de la auditoría, en especial respecto de la aparente paradoja de un modelo evaluativo no prescriptivo.

### **Primera Parte: Sobre la necesidad de un modelo de calidad para programas sociales**

La calidad ha impregnado fuertemente la gestión de las organizaciones, en un principio las de carácter privado, posteriormente aquellas de carácter público y aquellas que dedican su quehacer a tareas de orden social. Parece ser que en éstas últimas, el énfasis de la calidad está puesto en la posibilidad de que los usuarios de los programas sociales participen y puedan expresar su percepción acerca del servicio que las instituciones prestan. El abrir la posibilidad de evaluación de los programas sociales a diversos actores institucionales, usuarios, trabajadores, organizaciones con las que se interactúa y otros, pareciera hacerse más posible a través de la aplicación de los modelos de calidad, que contienen en sus marcos guías de acción la “promesa” de poder instaurar principios, prácticas, métodos de control de gestión que permitirían mejorar la calidad incluso en los programas sociales.

Un número mayoritario de las organizaciones que sostienen e implementan programas sociales han definido como eje transversal a todo su quehacer el Enfoque de Derechos Humanos. Este último se

entiende de manera general como un marco conceptual orientado a la promoción y la protección de estos derechos. Lo anterior se traduce de manera específica en un trabajo orientado a generar políticas y programas en los que se realicen y garanticen los Derechos Humanos, buscando siempre identificar a *los titulares* de los derechos y a los correspondientes titulares de deberes, quienes tienen la obligatoriedad de garantizar el cumplimiento de ellos, y reconociéndose al mismo tiempo la organización y los propios proyectos como garantes de los mismos.

Si bien se cuenta con este principio de acción base, para el Enfoque de Derechos Humanos, ha sido un desafío constante mantener la coherencia con la práctica de los programas. A través de los años de ejecución de programas y la experiencia que ello ha brindado, se ha llegado a la convicción de que basar el quehacer en el Enfoque de Derechos, se enriquece y mejora cuando los programas son ejecutados con estándares de calidad y excelencia. Ello porque independiente del enfoque base (por ejemplo, el enfoque de derechos) el contar con instrumentos de gestión de la calidad permite pensar los procesos de las organizaciones y programas sociales basándose siempre en el principio de que es posible mejorar y acceder a mejores formas de llevar a cabo los procesos que se ejecutan.

### **¿Por qué el modelo CEES?**

Ante la necesidad ya mencionada de ejecutar programas basados en el Enfoque de Derechos con un principio de calidad y excelencia, algunas organizaciones han avanzado en definir indicadores de medición de los programas que se ejecutan, recorriendo con ello diferentes modelos de calidad, la mayoría de ellos de largo uso en el sector privado. La aplicación de estos modelos ha traído ciertos resultados, principalmente porque hicieron posible objetivar procesos, al generar instrumentos de medición. Sin embargo, éstos no han cumplido las expectativas contenidas al inicio de su aplicación. Estas expectativas

tenían relación principalmente con encontrar un modelo que hiciera un real sentido con la práctica social que se ejecuta y con el principio base de ser tutelares de los derechos humanos.

El acercamiento al modelo CEES resulta optimista, en base a dos o tres ideas que este modelo supone, y que pueden resultar particulares para el desafío de la calidad de los programas sociales.

La primera idea presente en el modelo en cuestión, es que se plantea como un modelo que busca comprender a las organizaciones en su singularidad, desde sus propias dinámicas y características, comprendiendo que son ellas las que se conocen y son gestoras de su propio cambio. La idea de un modelo que no es prescriptivo, que se adapta a las diferentes problemáticas tratadas, a los actores involucrados y distintos escenarios en los que se desarrollan los temas abordados, resulta desde un principio llamativo.

Otro de los aspectos a relevar es su énfasis en la consideración de la *complejidad*. En general para los programas sociales el tener la capacidad de hacerse cargo de su realidad interna y su entorno, detectando áreas por superar, déficits y obstáculos, permite relevar un principio que a nuestro parecer es fundamental: reducir la complejidad permite avanzar en el mejoramiento de la calidad.

La complejidad está presente cada día en el quehacer de los programas sociales; las tensiones en torno a la mantención de la consistencia entre el enfoque de derechos y la práctica de los programas sociales, se hace aún más fuerte al considerar que tras las situaciones de vulnerabilidad que abordan los programas sociales, se encuentra una multiplicidad de factores –desde lo intrapsíquico a lo macrosistémico o estructural, considerando además aspectos transgeneracionales y culturales- que dificultan la tarea, tanto técnica como ética, de reducir, a aquellos de los que el proyecto podrá hacerse cargo.

Este entendimiento y relevancia que se da a la complejidad, ha permitido tener la certeza de que ella tiene que ser analizada desde el interior de cada programa, ya que en ellos se dan una multiplicidad

de diferenciaciones y relaciones e interacciones que hay que tener presentes; en esta interacción se pone en juego la calidad influyendo en las distintas áreas de servicios que presta el programa.

En la misma línea anterior ha hecho sentido que un programa social de calidad es el que puede seleccionar y priorizar, del análisis de la complejidad, aquéllos aspectos de que se puede hacer cargo, tomando en consideración la consistencia que sea atingente y coherente con la misión de la organización.

El modelo permite a las organizaciones y programas sociales nutrirse de los componentes o dimensiones de análisis, lo que facilita un proceso permanente de observación sistemática realizada por los propios actores integrantes de los programas sociales. Este proceso permite identificar áreas críticas de cada programa, de una manera particular y diferenciada, para definir las alternativas de mejora de acuerdo a sus proyecciones y posibilidades.

De aquí se desprende una tercera particularidad. *El modelo no supone un énfasis en productos ni resultados por sí solos, sino que plantea que lo relevante es la gestión de éstos*, es decir lo que interesa es cómo se llegan a los resultados y como se favorece la identificación de los procesos internos que existen en la organización que dan cuenta de ellos. Por lo anterior la evidencia por sí sola no da calidad, son los procesos que se efectúan, para llegar a esa evidencia, los que hay que tener en cuenta.

Ahora bien, el desarrollo de estos procesos requiere de la convicción desde las propias organizaciones responsables del desarrollo o ejecución de programas sociales, de que los cambios o mejoras pasan, no necesariamente por la incidencia o imposición de un actor externo, sino como producto de un proceso de reflexión interno de los propios programas y con su organización. Ello conlleva su capacidad para lograr distinguir, entender y tomar decisiones sobre los procesos e, incluso antes que esto, la capacidad y voluntad por generar procesos internos de los que puedan emerger contenidos o conclusiones poco

gratas, pero de las que resultará igualmente necesario hacerse cargo. En especial, cuando entra en juego una figura nueva –la auditoría– que de manera externa establece un juicio de valor sobre el programa.

### **La tensión del levantamiento de juicios de valor en un modelo no prescriptivo.**

El modelo de certificación se levanta sobre una premisa ética y metodológica interesante, cual es la de ser un *modelo no prescriptivo*.

¿Qué es esto? De manera sencilla, nos lo podemos explicar como un modelo que asume como premisa no indicar explícitamente una dirección bajo la forma, por ejemplo, de estándares respecto de cómo un programa social debiese operar, sino más bien destacando la existencia y coherencia de procedimientos que orienten su quehacer. Incluso, más allá de visualizarse como premisa, podría hasta pensarse como un *supuesto*: aún si quisiésemos prescribir a un equipo o proyecto ciertos modos de operar y nuestras acciones –de asesoría, de auditoría– se orientaran a ello, el resultado sería igualmente imprevisible o improbable, por la sola cuestión que un sistema –en este caso, el programa– no responde a una prescripción sino sólo a sus posibilidades de respuesta.

Desde aquí, la función del proceso de asesoría está en acompañar y favorecer procesos reflexivos que lleven a que quienes participan de los programas sociales –sus equipos– puedan observar críticamente sus procesos y generar planes de mejora de acuerdo a sus propios análisis y posibilidades.

La renuncia a una postura normativa sin duda resulta atractiva: los procedimientos no pueden ser exigibles en términos de sus *contenidos*; no obstante, resulta difícil imaginar un modelo no prescriptivo, cuando al mismo tiempo consiste en un proceso de evaluación de ciertas *condiciones o características* de los procedimientos que deben cumplirse para la obtención de una certificación.

¿Es posible la neutralidad o la no prescripción cuando, por una

parte, ésta se orienta a abrir un conjunto de posibilidades de respuesta y no otras y, además, se enmarca en un proceso en el que no sólo hay un interés de quienes participan de la conversación, sino también un instrumento –un conjunto de protocolos y guías- que predefine, organiza y otorga valor a un conjunto de alternativas de respuesta?

Claramente, se entiende que el modelo no busca generar las respuestas por la organización, pero sí instala expectativas de logro en ésta: por ejemplo, procedimientos ordenados y coherentes tanto en la gestión financiera como de la intervención del programa, un marco conceptual, generación de evidencia de sus procesos y resultados. Sin duda uno puede pensar “*es lo mínimo que se puede pedir*”, es mejor tener evidencia que no tenerla, o generar procedimientos de evaluación de resultados o de impacto que no hacerlo. Pero dicho acto sí podría entenderse como prescriptivo, aún cuando no se asuma un rol activo en la definición de cómo dichas acciones van a ser realizadas, o en su realización misma.

Tal vez lo que se genera aquí es el aparente choque entre un modelo más pragmático de acercamiento a las organizaciones, sus dinámicas y comunicación como sistemas sociales, con una perspectiva de corte más normativo para acercarse a la posibilidad de evaluar. Así, mientras el proceso de asesoría parece instalarse en el polo de *la pregunta* -como acción que invita a la apertura de posibilidades-, el proceso de auditoría se instala en el polo de *la respuesta* y el cierre de las posibilidades. Señalamos cierre de posibilidades porque en el proceso de auditoría lo que se realiza finalmente es explicitar un juicio de valor sobre los resultados de un proceso, en base a un conjunto de criterios normativos.

Ello parece inevitable. No creemos que sea posible realizar una evaluación sin una definición clara de la expectativa de un deber ser.

### **Consultoría, auditoría y evidencia**

Si la consultoría aparece como el espacio de apertura de posibili-

dades —el espacio de la pregunta- y la auditoría es la instancia de emisión de juicios de valor sobre las respuestas, la posibilidad de tensión entre ambos procesos se torna evidente. Podría equipararse a una tensión entre procesos y resultados, porque ¿qué asegura que el proceso desarrollado pueda traducirse en un resultado deseado, en especial cuando dicho resultado es un juicio de valor sobre nuestro quehacer como programa?

Desde aquí emergen, por tanto, algunas cuestiones que pueden ser relevantes. Lo primero, que el encuadre de la consultoría —en caso de realizarse - no apunta a desarrollar mejores respuestas en un proceso de auto-observación en el sentido de una mejor valoración de la gestión general de un proyecto, sino en el sentido de un mayor ajuste entre lo que el programa observa, lo que responde, el respaldo de su respuesta, y el juicio de valor sobre los resultados del proceso de auto-observación.

Si bien esta cuestión podría parecer evidente en un nivel explicativo, podría distar mucho de serlo en un nivel más experiencial, desde el lugar de los equipos y de las organizaciones que los sostienen. La posibilidad de vivir un proceso altamente exigente para obtener un resultado —una evaluación- poco satisfactorio, aún cuando éste estuviese previsto, puede ser una dura experiencia. Más aún cuando dicho resultado es público. Desde aquí, parecería necesario prescribir la posibilidad del malestar, y acompañar en la posibilidad de salida de él, a lo largo de todo el proceso de certificación.

Lo anterior nos lleva a pensar la auditoría como parte de un proceso interventivo y con un fuerte componente formativo. Implica asumir al auditor/a como un agente relevante en un momento de hetero-observación posterior al proceso de auto-observación de un proyecto social. Un agente que renuncia a su pretensión de neutralidad, no en cuanto a los resultados y conclusiones de la auditoría misma, sino en tanto actor que se encuentra con el programa en la apuesta por brindar un mejor servicio a los y las usuarios/as y un

mayor cuidado a su equipo.



## Capítulo VIII.

### La experiencia de un auditor: Historia de Ida y Vuelta.

Víctor Orellana

#### La Ida

A medida que me acercaba al lugar donde estaba el programa que tenía que auditar, repasaba mentalmente la forma, los conceptos, los pasos a seguir aprendidos o, al menos, enseñados. En fin, un cúmulo de conocimientos, teóricos y prácticos, adquiridos en la interacción con nuestros maestros y mis compañeros de estudio.

No obstante ello, no pude dejar de recordar mis experiencias pasadas, no como auditor, si no como auditado. Por muchos años en la administración pública estuve “expuesto” a distintas auditorías. Internas, generalmente del Departamento de Auditoría Interna, obvio. O del Departamento de Calidad (a secas). Otras de algún Ministerio que auditaba la entrega de recursos para PMGs o Incentivos Colectivos. Y, no en pocas ocasiones de la mismísima Contraloría General de la República.

A pesar de las diferentes proveniencias de estas auditorías, siempre hubo auditores que tenían características muy parecidas. Básicamente en la forma. Porque en el fondo todos eran muy parecidos. Algunos un poco más amables y corteses, pero todos de muy poco hablar. Lo justo y necesario para entenderles que lo que querían eran evidencias.

Pero, no cualquier evidencia. Sólo aquella que era explícitamente solicitada en los protocolos, Circulares, Normas y Modelos.

Daba la impresión, a mí por lo menos, que en realidad lo que esperaban era que no estuviese esa evidencia y en algunas ocasiones se anotaban No Conformidades, menores y mayores, que requerían después, de un extenso plan para subsanar dichas faltas. En otros casos siempre habían observaciones, léase llamados de atención. Aunque, claro, también había bastantes conformidades, que compensaban un poco el haber vivido una auditoría.

A todo esto, se debe agregar la tensión agregada de la jefatura que interpretaban las no conformidades y observaciones como faltas en su gestión.

Ya cerca de la dirección, a la que debía llegar para cumplir mi rol de auditor, seguía repasando estos recuerdos y los cruzabas con aquellos otros, teórico – prácticos, recibidos en las clases, que también se sustentan en un Modelo. Un Modelo de Gestión de la Calidad. Ahora estaría al otro lado. Sería el auditor.

### **La Vuelta**

Pasaron dos días completos de auditoría.

Mientras me alejo de lugar de la auditoría al programa y con las imágenes aún vivas de estos días, trato de construir una secuencia desde mi llegada.

Apenas traspaso la puerta de entrada y después de un “buenos días”, quien dirigía el programa me saluda con un “lo estamos esperando”. Lo sentí algo así como “¡estamos preparados para su auditoría señor!”. Sentí la cortesía del saludo de todos, mezclada con un cierto aire de incertidumbre y nerviosismo, corroborado por un “lo que necesite sólo nos lo pide y ojalá todo salga bien”. Esto, después de habernos puesto de acuerdo en todos los aspectos protocolares, tal como lo dicta lo aprendido en el CEES.

De pronto esa mesa vacía, que me recibió a la llegada, estaba llena

de archivadores, carpetas, fotos y CDs que llegaron allí como una avalancha de evidencias.

Lo que vino después se enmarcaba dentro de lo esperado, de acuerdo al Modelo de Gestión de Calidad para Programas Sociales del CEES: Guías, Componentes, Dimensiones, Variables, Informe de Auto Observación, Plan de Mejoras, “prueba de la blancura” incluida.

En la medida que se producía un diálogo con los integrantes del programa, para aclarar una evidencia, también me enriquecía con los relatos y las visiones de cada uno de ellos, respecto del origen del programa, de cómo han crecido en integrantes y en usuarios, de las cosas difíciles que le han tocado vivir y de los logros que les han dado satisfacción. En definitiva, de cómo han crecido y progresado. Y del Modelo del CEES-UC y de las consultorías y los consultores.

Pero, no había ido a recoger historias, sino evidencias. Tal vez, mi antiguo rol de auditado me estaba jugando una mala pasada.

En lo observado encontré muchas evidencias en lo que ellos habían observado. Había bastante de ellas que pasaron sin problemas el “test de la blancura”. Y había bastante evidencia que no era evidencia. Y al observar lo no observado, también encontré evidencias.

Este esmero por encontrar evidencias, no va contra lo establecido por el Modelo. Creo. Es por ser justos. Al fin y al cabo, estamos en un proceso de aprendizaje mutuo y continuo. De mejora continua. De compararse consigo mismo y desde ahí mejorar, siempre mejorar.

Al final, con toda la información recogida, elaboraré mi informe y pronto el programa supo cuál es el sello que ha obtenido. El que sea, será, sin dudas, un desafío para seguir mejorando.



## Capítulo IX.

# La competitividad, el piso desde donde miramos la calidad.

---

Sebastián Cantuarias B.  
Director Social  
Fundación Proyecto Propio

Mis agradecimientos profundos a Javiera Roa, Victoria Ribera, Paulina Miranda, Constanza Cifuentes y Angel Marroquín, los “trabajadores sociales” de nuestra fundación, quienes desde una fuerte inspiración profesional siempre empujaron y promovieron lo que muy bien el CEES denomino “avanzar en calidad”.

### 1. Advertencias iniciales

Para partir este texto me gustaría explicitar algunas advertencias iniciales, decimos en la fundación que más importante que los resultados son las expectativas y en este sentido estas palabras buscan ajustar estas últimas.

Primero quiero explicitar que este texto está escrito en primera persona, para distanciar las opciones, juicios, críticas y errores que tiene de la línea editorial de la Fundación Proyecto Propio, de cual soy uno de los tres fundadores y actualmente su director social. Esta distancia, que implica escribirles en primera persona, cosa de por si incomoda, tiene que ver con muchas de las ideas que inspiran los casi 8 años que llevamos empujando a **Proyecto Propio** hacia la calidad,

pero también está teñida e inspirada por mis 4 años de trabajo en la Fundación Un Techo Para Chile, donde me forme y encontré la vocación que hoy vivo, mi paso por el Infocap y su programa de Bibliotecas en Campamentos, la Fundación Rostros Nuevos, y las relaciones de amistad institucional profunda que mantengo la Fundación AVINA, Fundación para la Superación de la Pobreza, la comunidad de organizaciones solidarias, entre otras y la potente admiración y agradecimiento que tengo con el Hogar de Cristo, por habernos apoyado económicamente cuando partimos, haber creído en nosotros y desde ahí ser parte también de los tres años de acreditación que nos entrega la UC producto de este largo y enriquecedor proceso de certificación.

La segunda advertencia; se refiere a que este no es un artículo académico estricto, ya que no me he dedicado a estudiar en profundidad las cifras, citas, visiones de otros autores, bibliográfica entre otros recursos que pudieran tecnificar y ordenar las ideas que acá se presentan. Este artículo se basa fundamentalmente en la experiencia voluntaria, profesional y vocacional de más de 10 años que me he dedicado a trabajar en fundaciones y programas sociales. En este sentido acá van desglosadas algunas intuiciones iniciales más que una posición técnica.

La última advertencia, es necesariamente una mezcla de las dos anteriores, busca poner sobre la mesa las intenciones, que pueden ser juzgadas libremente, de las ideas de por si polémicas e incómodas que pudieran suscitar en el texto que sigue. Todas las ideas que se expresan en este texto están profundamente arraigadas en una vocación de servicio público que descubrí a eso de mis 20 años, en mi primera experiencia de construcción de mediaguas como voluntario del “techo” y que han inspirado todo el sacrificio profesional y personal que ha implicado estar por más de una década trabajando en esto. No hay dobles lecturas, los ejemplos y casos que expongo a continuación son de por sí, un aprendizaje y buscan seguir siéndolo, inspirados en lo que convoca este libro y todo el esfuerzo de hacer real la idea de

“avanzar en calidad”.

## **2. La idea de la industria social**

Cuando hablamos de industria, nos referimos a la suma de las empresas que tienen un mismo rol negocio u operación, así la industria minera es la suma de las empresas que se dedican a ese rubro, es decir son homogéneas desde el punto de vista de su core business. Dentro de esta industria en particular, existe la gran minería, la mediana y la pequeña, todas con sus distinciones, complejidades y diferencias. También existe la industria farmacéutica, donde está el gremio de las grandes cadenas de farmacias, muy cuestionadas por los casos de colusión e incentivos perversos para la venta de uno u otro medicamento en particular. La industria del retail o venta al detalle, donde están las grandes cadenas de supermercados, los pequeños almaceneros, los feriantes entre otros comerciantes. Así muchas industrias que coexisten en nuestra sociedad y que cumplen el rol de agregar valor a sus accionistas y a la sociedad en general. Las industrias por lo tanto son claves para el desarrollo y el bienestar social de todos y por lo mismo cíclicamente aparecen celebradas o cuestionadas en la esfera pública.

Tomando en cuenta lo anterior, ¿no es razonable pensar que la suma de organizaciones sin fin de lucro, como fundaciones y corporaciones son una industria en si misma? En la práctica la diferencia entre un Hogar de Cristo o Techo, con una empresa normal, solo está dado por el ánimo de lucro que las inspira, diferencia sustantiva por cierto, pero no en sus tareas, como definir una estrategia de comunicaciones, políticas de recursos humanos, operaciones, logística, administración, entre otras acciones propias de una empresa, tenga esta fines de lucro o no. Así es que surge la intuición de la INDUSTRIA SOCIAL, siendo esta la suma de las fundaciones y corporaciones, o empresas sin fin de lucro, que administran un fin social.

Escuché una vez a Leonardo Moreno, director ejecutivo de la Fundación para la Superación de la Pobreza y uno de mis maestros, hablar del “mercado de la filantropía”, definición bastante acertada a la idea que me he ido construyendo en estos 10 años, pero corta en el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de la industria, ya que la idea de “filantropía” no es tan explícita y poderosa en la industria como para ser el apellido del gremio, habemos muchos que no solo no nos identificamos con ese apellido, si que además estamos en desacuerdo con lo que los modelos filantrópicos de intervención generan. Así me quedo con la idea de lo “social” como el apellido, ya que pudiera representar las múltiples misiones, intereses, acciones, focos y estrategias que la industria tiene. Si bien me parece claro que la industria abarca a las empresas sin fin de lucro o con fines sociales, no es claro el core bussines de la misma y acá surge un elemento clave que encontramos en todo el proceso de certificación de calidad empujado por la UC.

¿Cuál es el core bussines de la industria social en Chile?

### **3. La industria social y su competencia**

Quizá lo más resistido del concepto de la industria social en los espacios donde lo hemos planteado, es la idea de la competitividad subyacente a la idea de ser una “industria”. Suena extraño entonces hablar de “competencia” cuando el fin de todos tiene que ver con lo social. ¿pero es lo social un bien o un servicio estandarizable, definido, concreto, mensurable o claro como para definir que dentro de la industria no existe competencia? ¿Cuándo hablamos de “lo social” estamos todos hablando de lo mismo? ¿Tenemos en este sentido como industria un core bussines claro sobre lo social? ¿es comparable la industria social con el comodity de la industria minera?

Según mi experiencia, nuestra industria social, tiene tantas formas de ver lo social como emprendimientos sociales existen, y desde

ahí surge con mucha mas fuerza la importancia de que se compite, por supuesto que sanamente, como en cualquier industria. La lectura simplista es que competimos por los recursos económicos para financiar el “negocio” de cada uno; donaciones, fondos concursables, licitaciones, aportes del estado, etc son un foco de competencia de la industria, crucial, pero a mi juicio no el mas importante. Competimos también por la gestión del talento profesional, el despliegue territorial, por espacios de presentación en seminarios, por voluntarios, espacios en medios, entre otras. Estas formas de entender la competencia de la industria por supuesto que son incómodas y no nos hacen del todo sentido, ya que si bien creo que efectivamente competimos, aca no está nuestro core bussines, por lo tanto es una competencia tangencial.

La industria social, compite por lo que su nombre lo dice, por lo social, ¿Qué significa esto? Que competimos por posicionar nuestra idea de lo social, muchas veces expresada en lo que hacemos. Asi el Techo, compitió por años con el Hogar de Cristo por su posición en los medios, los primeros poniendo sobre la mesa la urgencia de erradicar los campamentos y los segúndos las misma idea pero sobre las personas que viven en condiciones más marginales; los pobres entre los pobres.

Me quedo corto con los ejemplos anteriores ya que son muchas las fundaciones y corporaciones miembros de la industria que proponen temas y acciones en lo social, así la industria termina compitiendo por una forma de hacer las cosas, que necesariamente esta inspirada en una forma de ver lo social, es decir detrás de cada propuesta de forma de hacer, hay una idea de sociedad, en el fondo una propuesta política.

Si me conceden la idea de que detrás de la industria social, hay una competencia por lo que denominamos lo social, desde el punto de vista de posicionarlo como un tema relevante y clave en el que hacer de la sociedad, no es menor preguntarnos cuan competitiva es nuestra

industria, es decir cuan simétrica o asimétrica es la capacidad que tiene una fundación como la Teleton, para posicionar “su urgencia” por sobre la capacidad que tiene la Fundación Las Rosas de posicionar la suya. Así cada organización miembro de la industria tiene cierta capacidad de posicionar su propia idea y desde esa idea construir una realidad social.

Ahora bien, ¿que pasa si nuestra industria se vuelve una industria monopólica?, es decir donde hay un solo actor, lo que implica un solo discurso, una sola propuesta y una sola acción sobre “lo social”, o al revés que pasa si nuestra industria tiene suficientes competidores en posiciones simétricas entre si, con una diversidad grande sobre “lo social”. Cada alternativa genera aportes y resultados distintos de la industria.

¿En que situación estamos?, a mi juicio en Chile la industria social tiene al interior posiciones bastante asimétricas, pareciéndose mucho a la industria del retail, donde hay tres grandes cadenas que dominan la industria y una seria de almaceneros y feriantes que intentan desarrollar su negocio, es decir su propio sentido de “lo social”. Existen tres o cuatro grandes operadores, que tienen fuerte presencia mediática y acceso a las campañas de recaudación de fondo.

Un ejemplo de esto, es lo que sucedió en la campaña “chile ayuda a chile” liderada por la Teleton, donde también participaron Hogar de Cristo, Fundación Superación de la Pobreza y Un Techo para Chile, donde se dividieron entre cuatro actores las acciones a realizar, sin incorporar a los almaceneros y feriantes de la industria. Un ejemplo es que “el techo” se quedo con el monopolio de las construcción de 60.000 mediaguas para las familias afectadas por el terremoto en febrero de 2010.

¿Cual es el problema de esto?, que imperó una visión de “lo social” por sobre las otras y las familias y usuarios solo tuvieron acceso a un tipo de solución, es decir un tipo de mediagua, un tipo de material, un tipo de proceso de construcción, un tipo de voluntariado, un tipo

de participación, muy parecido a los monopolios de los que escapamos en el resto de las industrias. En el fondo accedimos solo a una visión de lo social, es decir se monopolizó la forma de ver el problema y la manera de abordarlo.

¿Qué hubiera pasado si las 60.000 mediaguas hubieran sido construidas por distas fundaciones y corporaciones con un sentido más diverso de “lo social”?; quizá podríamos haber descubierto diseños distintos al de la mediagua tradicional, una nueva forma de construcción de las mismas, un proceso productivo distinto y un sin número de otras alternativas a la unidireccional que ofreció Techo, inspirada en su modelo de construcción de mediaguas pensado en la década de los 90, ahora aplicado en el 2010.

Podemos pensar que hubiera sido razonable haber hecho participar a las ONGs chicas de las regiones afectadas por el terremoto, qué podrían haber aportado los “feriantes y almaceneros” de cada localidad a la construcción de viviendas de emergencia en cada una de sus comunidades, incorporando otras lógicas de relación, otros tipos de voluntariado, otros tipos de participación. No habría sido razonable, dada la urgencia que teníamos en el país, haber dado espacio a la innovación y el surgimiento de nuevas propuestas. Al parecer no nos dimos cuenta de esto y optamos por monopolizar una sola visión de “lo social” y restringimos la oferta, dejándola en mano de uno de los grandes operadores de la industria, los recursos que juntamos entre todos los chilenos en este “chile ayuda a chile”.

Este odioso ejemplo, que como advertí al principio solo fue usado para mostrar el tema central, nos expone la poca competitividad del industria y los costos que esto trae para el propio sentido de esta. No les parece a ustedes que por las complejidades de lo social que estamos viviendo en estos momentos y por los desafíos de equidad que Chile tiene hoy, llama a gritos una industria mas diversa, con más y mejores propuestas.

En este sentido construir una industria más competitiva, con un

sentido de “lo social” lo mas diverso posible, nos permitirá tener una visión más amplia de los temas país, podríamos ponerlos en juego todos sobre la mesa y competir de forma mas simétrica, con espacios reales a la innovación social, la integración y gestión de recursos, que podrían redundar en una cosa que en este proceso junto al CEES atesoramos con mucha energía: “avanzar en calidad”.

Hoy tenemos la responsabilidad como industria de darle competitividad a la misma, para generar un espacio lo más realista posible a la diversidad social de nuestro país y generar tierra fértil para el surgimiento de programas sociales nuevos, como Junto al barrio y Proyecto Propio, que le aportan un grado de distinción y le “meten” presión a la industria por mejorar la calidad de sus programas e impactos.

#### **IV. Avanzar en calidad, el potencial core bussines de la industria**

Durante los tres años trabajando con el CEES buscando la certificación de calidad, cosechamos haber entendido la idea de calidad no como un cuestión concreta y mensurable o como una meta definida; entendimos que la calidad, tiene que ver con un horizonte, por eso nos hizo tanta fuerza y eco la frase de “avanzar en calidad”.

Asi al final del texto, cuestiono mi misma idea de darle más competitividad a la industria, cuando lo realmente importante es dar más calidad a los programas sociales, porque finalmente la calidad de nuestro trabajo, juega el rol mas protagónico en la competencia por promover la visión de “lo social” que cada organización tiene. En la medida en que lo que busquemos sea “avanzar en calidad”, la competitividad será un piso mínimo, ya que sin competencia no hay innovación ni incentivos a mejorar y eso puede ocasionar un “retroceder en calidad”.

Así la calidad de los programas sociales, desde la esfera de “lo social” que cada miembro de la industria proponga, se me

aparece como el core bussines del gremio y el horizonte hacia donde podemos apuntar, para esto el piso es la competitividad.

Por último cabe destacar que este es el gran desafío que tiene la agencia de calidad UC, de cual tenemos sendas expectativas, ya que la idea de “avanzar en calidad”, identificadas en este artículo como el core bussines de la industria social, se transforma en un elemento clave para promover la competitividad y es aca donde la agencia tiene que tomar postura. ¿Cuales serán los programas que se certificaran? ¿Qué rol vamos a jugar los almaceneros y los feriantes en este nuevo camino que se inicia? ¿que acceso tendrán los emprendimientos solidarios mas pequeñas, las pymes de la industria por sobre los grandes actores, para competir simétricamente por el desafío comuna de AVANZAR EN CALIDAD?

Dejo la pregunta sobre la mesa, sin expectativas de tener una respuesta, pero atento a las reacciones de quienes quieran seguir en esta idea de “avanzar en calidad”



## Capítulo X.

### La Agencia de Certificación de Calidad de Programas Sociales. Lecciones aprendidas

---

Regina Funk  
Lilian Canales

Tomando en consideración el interés de la Pontificia Universidad Católica de Chile en que los programas sociales que atienden a personas en diversas condiciones de exclusión y vulnerabilidad social, se desempeñen con la mayor calidad posible, resguardando la dignidad inherente de dichas personas, centrándose especialmente en la adecuada consideración de los usuarios y sus necesidades.

Que las organizaciones solidarias, a través de sus programas, trabajen con personas que viven la exclusión social y que no tienen oportunidad de elegir quien, donde, ni menos cómo ha de recibir lo que compone la intervención social. Es por tanto un imperativo social y ético que estos usuarios que no tienen opciones, reciban servicios de excelencia, pues habiendo vivido situaciones de exclusión y vulneración no pueden ser re victimizados y estigmatizados por una mala calidad de los servicios recibidos, pensando que porque tienen muchas carencias, cualquier cosa que se pueda hacer por y con ellos ya es suficiente. Al contrario, porque están en tales situaciones, es imperativo hacer cambios en la calidad de como se hacen las cosas en el ámbito solidario (Haz, 2007).

El Centro de Estudios de Emprendimientos Solidarios (CEES-

UC) en el contexto del compromiso adquirido por el proyecto FONDEF DO7 I 1143 “Avanzar en calidad: Desarrollo y transferencia de un modelo de gestión de calidad para programas sociales” y consistente con la misión del CEES-UC, la cual es contribuir al desarrollo de las organizaciones de acción solidaria y de las intervenciones que éstas llevan a cabo, mediante los aportes de las Ciencias Sociales a la reflexión, investigación y educación continua y de sus objetivos, entre los cuales se encuentran; contribuir a mejorar y potenciar los diversos emprendimientos sociales, desarrollando modelos de acción integrales. Es en ese contexto que se crea una Agencia de Certificación de Calidad de programas sociales. La Agencia es una instancia que se hace responsable del proceso de certificación, desde la provisión de auditores y auditorías, la revisión de estos procesos y la asignación de los sellos de calidad a los programas que postulan a la certificación.

La Agencia se basa en un modelo de gestión de calidad que ha sido elaborado para responder a los principales aspectos de la gestión de programas sociales. Ellos representan la posibilidad de ofrecer un servicio de calidad para usuarios que en su mayoría encaran situaciones y contextos de alta complejidad, que carecen de opciones reales de elección y para quienes, por tanto, la calidad de los servicios que reciben de los programas tiene una significación central en sus vidas.

El concepto de calidad, es específicamente adaptado a la gestión de programas sociales. Similar a otros modelos de gestión de calidad, se fundamenta en velar por las características que tienen los procesos que componen el servicio, con orientación a un cierto resultado. Centra su atención en los procesos y no en los resultados de manera directa, sino que asume que éstos son consecuencia del modo en que se gestiona la organización. No está basado en normas que prescriben de manera obligatoria lo que cada programa debe hacer o de las capacidades que debe disponer, establece en qué aspectos fundamentales deben observarse estándares definidos por la propia organización, con el fin de ingresar y mantenerse en un camino de mejoras constantes

en pos de la calidad como horizonte, preservando y reforzando su identidad propia.

El modelo está compuesto por cuatro componentes centrales, que a su vez contienen cuatro dimensiones cada uno, las que se operacionan en 100 variables.

COMPONENTES (4)

DIMENSIONES (16)

**Gestión de la Capacidad Organizacional**

Gestión financiera y de recursos materiales y tecnológicos  
Gestión Estratégica  
Gestión y administración de Personas  
Gestión de Redes

**Gestión de la Intervención Social**

Enfoque de Intervención Social  
Proceso de Intervención  
Relación con los Usuarios  
Procedimientos asumidos en la toma de decisiones

**Gestión de Equipos**

Requerimientos Técnicos  
Requerimientos Relacionales  
Requerimientos Emocionales  
Sentido del Trabajo

**Gestión de la Información**

Sistema de información  
Actualización  
Infraestructura y recursos  
Sustento de toma de decisión

El proceso de certificación, es aplicable a programas sociales de tres tipos: por una parte, de carácter privado, del estado o mixtos, realizados por organizaciones con o sin fines de lucro como fundaciones, corporaciones o sociedades profesionales, que son apoyadas por esfuerzos privados. También hay programas ejecutados por privados, con apoyo parcial de entidades públicas. Y, finalmente, hay programas públicos. Para todos ellos los procesos de certificación son relevantes pues se entiende la calidad como un imperativo para quienes se dedican a ayudar a todos aquellos que buscan inclusión. La certificación parte de la premisa de que su misión, carisma o intención deben ser respetados y reforzados por ella.

Este sistema de certificación de calidad excluye dos temáticas: salud y educación, por cuanto en estos ámbitos existen otras instancias de acreditación y certificación.

El proceso de certificación comienza con la solicitud de postular al Sello de Calidad Social UC por parte de la organización que contiene al programa que aspira a certificarse, por medio de la firma de un compromiso con la alta dirección de la organización para resguardar su apoyo a la continuidad del programa y al proceso de certificación. Para incorporarse al sistema de certificación el programa (no la organización que lo contiene), debe tener al menos dos años de existencia continua de una operación verificable que ha sido realizada.

Posteriormente el programa realiza una auto observación aplicando los protocolos de observación que la Agencia le provee, en base a las cuatro dimensiones mencionadas. Lo más relevante de este proceso es que el Programa debe generar su evidencia que sustenta la apreciación del grado de logro en sus distintas variables.

Con el fin de establecer el grado de calidad que ha alcanzado un programa considerando los cuatro ámbitos de procesos de su gestión, así como permitir la comparación con momentos posteriores en la misma organización, se ha diseñado un sistema para asignar valor al grado de avance en un continuo de la calidad, que aunque no tiene un

puntaje numérico, permite ubicar al programa en un rango de logro.

En esta primera instancia de auto observación, cada programa se hace una serie de preguntas planteadas en los protocolos de auto observación, los miembros de cada equipo reflexionan con las preguntas y registran una respuesta que da cuenta del nivel en que el programa se encuentra en cada una de los ámbitos abordados. Para verificar el nivel de desarrollo de cada aspecto consultado el programa debe aportar evidencias A partir de esta etapa se genera el Informe de auto observación del programa.

Una siguiente etapa, contempla la acción de los auditores asignados por la Agencia de Calidad. Ellos revisan el Informe de auto observación emitido por el programa y con ello preparan y realizan la visita al programa con el objetivo de auditarlo, este proceso de auditoría consiste en la revisión de la existencia y calidad de la evidencia presentada. A través de este proceso, los auditores asignan puntaje a cada ítem contemplado en el modelo.

Los valores por componente se obtienen de la evaluación de los ítems de auto observación correspondientes a las variables de cada dimensión. El puntaje total obtenido, corresponde a la suma de puntajes de todos los ítems que el componente incorpora.

COMPONENTES	PUNTAJES TOTALES
Gestión de la intervención social	300 puntos
Gestión de la capacidad organizacional	300 puntos
Gestión de los equipos	300 puntos
Gestión de información	100 puntos
Total	1000 puntos

La unidad básica del modelo de análisis de la gestión de los programas sociales son los ítems que se refieren a los cuatro componentes del modelo. Cada ítem, expresado como pregunta, señala un tipo de proceso o una parte de un proceso que las organizaciones suelen llevar a cabo en torno a la provisión de servicios sociales. Cada organización define el modo particular en que se lleva a cabo esa operación, ese modo particular debería estar ajustado a las características de la intervención en relación a los usuarios que como organización han decidido atender, y ese ajuste es el que se busca relevar a través de la auto-observación.

La asignación de un puntaje de los ítems es resultado de un análisis que llevan a cabo los auditores e indican el nivel de satisfacción de expectativas acerca de la manera en que se lleva a cabo ese proceso. Esta asignación de puntaje, sin embargo, no es arbitraria sino que se basa en el examen de evidencias disponibles que sustentan esta decisión en referencia a las orientaciones y descripciones de nivel de avance que ofrecen los protocolos.

El proceso de certificación bajo el modelo de gestión de calidad de programas sociales está orientado a la obtención de un “Sello de Calidad social UC“. Ese sello, que representa el respaldo de la Pontificia Universidad Católica de Chile al proceso de certificación, tiene cinco niveles que se refieren a niveles de calidad diferenciada. Cada uno de los Sellos se asocia a un rango de puntaje y tiene una duración determinada. Si un programa desea mantener vigente su sello, o postular a un sello mayor, deberá realizar un nuevo proceso de certificación (auditoría, revisión del Comité Técnico y resolución del Consejo de Certificación).

NOMBRE DEL SELLO	PUNTAJE	HASTA	DURACIÓN
Básico	100	203	1 año
Básico Avanzado	204	354	2 años
Medio	356	570	3 años
Medio Avanzado	571	880	4 años
Superior	881	1000	5 años

Se pueden incorporar al sistema todos los programas sociales, privados o públicos, que tienen como propósito ofrecer servicios sociales o prestaciones a grupos desfavorecidos, en situación de diversos tipos de exclusión, discriminaciones, vulnerabilidades de derechos, carencias de oportunidades o de pobreza.

Para todos los programas hay cinco situaciones que el modelo de certificación de calidad CEES-UC considera condiciones de exclusión para que se incorporen al sistema de certificación, o para mantenerse en alguna de sus fases, si ya se han incorporado al proceso de certificación: Falta de compromiso de la Organización, es decir, la sustentabilidad del programa que no está garantizada. Vulneraciones graves a los derechos de usuarios o trabajadores del programa. Irregularidades financieras. Cambios de personal en la organización que alteran el proceso de autoevaluación y/o modifican sustancialmente su misión o que puedan implicar que la continuidad del programa esté en riesgo.

La Agencia para otorgar el Sello de Calidad Social UC, se articula con diversos actores. La instancia superior es el Consejo de Certificación para la Gestión de Calidad de la PUC, que administra el Sello de Calidad UC para programas sociales y otorga los diversos niveles y plazos de certificación a los programas. Este Consejo está conformado por altas autoridades de la PUC. También lo conforma el Comité Técnico de la Facultad de Ciencias Sociales, está conformada

por seis reconocidos académicos de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Los miembros de este Comité de expertos son los responsables de la revisión del informe emanado por el auditor en terreno, además de ser quienes presentan por escrito los resultados de ese informe frente al Consejo de Certificación con la respectiva recomendación respecto del nivel de certificado al cual la organización puede aspirar. Auditores formados mediante el Diploma en Gestión de Calidad de Programas Sociales del CEES-UC, cuya labor es administrada como personal externo de la Facultad de Ciencias Sociales, asignados a los programas que se incorporan al proceso de certificación por el CEES-UC. La Agencia asigna un auditor para evaluar la evidencia, la que se expone en un informe de auditoría que proporciona una apreciación del nivel de calidad del programa así como le asigna los puntajes a todas las variables. El informe es revisado por el Comité Técnico, cuya labor culmina con un reporte y una propuesta de certificación al Consejo.

El CEES UC, administra y orienta las consultorías y aprueba los Planes de Mejora elaborados por los programas mediante la aplicación de las Guías que incluye el modelo de certificación de calidad de la gestión, forma y asigna a los Auditores y el Director Ejecutivo del CEES funge como Secretario Ejecutivo del Comité Técnico y del Consejo, sin derecho a voto.

La Agencia de Calidad Social UC, comenzó su funcionamiento en diciembre del año 2011 con los procesos de Auditoría y posteriormente con las evaluaciones del Comité Técnico y finalmente del Consejo de Certificación, concluyendo en mayo del año 2012, con el otorgamiento de del sello de calidad social UC, a los nueve programas quienes durante tres años participaron en la co -construcción del modelo de calidad y en especial de los protocolos de auto observación. El proceso de otorgamiento de los sellos en sus diferentes etapas fue un proceso de aprendizaje para el equipo de investigadores del proyecto FONDEF DO7 I 1143, para los miembros del Comité Técnico

y del Consejo. Por una parte, significó un proceso de entrenamiento en el modelo, de los protocolos y del proceso completo desde las bases teóricas del mismo. En esta etapa los académicos y las autoridades de la Universidad realizaron preguntas y requirieron aclaraciones que fueron un desafío para los investigadores, pues demandó realizar nuevos ajustes a los protocolos, los puntajes asignados y profundizar en temas que para los distintos actores no eran tan obvios. El hecho que participaran académicos que no se encuentran vinculados al CEES, fue un aporte desde una mirada distinta de las Ciencias Sociales. Cada uno con su experiencia y ámbito de investigación permitieron que los procesos de la certificación también fueran ajustados.

El primer proceso de certificación, denominado piloto, se desarrolló en el contexto del proyecto FONDEF y se inició con once programas. Todos ellos fueron convocados a una primera etapa lectiva en que conocieron las bases teóricas del modelo en desarrollo y la propuesta de componentes y variables, a partir de este momento los miembros de sus equipos comenzaron a participar también de la construcción del modelo, analizando las propuestas, haciendo sugerencias y reflexiones.

Los programas continuaron luego con la etapa de auto observación apoyados por los protocolos construidos por el equipo investigador y contando con un consultor o consultora, miembro del equipo investigador quien acompañó la reflexión y el análisis del equipo respecto al nivel de desarrollo del programa en cada área preguntada. Cabe señalar que cada uno de los cuatro componentes del modelo cuenta con un protocolo de auto observación, por lo cual responder a todos contempló varias reuniones distribuidas en varios meses. Además, el ser un proceso piloto implicó el descubrimiento durante la aplicación de los protocolos de ajustes necesarios, lo que significó la configuración de varias versiones de los protocolos durante el piloto de la auto observación.

La etapa de consultoría permitió que cada programa realizara una

reflexión acompañada y completara los protocolos de auto observación con un/a consultor/a cerca que podía contestar o aclarar dudas acerca de los ítems, variables, componentes, niveles, etc. Además, los programas que participaron en el piloto participaron también en la construcción del modelo y sus insumos. Sin embargo, en la experiencia de la auditoría y pre auditoría, aun se presentaban dudas al respecto, lo cual hace pensar que en el proceso en régimen, aun cuando no es obligatorio para los programas trabajar con un consultor, es un rol recomendable, ya que puede contribuir enormemente al desarrollo del proceso en cada programa.

Antes de terminar el periodo de auto observación dos de los programas socios se retiraron del proceso, lo que en ambos casos se debió a condiciones y/o dinámicas organizacionales que no hicieron posible su continuidad en el sistema.

Para finalizar la etapa de auto observación y consultoría, se propusieron dos reuniones de cierre, las que permitieron hacer un análisis final de los hallazgos de cada programa al reflexionar sobre su propio funcionamiento, de la propuesta de plan de mejoras construida a partir de dichos hallazgos y la construcción de los correspondientes informes de auto observación.

Posteriormente, los programas participantes en el piloto tuvieron tiempo para implementar sus planes de mejora y prepararse para sus futuras auditorías. Para aquello los programas contaron con un tiempo aproximado de entre cuatro y seis meses.

Antes de que cada programa fuera auditado, por tratarse de un proceso piloto, se realizó una pre auditoría para lo cual se designaron duplas de auditores en formación, acompañados por uno de los investigadores del proyecto. Los auditores en formación revisaron los informes de auto observación de cada programa, analizaron su evidencia y visitaron el programa transmitiendo a los equipos los principales problemas que presentan en miras de su inminente auditoría. Se podría decir que la pre auditoría fue como un ensayo general o

simulacro.

Aproximadamente un mes después de la pre auditoría, se realizó la auditoría. La agencia designó a un/a consultor/a o una dupla para llevarla a cabo en cada programa. Esta vez se analizaron los informes finales de auto observación de cada programa y se les visitó, revisando exhaustivamente los diversos tipos de evidencia presentada. Entre ellas se cuentan documentos, infraestructura, recursos y también evidencia testimonial, la cual exigió la realización de entrevistas y reuniones para su confirmación. Los auditores contaron con un manual diseñado para por el equipo investigador, que permitió tener un protocolo estándar para las auditorías. Los auditores realizaron fundamentalmente dos actividades durante la auditoría, la revisión de documentos y la reunión con personas relevantes para el funcionamiento del programa, entre ellos, su director/a, diferentes miembros de su equipo, parte de su directorio, representantes de la dirección de la organización.

Las auditorías se programaron para un día y medio de duración, es decir aproximadamente doce horas de trabajo en el programa. Tiempo que resultó relativamente adecuado, considerando que la mayor parte de los auditores pudo concluir su tarea en el tiempo estipulado, excepto dos programas en que requirieron de más horas y uno en que concluyeron el proceso en menos tiempo. Sin embargo, desde la perspectiva de los auditores, en general el tiempo les resultó exiguo y les exigió dedicar bastantes horas a la preparación y diseño de la auditoría más allá de las horas de visita al programa.

En esta instancia una de las dificultades a las cuales se enfrentaron los auditores fue la disponibilidad y calidad de las evidencias ofrecidas por los programas. Ello de algún modo da cuenta que muchos procesos al interior de los programas se llevan a cabo sin que quede un registros o sin contar con un sistema para verificar qué y cómo se hacen las cosas. Este es un aspecto en que es imperativo focalizar en los próximos programas que se incorporen al sistema de certificación

y todos aquellos que quieran mejorar la calidad de sus procesos.

Con los resultados de la auditoría, que incluyen los puntajes asignados por los/as auditores, fueron construidos los Informes de Auditoría, éstos contienen el detalle de puntajes por ítem, dimensión y componente, un análisis cualitativo por componente y un puntaje final que sugiere un nivel de certificación para cada programa. Cabe señalar que los auditores también evalúan el plan de mejoras diseñado por cada programa, que es, sin embargo, una particularidad del piloto, ya que no será implementado en los siguientes procesos de certificación.

Los informes de auditoría de los nueve programas fueron analizados posteriormente por el Comité Técnico, éste se reunió alrededor de siete veces para interiorizarse primero del Modelo de Certificación y luego evaluar cada uno de los informes de Auditoría, los informes de auto observación, revisando cada uno de los puntajes, llegando a su propia propuesta de puntajes y nivel de certificación. A través de esta instancia se acordaron las resoluciones del Comité Técnico dirigidas al Consejo de Certificación.

El Consejo de Certificación fue la última instancia en el proceso de evaluación de los nueve programas participantes que concluyeron del proceso de Certificación. El Consejo revisó las resoluciones del Comité Técnico y tuvo a su disposición los informes emitidos por los programas y los auditores, así como todos los protocolos pertenecientes al Modelo de Certificación.

Finalmente, luego de su revisión, el Consejo otorgó la Certificación a los nueve programas que participaron el proceso. Cabe señalar que todos los programas que desarrollaron el proceso completo fueron certificados, que ninguno de ellos obtuvo la certificación en el nivel básico y que el nivel de las certificaciones fluctuó entre el nivel básico avanzado y medio avanzado, lo que significa entre 2 y 4 años de vigencia del Sello de Calidad Social UC.

Respecto a la percepción de los involucrados en cada instancia

del proceso se destaca la motivación, compromiso, flexibilidad y contribución tanto de los equipos de los programas participantes, los auditores, los miembros del Comité Técnico, del Consejo de Certificación y por supuesto del equipo investigador, ya que este fue un largo camino de más de tres años, lleno de desafíos, de coordinación, trabajo y especialmente aprendizajes. La creación de la Agencia de Certificación de Calidad Social UC, es un aporte orientado al mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos a los mas desposeídos y vulnerados en nuestra sociedad.





