



Vol. 1:

---

# DESARROLLO DE UN MODELO DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA PROGRAMAS SOCIALES

Serie Avanzar en Calidad FONDEF D0711143





Avanzar en calidad:

Desarrollo de un modelo de gestión de calidad para programas sociales  
Décimo Quinto Concurso de Proyectos FONDEF de I+D 2007/2008

Código del Proyecto: Proyecto DO7I-1143

Vol. 1:

---

# **DESARROLLO DE UN MODELO DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA PROGRAMAS SOCIALES**

Serie Avanzar en Calidad FONDEF D0711143



# Índice

<b>Índice</b>	9
<b>Capítulo I.</b>	
La descripción de la sociedad y sus consecuencias para las organizaciones de emprendimientos solidarios.	13
<b>Capítulo II.</b>	
Calidad para las Políticas Públicas: retos para el Estado y el Tercer Sector	49
<b>Capítulo III.</b>	
El contexto paradójico de las políticas públicas para un modelo de calidad de los programas sociales.	81
<b>Capítulo IV.</b>	
Los modelos de gestión de calidad: Bases para un sistema de gestión de calidad para programas sociales	101
<b>Capítulo V.</b>	
El modelo de certificación de Calidad CEES - UC	141
<b>Capítulo VI.</b>	
La Gestión de la Intervención Social	163
<b>Capítulo VII.</b>	
Gestión de los Equipos	213
<b>Capítulo VIII.</b>	
Gestión de la capacidad organizacional.	253
<b>Capítulo IX.</b>	
Gestión de la Información y de Registros	307
<b>Capítulo X.</b>	
El modelo en Acción	361



# Introducción

Como resultado del proyecto Fondef I+ D DO7I-1143, presentamos una serie denominada: avanzar en calidad. Esta consta de cuatro libros.

El primero de ellos, dedicado al desarrollo de los de los argumentos conceptuales del Modelo de gestión de calidad, se puede dividir en tres partes. La primera, una descripción del contexto tanto de la sociedad y sus consecuencias para las organizaciones de emprendimientos solidarios, la noción de calidad en las políticas públicas y el contexto paradójico de las políticas públicas para un modelo de calidad de los programas sociales. En la segunda parte hay dos análisis acerca de los modelos de gestión de calidad que sirve de base comparada para describir el modelo de certificación de calidad CEES-UC. En la tercera parte, se desarrollan los fundamentos de los cuatro componentes del modelo de gestión: la concepción de intervención social que suscribe, el cuidado y fortalecimiento de los equipos de trabajo, la capacidad organizacional y la gestión de información. El libro termina con un análisis del modelo en acción.

En el segundo libro de desarrollan los protocolos y guías metodológicas para la auto observación del modelo de gestión de calidad para los programas sociales.

En el tercer libro se encuentran los argumentos y contenidos del Modelo de Inversión Social Sostenible y Efectiva (MISSE), donde se despliegan tanto sus fundamentos conceptuales como sus principales protocolos. Con él se abre una línea de responsabilidad social empresarial: invertir en calidad. Destinada a reducir las brechas de información existente entre programas sociales y empresas o fundaciones al momento de hacer inversión social.

En el cuarto libro hay un análisis de los principales hallazgos y resultados del modelo de gestión de calidad. Se abre con los desafíos de la innovación social y el comentario del proyecto Fondef realizado por el profesor Aldo Mascareño de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez. Posteriormente se discuten los conceptos de eficacia y eficiencia en la evaluación de proyectos sociales y se realiza un análisis comparado de la línea de base y los resultados de los programas sociales asociados al Fondef para poder evaluar los cambios generados en ellos. Posteriormente, se analiza la relación entre la capacidad organizacional y la calidad de los programas. Luego, se analiza la experiencia de consultoría y las estrategias realizadas, incorporando tres reflexiones de auditores del modelo de certificación de calidad para programas sociales. En esta misma línea de trabajo, el director de uno de los programas sociales socios analiza los fundamentos de la competitividad y su relación con los procesos que buscan impulsar calidad. En el capítulo final se describe la puesta en marcha de la Agencia de Certificación de Calidad de programas sociales (Calidad Social UC), que constituye uno de los principales resultados del proyecto.

Al finalizar este proyecto, el primero sobre Ciencias Sociales de un Fondef en Chile, queremos agradecer a Conicyt y al programa Fondef por creer en esta iniciativa. A la Universidad Católica de Chile

por su apoyo en la presentación y el desarrollo del proyecto. A Banco Estado por su auspicio. 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.

Un agradecimiento especial a los once programas socios que desarrollaron en conjunto a nuestro equipo cada una de las etapas del proyecto: América Solidaria, Hogar de Cristo, Proyecto Propio, Crearte, Yo Voluntario, Hermanas del Buen Pastor, Fundación chilena de la Adopción, María Ayuda, El Encuentro, Teletón, Protectora de la Infancia. A los consultores y auditores formados durante el proyecto. Al Consejo de la Agencia de Calidad Social UC así como a su Comité técnico. A nuestros consultores internacionales, el profesor Guy Bajoit de la Universidad de Lovaina y al profesor Jorge Delva de la Universidad de Michigan; al profesor Aldo Mascareño por sus comentarios tanto al inicio como en la finalización del proyecto.

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

Esperamos que esta investigación sea un aporte a la consolidación de la calidad en los programas sociales en Chile, ya que ellos con su esfuerzo cotidiano contribuyen sustantivamente al desarrollo social del país.

Teresa Matus  
Directora Proyecto Fondef



## Capítulo I.

# La descripción de la sociedad y sus consecuencias para las organizaciones de emprendimientos solidarios.

René Ríos F<sup>1</sup>.

### ■ Descripciones de la sociedad moderna

Las diversas descripciones que distintos autores ofrecen de la sociedad, tienden a ser presentadas como si fuese la única válida o adecuada. Esto ocurre porque quienes las ofrecen están convencidos que las distinciones conceptuales sobre las que se basa la descripción son las que mejor corresponden a las características de la sociedad que observan. En cierta medida se adjudican a sí mismos la posición de ser observadores privilegiados, que pueden no sólo caracterizar la sociedad contemporánea, sino también predecir cuál será su desarrollo y cómo será en el futuro. Estas pretensiones han demostrado ser desmedidas en el transcurso de la evolución de la propia sociedad moderna. Los sistemas sociológicos que las incluyeron, no lograron superar las pruebas empíricas e históricas de sus predicciones. El sistema económico no devino en uno comunista. El proceso de secularización no ha sido ni tan completo, ni tan extendido: EEUU es la sociedad moderna avanzada en la que se registra más asistencia a

---

1 Profesor del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile. Director del Centro de Estudios de Emprendimientos Solidarios CEES-UC Director alterno proyecto Fondef: Avanzar en Calidad.

los servicios religiosos; la modernización del Medio Oriente ha sido acompañada más bien por una radicalización de los aspectos religiosos más fundamentalistas del Islam. La economía capitalista no ha generado una pauperización creciente de las clases medias, como predijo Marx, sino, al contrario, su expansión ha sido amplia y extensiva, e incluso deseada por la mayoría de los políticos y de la población. Las predicciones que auguraban grandes cataclismos y desastres sociales no se han cumplido.

La descripción de la sociedad siempre se realiza desde dentro de ella, por lo que es una autodescripción, que se establece como una semántica que provee sentido y significaciones. En otros términos provee información para las operaciones del propio sistema social. Por ello, se basan siempre en distinciones respecto del entorno que sustentan las bases para su identidad. La sociología del conocimiento ha establecido que las semánticas varían con las estructuras sociales, que no son, por lo tanto, ni antojadizas, ni producto sólo de la imaginación de algunos observadores<sup>2</sup>. Desde una perspectiva abstracta hay dos formas para establecer la identidad societaria: por lo que es, lo que deriva en tautologías asociadas a visiones conservadoras; y por lo que no es (o no ha llegado aún a ser), lo que redundante en paradojas, asociadas a visiones progresistas. Los intentos de solucionar las tautologías y las paradojas devienen en ideologías, que preservan niveles “puros” de valores que ocultan lo contingente que son esas descripciones. Por otra parte, y vinculado a esto, las ideologías son temporalizadas, lo que las hace perder su validez o relevancia en la determinación de qué acción es necesario adoptar para llevar a su realización los valores subyacentes<sup>3</sup>.

---

2 Identity constructions meant to organize observations are always semantical artifacts. Las construcciones de identidad establecidas para organizar observaciones son siempre artefactos semánticos. Luhmann, Niklas. 1995. “Why Does Society Describe Itself as Postmodern?” *Cultural Critique* 30:171-186.: 178.

3 -----, 1988. “Tautology and paradox in the self descriptions of modern society.” *Sociological Theory* 6:21-37 translated and with an introduction

En la evolución social esas descripciones han cambiado profundamente: en las sociedades segmentadas la semántica se mantiene en niveles simples y sin mayor complejidad y se basan en los rituales que establecen la membresía en una línea de descendencia y en la pertenencia a la localidad. Cuando la diferenciación de la sociedad se comienza a establecer sobre las bases de la asimetría y desigualdad, la semántica autodescriptiva se torna más compleja. Se trate de sistemas diferenciados en centro-periferia, o en estratificación jerárquica, disponen de centros desde los cuales se enuncia la descripción como la única posible y, en consecuencia, válida para el resto. En la sociedad diferenciada funcionalmente, cada subsistema funcional ofrece descripciones desde sí mismo, que tienen validez sólo para el propio subsistema, pero no necesariamente para el resto. Como el resto es entorno para cada uno, la descripción más fácilmente se hace tautológica como, por ejemplo, la definición de salud de la OMS, o paradójica como la de los desastres que anuncia cualquier movimiento ecologista que, sin embargo, no puede ofrecer alternativas que no sean el establecimiento de más organizaciones en los subsistemas para lidiar con las amenazas ambientales.

La sociedad moderna se caracteriza por una mayor contingencia y por características que hacen resaltar una gran variedad de fenómenos emergentes capaces de organizarse a sí mismos<sup>4</sup>, sin intervención consciente de actores racionalmente enfocados hacia su dominio. El deseo, quizás la necesidad, de poder enfrentar con mayores certezas

---

by Stephan Fuchs.

4 Houston, Renee. 1999. "Self-Organizing Systems Theory: Historical Challenges to New Sciences." *Management Communication Quarterly* 13 1:119-134.

Kauffman, Stuart. 1995. *At Home in the Universe. The Search for Laws of Self-Organization and Complexity.* New York, NY: Oxford University Press.;

Kauffman, Stuart A. 1993. *The Origins of Order. Self-organization and Selection in Evolution.* New York, NY: Oxford University Press.:

Leydesdorff, Loet. 1993. "Is Society a Self-Organizing System?" *Journal for Social and Evolutionary Systems* 16:331-349.

y seguridades esas dinámicas de la sociedad, que se presentan a los observadores como más impredecibles y contingentes, los lleva a formular descripciones y predicciones que funcionan como reductores de incertidumbres. Cuanto más dinámicos se aprecian los fenómenos y cuanto más la sociedad aparece como una entidad auto organizada, sin que se vislumbre efectividad en la intervención humana para determinar su estado, más aparecen este tipo de descripciones que buscan proporcionar certezas y seguridades, o al menos la sensación de ellas.

Otra manera de abordar la descripción de la sociedad, es aceptar que no existen observadores privilegiados, que se puedan ubicar en una atalaya que les permite dilucidar el futuro; que la realidad es contingente e incierta y que ninguna descripción ni predicción podrá moldear el futuro, ni abarcar la infinitud de aspectos que tiene; y, finalmente, que las descripciones, al menos aquellas ofrecidas por las ciencias sociales, tienen distintas posibilidades de pasar pruebas de validación, o de falseamiento, que las hagan aceptables como descripción científica, cumpliendo los cánones de la ciencia.

Las descripciones de la sociedad responden a necesidades de determinadas entidades, grupos o individuos, que las ofrecen como adecuadas. Se basan en destacar cierto rasgo predominante que caracteriza lo esencial de la identidad de la sociedad y que sirve para alertar al Estado o a diversos actores sociales, acerca de lo que se requiere hacer para evitar males mayores o beneficiarse de las oportunidades que ofrece (aunque esto tiende a ocurrir con menos frecuencia). En consecuencia, no hay descripciones más correctas que otras, tampoco las hay más verdaderas que otras. Por supuesto se puede pensar en descripciones falsas, pero también, de manera más adecuada, en las que son obsoletas o insuficientes para dar cuenta de aspectos que ella misma excluye y que otros pueden considerar relevantes. Tales descripciones se configuran en base a las semánticas que proveen significaciones y que la propia sociedad y sus integrantes utilizan para crear

sentido en las comunicaciones y hacerlas posible.

Esta sociedad se ha descrito enfatizando distintos rasgos, en distintos ámbitos. En lo económico, como capitalista, industrial, fordista, de servicios, del conocimiento, atómica, de la información, del conocimiento. En lo político, como democrática, liberal o conservadora. Poniendo énfasis en otras características se ha descrito como profesionalizada, urbanizada, sociedad libre y abierta, de consumo, y la lista podría seguir por una buena cantidad de páginas. A muchas de las opciones se les puede adjuntar un “post” y ofrecer otra descripción. El punto central es que existen muchas descripciones y opciones.

### ■ **La sociedad diferenciada funcionalmente.**

Desde la sociología (como una sociología de la sociología) se observa que esas descripciones proponen una semántica que permite acentuar ciertas significaciones que simplifican realidades muy diversas y complejas. La descripción de la sociedad es una selección contingente de entre muchas opciones posibles y que se hace para resaltar un rasgo o fundamentar un argumento. Aquí esta argumentación se presenta para evitar que alguna descripción se tome como la única, más correcta o única verdadera opción. En esta presentación hemos optado por una descripción, válida como otras, que sirve mejor para plantear las argumentaciones que sustentan un modelo de certificación de la calidad de las intervenciones que se realizan por medio de programas sociales desempeñados por organizaciones de emprendimientos solidarios.

Esta descripción toma diversos aportes de distintos autores en la sociología, psicología y otras ciencias sociales y se puede caracterizar por dos principales componentes: es una perspectiva evolutiva, pero no teleológica, y tiende más hacia un enfoque funcional que de otro tipo. Esta selección se basa en que en nuestra apreciación, esos componentes ofrecen mejor capacidad explicativa que las alternativas.

La forma que asume la desigualdad social constituye el principio

de diferenciación de la sociedad. En las sociedades segmentadas la diferenciación es simple y refiere a los extraños (forasteros, potenciales enemigos) que lo son por no ser parientes o vecinos en la localidad. Luego las sociedades se diferencian por tener un centro (la capital de los grandes imperios) y una periferia en que está el resto del mundo. La evolución tras la desaparición de los imperios se basa en las diferencias de estamento o clases sociales: la estratificación entre nobleza y pueblo es lo que prevalece. Con la modernidad, la sociedad comienza a diferenciarse en las funciones que sus distintos subsistemas y organizaciones desempeñan para ella. La diferenciación funcional prevalece, aunque no hace desaparecer por completo las formas anteriores. Aún en la actualidad hay sociedades tribales (segmentadas), en muchas la diferencia entre ciudad y campo es relevante y en la mayoría la estratificación social permite dar cuenta de muchas de sus dinámicas; pero predomina la tendencia hacia la funcional. Este tránsito ha sido destacado por los autores clásicos de la sociología desde Spencer hasta la actualidad, con N. Luhmann<sup>5</sup>.

H. Spencer<sup>6</sup> planteaba que la sociedad en su evolución, se comenzaba a diferenciar inicialmente entre una parte coordinadora y otra coordinada; luego ambas se diferencian internamente, de modo que

---

5 Luhmann, Niklas. 1977. "Differentiation of Society." *Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie* 2 1:29-53.;

Luhmann, Niklas. 1997a. «La modernidad de la sociedad moderna.» págs. cap. 1: pp. 13-47 en *Observaciones de la modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*. Barcelona: Paidós.;

Luhmann, Niklas. 1998. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*. Traducido por S. Pappé, B. Erker y J. Torres. Barcelona: Universidad Iberoamericana, Centro Editorial Javeriano, Anthropos.;

Luhmann, Niklas y Raffaele De Georgi. 1993. *Teoría de la Sociedad Traducido por M. Romero Pérez, C. Villalobos y J. T. Nafarrate*. México: Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

6 Spencer, Herbert. 1873. *The Study of Sociology* London: Henry S. King. Págs: 24 y ss." A differentiation of the originally-homogeneous mass of units into a co-ordinating part and a co-ordinated part, is the indispensable initial step."

van adquiriendo mayores niveles de complejidad y, con ello, mayores capacidades para enfrentar y resolver una mayor diversidad de problemas. La sociedad debe resolver tres tipos fundamentales de problemas: la producción de los medios de vida para los seres humanos, la distribución de dichos medios y la regulación de la producción y de la distribución. Spencer ofrece este modelo simple que establece esos tres tipos de macro funciones en la sociedad. También plantea que su evolución se caracteriza por el pasaje entre formas de cooperación coercitivas hacia formas voluntarias. La sociedad es un sistema de cooperación a la cual los individuos y grupos aportan ya sea porque algún otro los obliga (coerción) o porque está en su interés hacerlo de manera voluntaria. La sociedad moderna (industrial en sus términos), se caracteriza por la voluntariedad que se expresa en la adopción de contratos que rigen los intercambios y su regulación. En las sociedades tradicionales (militantes, las denomina), la cooperación se basa en la lealtad a vínculos de parentesco, amplificadas hasta reinos que organizan a múltiples tribus, que fuerzan, aún contra su voluntad, a los integrantes a cooperar.

La particularidad de los sistemas de trabajo y de la división de éste, en las sociedades pre-modernas es que había algún tipo de mecanismo compulsivo para reclutar, retener y hacer trabajar a los productores directos: esclavitud, servidumbre y sus diversas variantes. La sociedad moderna, en cambio, resuelve esto mediante el contrato de trabajo, que es libre y que no es válido si ha sido compulsivamente obtenido. Tanto Marx<sup>7</sup> como Weber<sup>8</sup> destacan la aparición del trabajo libre como una precondition que anuncia el establecimiento del capitalismo. Antes, Rousseau, ya había señalado como el Contrato

---

7 Marx, Karl. 1946. *El capital : crítica de la economía política* Traducido por W. Rocés. Méjico: Fondo de Cultura Económica.

8 Weber, Max. 1981 (1927). *General Economic History* Traducido por F. Knight. New Brunswick NJ: Transaction.

Weber, Max. 1984. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* Traducido por L. Legaz. Madrid: Península.

Social sustituía otras formas de vinculación, menos o no voluntarias, por aquellas que suponen la libre concurrencia a establecerlas.

Las relaciones sociales en el ámbito de la producción han evolucionado desde formas coercitivas hacia voluntarias y más libres. Esta evolución incluye procesos de individualización que liberan al individuo de los vínculos familiares, de parentesco y de las localidades, que lo habilitan para entrar en vínculos más opcionales. Es el tránsito entre la Comunidad y la Sociedad que destacó Tönnies<sup>9</sup>. Esta transición implicó situaciones que se caracterizaron por dificultades para la integración de los individuos a las nuevas estructuras sociales, y la aparición de diversas instancias integrativas, como los sindicatos, partidos políticos en el caso de los nuevos trabajadores fabriles. Estas organizaciones iban acompañadas de iglesias o congregaciones religiosas, sociedades literarias, mutualidades y hasta universidades obreras, que proveían oportunidades de cultivo y servían para resaltar el estatus y prestigio, o valoración social, de la nueva clase obrera. Para la clase media los clubes de diverso tipo ejercían una función similar. Las distintas clases y estamentos presentaban diversas demandas y preferencias por la educación<sup>10</sup> que les proveía de modalidades de integración que consideraban apropiadas o deseables.

Esas dificultades de integración se significaron en nuestra historia como vagancia, abandono, desposesión y marginalidad y dan origen a las primeras políticas sociales del Estado y también a la beneficencia o acción social de grupos de la clase alta que se abocaron a proveer soluciones o mitigaciones. Durante la Colonia e inicios de la República, fue la Iglesia Católica la que proveyó diversas formas de alivio y ayuda, como beneficencia, por medio de distintas congregaciones. En el último tercio del siglo XIX a inicios del XX, se comienza a organizar la caridad por medio de sociedades (habitualmente de seño-

9 Tönnies, Ferdinand. 1927. *Comunidad y Sociedad* Traducido por J. R. Armengol. Buenos Aires: Losada.

10 Collins, Randall. 1977. "Some comparative principles of educational stratification." *Harvard Educational Review* 47 1:1-27.

ras católicas) orientadas por el propósito de aliviar la situación de los menesterosos. Ya en la primera década del siglo XX, aparece la “cuestión social” como un problema del cual se comienza a exigir al Estado que se haga cargo.

Este tipo de descripción revela los efectos del desarrollo del mercado, que se aprecian como devastadores para las comunidades, particularmente de las rurales establecidas en torno a la hacienda<sup>11</sup>. No se trata de que antes de este cambio la integración social funcionara cabalmente: había vagabundaje y bandidaje en los campos. También una población trashumante, que se denominaba “afuerinos”, los de afuera de la hacienda, sin vínculo permanente con un lugar. La forma predominante de integración ocurría por la inserción en un espacio: ser lugareño implicaba ser de alguna parte. Todavía hoy preguntamos a quienes recién conocemos, de dónde proviene. Cuando había menos población esa información era más útil que en la actualidad, en que cualquier lugar tiene al menos varios miles de habitantes, por lo que ya no sirve para identificar familias o parentelas con los cuales vincular al recién conocido. La evolución de la sociedad hacia lo que se conoce como modernidad va separando la localización como fuente de identidad de las personas, que es sustituida por la ocupación. ¿Qué hace, a qué se dedica?, provee hoy más información que el lugar de origen. Pero aún así, esta información sirve para ubicar a las personas en la estratificación social que cada vez más tiende también a ser menos relevante.

El proceso de individualización desvincula a las personas de las estructuras de filiación y las sustituye por las de afiliación voluntaria<sup>12</sup>. Planteado de una manera simplificada, se puede describir el tránsito como desde una serie de círculos concéntricos en que al ser hijo de una familia, el resto de los círculos sociales quedan fijados inexora-

11 Medina Echavarría, José. 1963. Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo de América Latina. Mar del Plata Naciones Unidas.

12 Simmel, Georg 1950. The Sociology of Georg Simmel. Translated, edited and with an introduction by Kurt H. Wolff. New York: Free Press.

blemente: la ocupación (la del padre), el lugar de vida, el gremio, incluso el príncipe que los gobierna. En la modernidad, son círculos que se interceptan de muchas maneras posibles, en que la persona va optando por trabajos, afiliaciones de organismos intermedios, y en que su identidad se va labrando según las afiliaciones voluntarias que escoge y mantiene. En la época contemporánea (para algunos “post-moderna”), las personas se vinculan a redes entre diversas estructuras, que no requieren yuxtaposiciones entre ellas y que no las generan. Esto plantea el riesgo de que alguien caiga en los intersticios entre dichas estructuras y se pierda en identidades mal construidas, sin pertenencia y sin perfiles nítidos<sup>13</sup>. Desde otra perspectiva, es el fenómeno que Giddens<sup>14</sup> describe como identidades fragmentadas.

El contraste que esto presenta con las sociedades contemporáneas que no se han transformado en este sentido, como las tribales que existen en el Asia (Afganistán es un buen ejemplo), es enorme. Allá no se podría afirmar que existen individuos que pueden, por ejemplo, votar en elecciones como un ciudadano haciendo omisión de la preferencia que establece su tribu.

Estos cambios conllevan mayores posibilidades de interactuar con extraños, no parientes o vecinos. Esas interacciones además se caracterizan por la indiferencia hacia el otro, que hace posible los intercambios y transacciones en una economía monetaria<sup>15</sup>. De manera más

13 Pescosolido, Bernice A. y Beth A. Rubin. 2000. “The Web of Group Affiliations Revisited: Social Life, Postmodernism, and Sociology.” *American Sociological Review* 65 1:52-76.

14 Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*,. Cambridge: Polity.

15 Así, por ejemplo K. Marx: “Since they only exist for one another in exchange in this way, as equally worthy persons, possessors of equivalent things, who thereby prove their equivalence, they are, as equals, at the same time also indifferent to one another; whatever other individual distinction there may be does not concern them; they are indifferent to all their other individual peculiarities.” Marx, *Grundrisse: Foundations of the Critique of Political Economy. Simple exchange. Relations between exchanger.* en *Readings in economic sociology*. Ed. by Nicole Woolsey Biggart. Oxford: Blackwell Publishers Ltd. 2002.

general también es la indiferencia la que hace posible la convivencia urbana en metrópolis en las que todos sus habitantes son extraños, ajenos y desconocidos. La semántica moderna liga la indiferencia con una confianza mínima (Adam Smith), necesaria para poder hacer intercambios y una actitud de benevolencia hacia el otro. Este rasgo es lo que caracteriza la confianza mínima necesaria, es decir, la creencia de que el extraño al que se enfrenta no le causará algún daño, para poder interactuar y vincularse con otros en intercambios marcados por la indiferencia. Lo opuesto a ésta es el temor, que hace la diferencia.

### ■ **Exclusión social: la funcionalidad y sus efectos.**

En la actualidad, la semántica predominante no refiere a los problemas de integración, ya se trate de la integración sistémica o de integración social, sino a los de exclusión<sup>16</sup>. Este cambio revela, a su vez, cambios significativos que han ocurrido en la propia sociedad y que pueden ser captados de mejor manera mediante otro tipo de distinciones conceptuales que las usadas anteriormente.

El principal cambio en este sentido es que la integración se hace a algo que no está diferenciado. El individuo se integra a la sociedad, o el migrante a la sociedad receptora o huésped; así no queda al margen de ella, es decir en la marginalidad. Lo que muchos observadores han destacado es que la sociedad está hoy diferenciada de maneras distintas a otras etapas históricas y que al caracterizarse por una diferenciación en sistemas funcionales, la integración no es al todo, sino a alguna parte de la sociedad. Cuando el principio de diferenciación que predomina es centro-periferia, quienes se encuentran en ésta y pasan al centro, se incorporan a la localidad: un hispano llega a Roma

16 Schecter, Stephen y Bernard Paquet. 2000. "Inclusion et exclusion à l'aune de la sociologie luhmannienne." *Sociologie et sociétés* 32 2:212-233.;

Stäheli, Urs y Rudolf Stichweh. 2002. «Introduction: Inclusion/ exclusion - Systems Theoretical and Poststructuralist Perspectives.» *Soziale Systeme. Zeitschrift für Soziologische Theorie*. 8 1.

y pasa a ser parte de dicha sociedad. Cuando el principio es la estratificación, por la movilidad social un empresario (burgués en la semántica histórica) puede comprar un título de nobleza e integrarse a la corte del rey. En la sociedad actual, las personas se incluyen y excluyen simultáneamente de distintos subsistemas funcionales. Cuando se enferma ingresa al de salud, y cuando sana egresa, pero no requiere estar siempre integrado a él, sobre todo si está sano. Algo similar ocurre con los restantes: se ingresa al mercado laboral y se trabaja, pero al jubilar no se está excluido del sistema económico como consumidor. Si alguien nunca tiene problemas con la ley, ni requiere algún tipo de contrato, nunca incurre al sistema judicial (aunque al menos en nuestro país, es poco probable que no tenga que ir a una notaría de vez en cuando). Lo mismo ocurre con el sistema educacional, del arte, de la ciencia. No se requiere estar integrado a todos los subsistemas funcionales de la sociedad para ser parte de ella. Se incluye y excluye de muchos de ellos en el transcurso de lapsos breves. Los temas o problemas de exclusión refieren a aquellas situaciones de exclusión permanente o de dificultades para poder logra la inclusión en alguno de ellos, como carencias en el acceso a la salud o a servicios legales. Estos cambios, que se expresan en semánticas como la de igualdad de oportunidades, o de derechos ciudadanos y sociales, revelan que la propia sociedad ha cambiado. Una consecuencia de esas mutaciones es que las categorías conceptuales que eran adecuadas para su descripción, ya han dejado de serlo.

Los problemas de exclusión social son las que ocupan a las organizaciones de emprendimientos solidarios o de acción caritativa<sup>17</sup>. Su propósito central es encontrar soluciones a situaciones de exclusión que no son aceptables para la sociedad o para algún grupo significativo en ella. Esta afirmación, sin embargo, resalta que los problemas de exclusión social son tareas y propósitos de organizaciones<sup>18</sup>. Los

17 Fantova, Fernando. 2001. La gestión de organizaciones no lucrativas. Madrid.: Editorial CCS.

18 Rodríguez, Darío y René Ríos. 2002. "Las organizaciones en una socie-

individuos o sus familias pueden aún dar limosna, pero eso no se considera en la actualidad como una solución, ya que el problema ha sido definido como de exclusión, no de disponer de algunas monedas para sustentarse mínimamente. Que los temas de exclusión sean abordados por organizaciones, a su vez, nos señala otro rasgo con el cual se puede describir a la sociedad contemporánea: como la sociedad organizacional<sup>19</sup>.

En efecto, desde las más tempranas descripciones de la sociología, que surge sólo en la sociedad moderna de manera no casual, se ha puesto algún hincapié en el hecho de que la actividad es crecientemente más organizada. Se trate de la empresa o del estado-nación en formación durante el siglo XIX, se trate de los partidos políticos o de las iglesias, así como de la beneficencia pública o privada, la tendencia ha sido que la cooperación social se realiza por medio de organizaciones. Ellas han permitido a la humanidad alcanzar niveles de capacidad de resolución de problemas que tienen sólo algunos destacados parangones en su evolución: la instauración de grandes imperios en la antigüedad aún revelan a través de sus vestigios la grandeza de sus capacidades, que fueron alcanzadas mediante formas de organización (burocracias en el sentido sociológico, aunque no con los rasgos de las organizaciones modernas) que las hicieron posible. Sin esas capacidades, otras civilizaciones y sociedades más simples, han desaparecido sin dejar rastros suficientes. Este hecho revela que la capacidad de organizar la cooperación, ya sea de manera compulsiva o coercitiva, es un componente fundamental de las sociedades. Aquellas más simples, sin capacidad para alcanzar este rasgo, se coordinaban mediante estructuras de regulación basadas en el parentesco<sup>20</sup>,

---

dad compleja.” págs. 133-152 en *Gobernar los Cambios: Chile, más allá de la crisis.*, editado por L. Moya. Santiago: Lom Ediciones.

19 Drucker, Peter. 1990a. “Los nuevos pluralismos.” *Facetas* 89 3:2-7;

Perrow, Charles. 1991. “A Society of Organizations.” *Theory and Society* 20 6:725-762.

20 Habermas, Jurgen. 1987. *Teoría de la Acción Comunicativa Traducido*

que también hizo posible logros, pero no comparables a las de las grandes civilizaciones. Según Habermas (op.cit.) se verifican dos versiones de la coordinación según si es jerárquica o no. En el caso de la jerárquica opera el poder político organizado como Estado; cuando no lo es, se está frente a lo que en la actualidad es el mercado en el que se establecen los intercambios y se logra la coordinación. El mercado opera cuando los intercambios consisten en bienes que han sido desvinculados de significados simbólicos que hacen posible su circulación más libre y el que puedan ser intercambiados con extraños constituyendo el comercio, y desprovistos de roles en rituales de mantención de la integración social. La posibilidad de hacer que se puedan intercambiar los bienes es algo que no está contenido en ellos mismos, sino que está situado en la propia sociedad que hace posible su intercambio al separarlos de funciones simbólicas y de rituales. La diferenciación de la economía de otros fenómenos sociales, como el parentesco y los diversos rituales, indica una evolución en las modalidades de coordinación que van dejando de lado restricciones y límites al intercambio que comienzan entonces a ser consideradas exógenas a la actividad propiamente económica<sup>21</sup>.

### ■ Estado, Mercado, Redes.

Que el mercado y el Estado sean las modalidades de coordinación social más amplias, o dicho en otros términos, que se establecen al nivel más macro de la sociedad, adquiere nuevos significados en la época contemporánea. Las novedades provienen del reconocimiento de fallas en uno ya no pueden ser corregidas por el otro. Se aprecia que las fallas del mercado no pueden ser plenamente corregidas por el Estado y que las fallas de la burocracia no siempre son resueltas por

por M. J. Redondo. Madrid: Taurus. Tomo II, pp. 162 y ss.

21 En nuestra sociedad hay cosas cuyo intercambio está vedado, como los órganos humanos: la venta de riñones siempre será noticia en los medios. Que se denomine tráfico de órganos (con la connotación negativa) no es casual: están vedados a la compra venta en mercados y sólo puede ocurrir en el mercado negro.

los mercados. Se modifican las descripciones de las modalidades de coordinación social para incluir entre ellas a las redes, que permitirían superar las fallas y no recuperaciones de las otras modalidades<sup>22</sup>. Se observan los mercados como constituidos por redes<sup>23</sup> y a las jerarquías políticas, también con redes imbricadas en ellas<sup>24</sup>. El uso de las redes para describir las modalidades de coordinación social que corresponderían a la instancia de regulación que planteaba Spencer, indican que diversos observadores están destacando limitaciones a las capacidades de lograr la coordinación en las dos modalidades hasta ahora prevalecientes. Esto se debe al menos a dos principales razones: por una parte, que la sociedad ha llegado a un nivel tal de complejidad que supera las capacidades de lograr acoplamientos estables entre decisiones tomadas en distintas instancias, debido a la mayor contingencia que existe. Esta dificultad resalta las consecuencias inesperadas de las decisiones que se tematizan como riesgos, dando origen a la

22 Thompson, Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Levacic y Jeremy Mitchell. 1991. *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*. London: Sage Publications and The Open University.

23 White, Harrison. 1988. "Varieties of markets." págs. 226-260 en *Social Structure. A Network Approach*, vol. 15, *Contemporary Studies in Sociology*, editado por B. Wellman y S. D. Berkowitz. Greenwich, CN: JAI Press  
White, Harrison C. 2002. *Markets from Networks. Socioeconomic Models of Production*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

24 Ansell, Chris. 2000. "The Networked Polity: Regional Development in western Europe." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 3:303-333.;

Börzel, Tanja. 1997. "What's So special about Policy Networks? An exploration of the Concept and its usefulness in studying European governance." *European Integration on-line papers* 1 16.;

Kenis, Patrick y Volker Schneider. 1991. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox." en *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, editado por B. Marin y R. Mayntz: Campus Verlag Westview Press.;

Klijn, Erik Hans. 1998. "Policy Networks: An Overview." en *Managing Complex Networks*, editado por W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan. London: Sage.;

{Raab, 2002 #1096}

descripción de la sociedad del riesgo. En segundo término, a que la diferenciación funcional de subsistemas y, dentro de ellos, organizaciones, depende de la mantención de la autonomía para cada uno de dichos componentes, de modo que cada uno pueda operar con su propia lógica; pero simultáneamente, cada vez dependen más de otros para poder realizar sus funciones. A este fenómeno Messner lo han denominado la “paradoja luhmanniana”<sup>25</sup>. El sociólogo alemán N. Luhmann propone que los sistemas sociales son autopoieticos, es decir, producen en su propia operación sus elementos (que son las comunicaciones). Para lograr la autopoiesis requieren estar operacionalmente clausurados y constituidos en su operación por su propia lógica. La paradoja radica en que a medida que se vuelven más autónomos y regidos por su lógica propia, también se vuelven más dependientes de las prestaciones e intercambios con otros subsistemas para poder llevarlas a cabo; de modo que se obtiene que a mayor autonomía lograda se produzca más interdependencia entre ellos.

La observación primaria desde la cual surge esta descripción es la ausencia de un centro estratégico de la sociedad, es decir, que el Estado ha dejado de ser la instancia jerárquica que establecía las coordinaciones esenciales y con fuerza vinculante para todos los involucrados. Así, por ejemplo, en la actualidad los Estados no son directivos de las inversiones productivas, sino que operan mediante señales a los mercados (que pueden seguirlas o no). La ejecución de las políticas públicas ya no se lleva a cabo mediante operadores o agencias estatales, que estaban sometidos a la supervisión y control directo de instancias estatales superiores; ahora se licitan a operadores privados que las ejecutan y que rinden cuenta de los fondos, del desempeño y de los logros, pero que no están subordinados jerárquicamente a otras entidades jerárquicamente principales. Esta situación se ha descrito como una retracción del Estado que ha dejado espacios para que privados

25 Messner, Dirk. 1997. *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. London: Frank Cass in association with the German Development Institute, Berlin.

(con o sin fines de lucro), los ocupen con sus actividades que requieren compatibilidades mínimas con los objetivos estatales, pero que no se constituyen como parte del aparato estatal. Las denominaciones que se les aplica van desde las organizaciones no gubernamentales hasta las QUANGO u organizaciones cuasi gubernamentales, indican estos cambios sustantivos en las maneras de operar del Estado, que sigue siendo jerárquico, pero que cada vez tiene menos entidades sobre las cuales ejercer efectivamente sus atribuciones de comando y control. Es posible observar que muchos servicios que eran provistos por operadores estatales son ahora otorgados por entidades privadas (no estatales, es necesario enfatizar), pero que aún con dicho carácter pueden producir bienes públicos. Esto da origen al enorme desarrollo que se aprecia en lo que se ha denominado el Tercer Sector. El Primer sector es el de la producción de bienes públicos por medio de organizaciones públicas (el Estado); el Segundo consiste en la producción privada de bienes privados (las empresas con fines de lucro orientadas al consumidor); y el Tercer Sector: la producción privada de bienes públicos. Para dar cuenta de las relaciones entre ellos, así como de sus posibilidades de lograr coordinaciones funcionales adecuadas, aparecen en la actualidad, las redes como un dispositivo de coordinación social.

El Estado funciona mediante el fiat administrativo -la orden del superior- para lograr que las decisiones se conviertan en premisas para decisiones sucesivas y supone o requiere el funcionamiento de la jerarquía que permite ordenar mediante procedimientos regulados por la ley o los reglamentos la conducta de los subalternos. Considerando la dimensión de la autoridad, el Estado es una jerarquía. El mercado opera mediante los precios, que informan acerca de la escasez relativa de los bienes o servicios y se basa en las relaciones entre ofertas y demandas para determinarlos. En el mercado no existe autoridad (aunque obviamente, si existe el poder), por lo que es una anarquía, no como desorden, sino como ausencia de autoridad. Por su parte, en

el caso de las redes hay todavía un debate no resuelto respecto a cuál sería el dispositivo equivalente al fiat o al precio mediante cuyos funcionamientos se logra la coordinación<sup>26</sup>. El principal candidato sería la reciprocidad<sup>27</sup>, esto es el reconocimiento de deudas (o acreencias) establecidas en intercambios anteriores caracterizados por asimetrías y ambigüedades, que no permiten cerrarlos y darlos por terminado, sino que gatillan la necesidad de realizar intercambios sucesivos entre las partes y que rara vez logran la simetría necesaria para cerrarlos. La autoridad en las redes, especialmente la capacidad para tomar decisiones está distribuida entre los integrantes, por lo que es una heterarquía<sup>28</sup>.

### ■ Capital Social y su semántica.

La coordinación alcanzada mediante la reciprocidad se establece bajo una lógica distinta a la del poder y a la del mercado. Ni es obligatoria, ni está basada sólo o exclusivamente en el egoísmo maximizador del homo oeconomicus. Los excedentes de contribución no retribuida se han intentado caracterizar mediante el uso del concepto de capital social<sup>29</sup>. Este tiene dos versiones principales: la que lo hace

26 Thompson, Grahame F. 2003. *Between Hierarchies and Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. New York NY: Oxford University Press.

27 Becker, L. 1986. *Reciprocity*. Chicago: The University of Chicago Press.; Gouldner, Alvin W. 1960. "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement." *American Sociological Review* 25 (April) 2:161-178.

28 Stark, David. 1999. "Heterarchy. Distributing Authority and Organizing Diversity." págs. Cap.7 en *The Biology of Business*, editado por J. H. Clippinger. San Francisco: Josse Boss.

29 Portes, Alejandro. 1998. "Capital Social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna." Portes, Alejandro y Patricia Landolt. 1996. "The Downside of Social Capital." *The Prospect* Vol 7 Issue 16, May 1, 1996.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.;

Lin, Nan, Karen Cook y Ronald S. Burt. 2001. *Social Capital. Theory and Research*. New York, NY: Aldine de Gruyter.;

equivalente a una virtud cívica que permite mediante normas, redes o asociatividad, reducir los costos de transacción y liberar recursos para aumentar la prosperidad de la sociedad<sup>30</sup>. La otra sostiene que consiste en el acceso a recursos valorados mediante los vínculos sociales que se tienen a disposición o en los cuales se está inserto<sup>31</sup>. Desde otra perspectiva, el concepto de capital social surge para dar cuenta de la cooperación voluntaria que excede las contribuciones calculables por la racionalidad económica y, en particular, aquellos aspectos de las políticas públicas, que formuladas desde la lógica de la economía, requieren incluir contribuciones no retribuidas de parte de distintos actores, incluidos los propios beneficiarios. Las limitaciones explicativas de tales conductas que le establecen sus supuestos a la economía, han hecho necesario recurrir a un fenómeno económico (por algo se designa como “capital”), para explicar la capacidad de cooperar dejando de lado, postergando o aplazando, algún tipo de interés maximizador de utilidades, que está en la base de la explicación de la conducta propuesta por la economía neo-clásica<sup>32</sup>. No es casual que el Banco Mundial haya establecido<sup>33</sup> una iniciativa para desarrollar programas que incrementen el capital social de los individuos, fami-

---

30 Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work*. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Coleman, James S. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital.” *American Journal of Sociology* 94 Supplement:95-120.

31 Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Burt, Ronald S. 2000. “The Network Structure of Social Capital.” en *Research in Organizational Behavior*. Vol 22, editado por R. I. Sutton y B. M. Staw: Elsevier Science.

32 Adkins, Lisa. “Social Capital Put to the Test.” *Sociology Compass* 2 4:1209-1227.

33 La estableció formalmente en 1998 y en honor a la memoria del economista Mancur Olson quien contribuyó en 1996 a la constitución de la iniciativa. World Bank. 1998. *Social capital initiative Working paper No. 1: The initiative of defining, monitoring and measuring social capital. Overview and program description*.

lias, comunidades y organizaciones para lograr un desarrollo económico más sustentable, con más participación e involucramiento de las comunidades locales y más posibilidades de rendición de cuentas<sup>34</sup>.

Las dos principales críticas que se han formulado en la creciente literatura sobre capital social son su función de despolitización de los temas del desarrollo económico y social y su necesaria vinculación, a modo de complemento, con concepciones llamadas neo liberales, por nombrar dos de las más fundamentales que se han formulado. De manera similar, se puede abrir muchos ángulos desde los cuales formular críticas a las descripciones de la sociedad y a los procesos que van ocurriendo en su evolución. Esto es especialmente relevante cuando el tema es la certificación de la calidad de las intervenciones sociales. Así como los estándares de ISO se basan en diversos supuestos acerca de las organizaciones y de las gerencias de éstas<sup>35</sup>; también la observación y apreciación de las intervenciones sociales descansa sobre determinado supuestos. El ejercicio no se trata de intentar suprimirlos, sino de hacerlos lo más explícitos posible.

### ■ Límites de la racionalidad instrumental y sociedad del riesgo.

Dos rasgos de la sociedad contemporánea aparecen sustentando los esfuerzos de verificación de la calidad en la ejecución de la producción de bienes y servicios. Una deriva de la descripción que enfatiza que es una sociedad de riesgos<sup>36</sup> y que consiste en que las consecuen-

34 Bebbington et al ofrecen un análisis pormenorizado del proceso de adopción del concepto por parte del Banco Mundial y cómo ha sido empleado en la formulación e implementación de algunos proyectos y programas. Bebbington, Anthony, Scott Guggenheim, Elizabeth Olson y Michael Woolcock. 2004. "Exploring Social Capital Debates at the World Bank." *Journal of Development Studies* 40 5:33 - 64.

35 Furusten, Staffan. 2000. "The knowledge base of standards." en *A World of Standards*, editado por N. Brunsson y B. J. a. Associates. Oxford: Oxford University Press.

36 Clarke, Lee y James F. Short, Jr. 1993. "Social Organization and Risk:

cias de decisiones para terceros no involucrados pueden consistir en peligros o daños. Por ello, se exige crecientemente que quienes toman decisiones (habitualmente se trata de organizaciones por lo demás) se hagan cargo de las consecuencias e informen con la mayor transparencia acerca de los riesgos involucrados para potenciales víctimas. La otra deriva de la fuerte propensión a la racionalización que lleva a la demostración de que los recursos se han usado de la manera más eficiente y más eficaz para el logro de los objetivos planteados. La lógica económica también incluye algo similar al riesgo de propinar efectos no deseados, como costos, a no involucrados, que se denominan externalidades negativas; cuya apreciación supone la capacidad de medición y cuantificación en términos de costos, o, por lo menos, de cuantificar en dinero el daño para fijar las indemnizaciones.

La lógica del riesgo impone a las organizaciones caritativas la necesidad de una reflexión acerca de las consecuencias de su que-hacer: que lo beneficioso que se intenta, en realidad puede resultar en daños a los beneficiarios. Esta paradoja: el beneficiario dañado<sup>37</sup>, hace necesario que las propias organizaciones se auto observen, especialmente en sus operaciones y procedimientos para lograr resultados en que los potenciales daños se acerquen al mínimo posible. También señala que no basta con la mejor de las intenciones para justificar la existencia de la organización: la sociedad demanda crecientemente resultados verificables.

La reflexión propia de las organizaciones no debería dejar de lado consideraciones como las anteriores y sustituirlas por discursos sobre la eficiencia económica, o el buen uso de los recursos. La lógica gerencial tiene limitadas capacidades para generar un discurso convincente

---

Some Current Controversies." *Annual Review of Sociology* 19:375-399.;

Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós ibérica.;

Luhmann, Niklas. 1992. *Sociología del riesgo*. Guadalajara, México.: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara.;

37 Esto similar a San Pablo cuando clama: "Y así, no hago el bien que quiero, sino el mal que no quiero" (Romanos 7, 14-25).

sobre estos temas en este tipo de organización. Esto se debe fundamentalmente, como muy claramente lo señala Drucker, en que en el balance final, las organizaciones solidarias tienen distintas audiencias y objetivos múltiples, que hacen posibles múltiples evaluaciones de su desempeño y desde perspectivas incluso divergentes entre sí<sup>38</sup>.

La descripción en base a la racionalidad, esto es la búsqueda y activación del medio más eficiente para lograr un fin, ha ido perdiendo paulatinamente su capacidad para validar la reflexión, debido a las limitaciones que la racionalidad instrumental tiene como forma de auto observación de las organizaciones. Esas limitaciones fueron conceptualizadas por Simon y Marsch<sup>39</sup> como racionalidad limitada (bounded rationality), que no busca la mejor solución o el óptimo, sino aquella situación en que se hace posible tomar la decisión más satisfactoria. En vez de explorar todas las opciones y alternativas, analizar toda la información disponible y tras fijar los criterios de valor u optimización del logro de objetivos tomar la decisión más adecuada; a las organizaciones les basta tomar la decisión que satisface mejor un criterio mínimo de adecuación. Así las nuevas decisiones se parecen más a las tomadas con anterioridad frente a eventos clasificados como similares. Sólo cuando la decisión no funciona para resolver satisfactoriamente la situación, se realiza una (limitada) búsqueda de alternativas y se obtiene algo más de información.

En estos cambios, la racionalidad comienza a consistir más en la

---

38 Este tema se desarrolla en el capítulo 8 sobre Gestión de la capacidad organizacional.

Drucker, Peter. 1990b. *Managing the Non Profit Organization. Principles and Practices*. New York, NY: Harper Collins Publishers,;

Anheier, Helmut K. 2000. "Managing non-profit organisations: Towards a new approach." ;

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.

39 March, James y Herbert Simon. 1958. *Organizations*. New York.: John Wiley and Sons,.

consistencia de una decisión respecto a las decisiones anteriores<sup>40</sup>, que a la búsqueda de algún óptimo de solución. En otros términos pasa a consistir en una racionalidad procedimental o de procedimientos. Esa forma de conexión, que va encadenando una decisión con otras se expresa en las organizaciones en un “entramado de decisiones programadas en que cada decisión ha de suponer que las demás también se producen, de tal modo que cada decisión no sólo cumple su fin específico (en cuanto medio para otros fines), sino que, al mismo tiempo, se constituye en premisa para otras decisiones<sup>41</sup> . De este modo, el ejercicio de la autoridad en la organización, por ejemplo al definir metas anuales, se constituye en las premisas para las decisiones que los subalternos deberán tomar, al asignar tareas a sus equipos. Lo que se espera es que las decisiones sean consistentes unas con otras, que exhiban grados aceptables de coherencia y coordinación, no que sean, necesariamente, las mejores elecciones entre alternativas supuestamente disponibles.

La explicación de esta transformación a una racionalidad procedimental consiste en que en la sociedad moderna las decisiones que se adoptan en el sistema social pueden afectar su entorno. Esto significa que las decisiones -que requieren una reducción de la complejidad para poder tomarse y que, a su vez, son una reducción de complejidad – implican riesgos para el entorno. Con la creciente diferenciación funcional en subsistemas parciales y con la predominancia de las organizaciones dentro de ellos, todas las decisiones conllevan riesgos

---

40 Luhmann, Niklas. 1997b. *Organización y Decisión*. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo. Traducido por D. Rodríguez. México, Santiago de Chile, Barcelona: Universidad Iberoamericana e Instituto de Sociología Pontificia Universidad Católica de Chile. Anthropos.

41 Rodríguez, Darío y Javier Torres. 2006. *Introducción a la teoría de la sociedad* de Niklas Luhmann. Méjico: Fondo de Cultura Económica.;

Corsi, Giancarlo, Elena Esposito y Claudio Baraldi. 1996. *Glosario sobre la teoría social* de Niklas Luhmann Traducido por M. R. Pérez, C. Villalobos y b. l. d. d. J. Torres. México: Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Anthropos.

para su respectivo entorno. Dicho entorno está constituido, además del medio ambiente físico, por otras organizaciones. De ahí que ellas comienzan a exigir a las demás una reducción del riesgo a que quedan expuestas por las decisiones que toman. La descripción de la sociedad contemporánea como “sociedad del riesgo” recoge este cambio semántico y de sentido que se aprecia en la realidad contemporánea<sup>42</sup>.

La respuesta a esta exigencia consiste en la instalación de regímenes de auditoría y de rendición de cuentas acerca de los procedimientos que las organizaciones desempeñan y que, como vimos, consisten de decisiones concatenadas. La garantía de inocuidad de las decisiones para otras organizaciones y entornos se radica en la ejecución de procedimientos que velan por la contención de daños a quienes no están implicados en la toma de decisión pero que pueden ser afectados por ella. Lo que se certifica entonces, es que la ejecución de los procedimientos ha tomado en cuenta e incorporado la consideración –dentro de márgenes razonables– de las consecuencias para otros. La certificación así como la acreditación, contribuyen a mantener o incrementar la confianza en las organizaciones por parte de los donantes, que tiene efectos sobre los montos donados<sup>43</sup>. De manera similar, las regulaciones que los Estados incorporan hacia las organizaciones sin fines de lucro procuran preservar la fe (confianza) pública en ellas, aunque en muchos casos pueden llegar a representar importantes incrementos de costos para las organizaciones<sup>44</sup>.

---

42 Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós ibérica.; Luhmann, Niklas. 1992. *Sociología del riesgo*. Guadalajara, México.: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara,...

43 Bekkers, René. 2003. “Trust, accreditation and Philanthropy in the Netherlands.” *Non profit and Voluntary Sector Quarterly* 32 4:596-615.

44 Irvin, Renee A. 2005. “State Regulation of Nonprofit Organizations: Accountability Regardless of Outcome.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 34 2:161-178.

## ■ Sociedad de oportunidades y de opciones y riesgo del decidir.

Uno de los rasgos relevantes de la sociedad moderna es representado por la semántica de la oportunidad (fundamentalmente como igualdad de oportunidades). Este rasgo implica que es una sociedad en la que existen variadas opciones, que van siendo crecientemente abarcativas y extendidas hacia diversos ámbitos. Vimos anteriormente que la aparición del trabajo libre para contratarse es una condición fundamental para el desarrollo del sistema económico capitalista, señalado por los clásicos de la sociología. Dentro de las limitaciones de la pobreza (y marginalidad, como se concebía entonces) los trabajadores eran libres para escoger a su empleador. Aparece aquí la opcionalidad como constitutiva de la nueva sociedad. Paulatinamente otras esferas van siendo consideradas como decidibles por las personas: la religión, el estilo de vida, hasta llegar en la actualidad a la dieta alimenticia o a opciones sexuales. La sociedad aparece a los seres humanos como debiendo ofrecer opciones entre las cuales se puede escoger. Esto implica una recarga cada vez mayor para ellos, puesto que se enfrentan a decisiones bastante cruciales desde edades tempranas. Ante la posibilidad de error, inevitablemente se propaga una mayor ansiedad e incertidumbres respecto al grado de control que mediante dichas decisiones las personas pueden tener sobre sus destinos.

Este rasgo también se aprecia en las intervenciones sociales, que en la época contemporánea, bajo una u otro modalidad se construyen sobre el sustrato de que deben proveer capacidades para tomar decisiones frente a las opciones (oportunidades) que la sociedad ofrece. La exclusión radica en la dificultad para percibir las oportunidades, así como en la carencia de competencias y habilidades para hacer uso de ellas. De aquí se desprende, a nuestro modo de ver, la temática del empoderamiento, como capacidad para decidir.

Cualquier decisión, que inevitablemente se toma bajo condiciones

de incertidumbre sobre sus resultados y efectos, enfrenta a la persona con riesgos que surgen de su propio decidir. Por supuesto, el no decidir también constituye un riesgo y el no poder decidir, por carencias propias o del entorno, llega a ser una situación considerada inaceptable para la mayoría.

Si a nivel de los individuos la opcionalidad existe, a nivel de las organizaciones se observa con mayor énfasis, puesto que incluso las recomendaciones de los expertos en administración conducen a que debe decidir y generarse más opciones. Por eso aparece el pensamiento estratégico ligado a los negocios y difundido hacia las organizaciones del Estado y las del Tercer sector. La planificación estratégica sirve para reducir el rango de opciones sobre las cuales decidir, puesto que acota a algunas pocas que cumplen con los requisitos para seguir siendo opciones. Las opciones excluidas en la planificación, permiten simplificar las otras decisiones, puesto que la organización ya no está expuesta a tener que considerarlas todas.

La exclusión de opciones, sin embargo, amenaza la efectividad y especialmente la eficacia para realizar su propósito. Esto debido a que se podrían excluir opciones más adecuadas para su cumplimiento, que se vuelven invisibles. La historicidad de esas exclusiones contribuye a generar una dependencia en su propia trayectoria, que ante situaciones de crisis requiere ser alterada y modificada para poder incorporar otras opciones. En el mundo de los negocios, esos cambios consisten en transformaciones del negocio principal, que, por ejemplo, una empresa que se inició fabricando pulpa de madera, como Nokia, se dedique a desarrollar tecnologías y que culmine en su transformación en fabricante de teléfonos. Una empresa como 3M (Minnesota Mining and Manufacturing, o sea, Minería y Manufactura de Minesota) evolucionó desde la fabricación de lijas en base a minerales, a la producción de más de cincuenta mil productos de tecnología con fuertes bases en la ciencia. Estos ejemplos muestran que la evolución de muchas firmas incluye la apertura hacia opciones que

en un comienzo no estaban consideradas como existentes. Estas organizaciones se caracterizan por sus fuertes impulsos a la innovación e investigación, que, en lo abstracto, le proveen de otras opciones.

La modernidad valora positivamente el cambio, como innovación, no sólo tecnológica, sino también social. Desde la perspectiva de este análisis, consiste en abrir otras opciones y supone que las organizaciones adquieren o desarrollan las capacidades para percibir las y para tomar decisiones que les permiten aprovecharlas, y entonces se conciben las opciones como oportunidades.

Como todo decidir involucra riesgos (de errar, de tener efectos inesperados y contraproducentes), en la sociedad contemporánea se tiende a buscar modalidades que reduzcan la exposición al riesgo y a que se establezcan programas para recuperarse cuando los daños han ocurrido. La gestión del riesgo aparece como un conjunto de conocimientos expertos y de técnicas que permite enfrentarlo de maneras adecuadas para las propias organizaciones.

Las exigencias de inocuidad que otras organizaciones y los consumidores o familias plantean a las organizaciones, lleva a que certifiquen sus procesos de modo de asegurar la calidad (que sería algo así como protección frente al riesgo de fallas de los productos o servicios), y que la organización tiene controlados los principales efectos de su actividad, por ejemplo, los impactos en el medio ambiente. Para ello se establecen estándares que permiten la autorregulación de las organizaciones así como su regulación por otro tipo de instancias, ya sean públicas o estatales, como privadas y grupos de presión o interés. La existencia y cumplimiento de los estándares descansan sobre determinados supuestos acerca de la organización, de su gerencia y del conocimiento, que no es necesario que se verifiquen como cumplidos, o incluso reales. La semántica de la certificación, como preparación ante los riesgos, provee de sentido y significado al público, los consumidores y a otras organizaciones.

En síntesis, la certificación y acreditación de los procedimientos

en las organizaciones responden a necesidades de distintas audiencias que exigen la rendición de responsabilidades y de cuentas, para así tomar sus propias sucesivas decisiones acerca del apoyo, respaldo o contratación que le brindan. Por otra parte, permiten abordar el requerimiento más amplio por la reducción o contención de riesgos que surge de la racionalidad limitada con que se puede operar en la sociedad moderna. Tener en cuenta este horizonte más amplio provee distinciones que facilitan la adecuada comprensión de la necesidad de rendir cuentas ya no sólo como un dispositivo para asegurar la fe pública, o la continuidad de captación de recursos o simplemente para mejorar lo que las organizaciones hacen. Responden a necesidades más profundas que caracterizan a la sociedad contemporánea, al menos bajo las formas con que son descritas en la actualidad.

Los cambios en las semánticas que proponen descripciones de la identidad de la sociedad, no son arbitrarios y son indicativos de modificaciones de prácticas y expectativas más amplias que van ocurriendo en ella. El asunto central es que desde las ciencias sociales se debe distinguir en dichos cambios lo que son las observaciones de primer orden de las de segundo orden; distinción que lleva a abrir la posibilidad de un análisis crítico y esclarecedor respecto del cambio de significación y de sentido que ayudan a una mejor comprensión y explicación de los cambios sociales. También permiten iluminar los supuestos, a menudo no explicitados, sobre los que descansan las elaboraciones de nuevos conceptos. El examen crítico de los supuestos permite esclarecer y descubrir las limitaciones que presentan, de manera inevitable, también los enfoques propios.

## Referencias bibliográficas

- Adkins, Lisa. "Social Capital Put to the Test." *Sociology Compass* 2 4:1209-1227.
- Anheier, Helmut K. 2000. "Managing non-profit organisations: Towards a new approach."
- Ansell, Chris. 2000. "The Networked Polity: Regional Development in western Europe." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 3:303-333.
- Bebbington, Anthony, Scott Guggenheim, Elizabeth Olson y Michael Woolcock. 2004. "Exploring Social Capital Debates at the World Bank." *Journal of Development Studies* 40 5:33 - 64.
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós ibérica.
- Becker, L. 1986. *Reciprocity*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bekkers, René. 2003. "Trust, accreditation and Philanthropy in the Netherlands." *Non profit and Voluntary Sector Quarterly* 32 4:596-615.
- Börzel, Tanja. 1997. "What's So special about Policy Networks? An exploration of the Concept and its usefulness in studying European governace." *European Integration on-line papers* 1 16.
- Burt, Ronald S. 2000. "The Network Structure of Social Capital." en *Research in Organizational Behavior*. Vol 22, editado por R. I. Sutton y B. M. Staw: Elsevier Science.
- Clarke, Lee y James F. Short, Jr. 1993. "Social Organization and Risk: Some Current Controversies." *Annual Review of Sociology* 19:375-399.

- Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94 Supplement:95-120.
- Collins, Randall. 1977. "Some comparative principles of educational stratification." *Harvard Educational Review* 47 1:1-27.
- Corsi, Giancarlo, Elena Esposito y Claudio Baraldi. 1996. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann Traducido por M. R. Pérez, C. Villalobos y b. l. d. d. J. Torres. México: Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Anthropos.*
- Drucker, Peter. 1990a. "Los nuevos pluralismos." *Facetas* 89 3:2-7.
- 1990b. *Managing the Non Profit Organization. Principles and Practices.* New York, NY: Harper Collins Publishers.
- Fantova, Fernando. 2001. *La gestión de organizaciones no lucrativas.* Madrid.: Editorial CCS.
- Furusten, Staffan. 2000. "The knowledge base of standards." en *A World of Standards*, editado por N. Brunsson y B. J. a. Associates. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age.*, Cambridge: Polity.
- Gouldner, Alvin W. 1960. "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement." *American Sociological Review* 25 (April) 2:161-178.
- Habermas, Jurgen. 1987. *Teoría de la Acción Comunicativa Traducido por M. J. Redondo.* Madrid: Taurus.
- Houston, Renee. 1999. "Self-Organizing Systems Theory: Historical Challenges to New Sciences." *Management Commu-*

nication Quarterly 13 1:119-134.

- Irvin, Renee A. 2005. "State Regulation of Nonprofit Organizations: Accountability Regardless of Outcome." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 34 2:161-178.
- Kauffman, Stuart. 1995. *At Home in the Universe. The Search for Laws of Self-Organization and Complexity*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kauffman, Stuart A. 1993. *The Origins of Order. Self-organization and Selection in Evolution*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kenis, Patrick y Volker Schneider. 1991. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox." en *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, editado por B. Marin y R. Mayntz: Campus Verlag Westview Press.
- Klijn, Erik Hans. 1998. "Policy Networks: An Overview." en *Managing Complex Networks*, editado por W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan. London: Sage.
- Leydesdorff, Loet. 1993. "Is Society a Self-Organizing System?" *Journal for Social and Evolutionary Systems* 16:331-349.
- Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, Nan, Karen Cook y Ronald S. Burt. 2001. *Social Capital. Theory and Research*. New York, NY: Aldine de Gruyter.
- Luhmann, Niklas. 1977. "Differentiation of Society." *Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie* 2 1:29-53.

1988. «Tautology and paradox in the self descriptions of

modern society.» *Sociological Theory* 6:21-37 translated and with an introduction by Stephan Fuchs.

1992. *Sociología del riesgo*. Guadalajara, México.: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara,.

1995. «Why Does Society Describe Itself as Postmodern?» *Cultural Critique* 30:171-186.

1997a. «La modernidad de la sociedad moderna.» págs. cap. 1: pp. 13-47 en *Observaciones de la modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*. Barcelona: Paidós.

1997b. *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*. Traducido por D. Rodríguez. México, Santiago de Chile, Barcelona: Universidad Iberoamericana e Instituto de Sociología Pontificia Universidad Católica de Chile. Anthropos.

1998. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*. Traducido por S. Pappe, B. Erker y J. Torres. Barcelona: Universidad Iberoamericana, Centro Editorial Javeriano, Anthropos.

- Luhmann, Niklas y Raffaele De Georgi. 1993. *Teoría de la Sociedad* Traducido por M. Romero Pérez, C. Villalobos y J. T. Nafarrate. México: Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

- Marx, Karl. 1946. *El capital : crítica de la economía política* Traducido por W. Roces. Méjico: Fondo de Cultura Económica.

- Medina Echavarría, José. 1963. *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo de América Latina*. Mar del Plata Naciones Unidas.

- Messner, Dirk. 1997. *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social*

Governance. London: Frank Cass in association with the German Development Institute, Berlin.

- Perrow, Charles. 1991. «A Society of Organizations.» *Theory and Society* 20 6:725-762.
- Pescosolido, Bernice A. y Beth A. Rubin. 2000. «The Web of Group Affiliations Revisited: Social Life, Postmodernism, and Sociology.» *American Sociological Review* 65 1:52-76.
- Portes, Alejandro. 1998. «Capital Social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna.» Portes, Alejandro y Patricia Landolt. 1996. «The Downside of Social Capital.» *The Prospect* Vol 7 Issue 16, May 1, 1996.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 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.
- Rodríguez, Darío y Javier Torres. 2006. *Introducción a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- Schecter, Stephen y Bernard Paquet. 2000. «Inclusion et exclusion à l'aune de la sociologie luhmannienne.» *Sociologie et sociétés* 32 2:212-233.
- Simmel, Georg 1950. *The Sociology of Georg Simmel*. Translated, edited and with an introduction by Kurt H. Wolff. New York: Free Press.
- Spencer, Herbert. 1873. *The Study of Sociology* London: Henry S. King.

- Stäheli, Urs y Rudolf Stichweh. 2002. «Introduction: Inclusion/ exclusion - Systems Theoretical and Poststructuralist Perspectives.» *Soziale Systeme. Zeitschrift für Soziologische Theorie.* 8 1.
- Stark, David. 1999. «Heterarchy. Distributing Authority and Organizing Diversity.» págs. Cap.7 en *The Biology of Business*, editado por J. H. Clippinger. San Francisco: Josse Boss.
- Thompson, Grahame F. 2003. *Between Hierarchies and Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organization.* New York NY: Oxford University Press.
- Thompson, Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Levacic y Jeremy Mitchell. 1991. *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life.* London: Sage Publications and The Open University.
- Tönnies, Ferdinand. 1927. *Comunidad y Sociedad Traducido por J. R. Armengol.* Buenos Aires: Losada.
- Weber, Max. 1981 (1927). *General Economic History Traducido por F. Knight.* New Brunswick NJ: Transaction.  
1984. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo Traducido por L. Legaz.* Madrid: Península.
- White, Harrison. 1988. «Varieties of markets.» págs. 226-260 en *Social Structure. A Network Approach*, vol. 15, *Contemporary Studies in Sociology.*, editado por B. Wellman y S. D. Berkowitz. Greenwich, CN: JAI Press.
- White, Harrison C. 2002. *Markets from Networks. Socioeconomic Models of Production.* Princeton, NJ: Princeton University Press.





## Capítulo II.

# Calidad para las Políticas Públicas: retos para el Estado y el Tercer Sector

Alicia Razeto <sup>45</sup>

En este capítulo analizaremos los desafíos que puede asumir el Estado en la búsqueda de la calidad de sus instituciones y de las políticas públicas. En el terreno de las políticas sociales, visualizamos a la calidad de los programas que se ejecutan, como una exigencia no sólo técnica sino que también ética, al ser sus destinatarios individuos que viven en situación de desventaja social o vulnerabilidad y que son portadores de derechos sociales que el Estado debe garantizar.

Partiremos de la premisa que, en la actualidad, las políticas sociales son implementadas no sólo por organizaciones del sector público, sino que también por organizaciones del tercer sector. En consecuencia, los desafíos de la calidad también deben involucrar a aquellas organizaciones. Distinguiremos especialmente los desafíos de la calidad para los programas sociales y visualizaremos los potenciales aportes que un sistema de certificación de calidad de la gestión de programas<sup>46</sup> puede brindar en este camino.

Las preguntas que orientan la discusión de este capítulo son: ¿Cuáles son los desafíos que el Estado y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) pueden asumir en el camino de la búsqueda de

---

<sup>45</sup> Académica de la Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>46</sup> El sistema es una de las propuestas centrales del Proyecto Fondef n° D07I1143, 2009-2012

calidad para las políticas públicas y los programas que de ellas se derivan? ¿Cuáles son los aportes que un sistema de certificación de calidad de programas puede brindar?

Comenzaremos situando la discusión en términos de la modernización del Estado y las consecuencias que tiene para las políticas públicas. Luego, analizaremos la relación que se produce entre Estado y ONGs en la implementación de las políticas públicas, y la necesidad de hacer llegar las exigencias de calidad a este tipo de organizaciones. Posteriormente, pasaremos a describir cuáles son las características deseables que tienen que poseer las políticas públicas y cómo es que un sistema de certificación anclado en las organizaciones puede contribuir a cumplirlas. Finalmente, revisaremos por qué es importante que los programas sociales asuman el reto de integrar la calidad en su gestión.

## **1. La modernización del Estado y la búsqueda de calidad para las políticas públicas**

La integración de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) representa una importante señal para el país en términos del reconocimiento a los logros económicos y sociales alcanzados<sup>47</sup>. Al mismo tiempo, simboliza la entrada a un escenario de altas exigencias en la lucha contra la pobreza, la equidad social y la búsqueda de un Estado más transparente<sup>48</sup>.

En este contexto, el gobierno y sus políticas públicas asumen roles protagónicos en la conducción de la sociedad hacia el progreso económico y desarrollo social. Para esto, se requiere de gobiernos eficaces, por lo que la modernización del Estado se vuelve una tarea prioritaria,

---

47 Chile es el miembro número 31 de la Organización y el primer país de Sudamérica en formar parte de este grupo.

48 Andrés Velasco, "Club de países desarrollados confirma ingreso de Chile como miembro permanente" La Tercera: "" en [http://latercera.com/contenido/655\\_209381\\_9.shtml](http://latercera.com/contenido/655_209381_9.shtml). Visitado el 28 de diciembre de 2009.

adquiriendo como principal desafío alcanzar la calidad institucional del promedio de los países de la OCDE. Las tareas asociadas se presentan como la mejora de la gestión de las políticas públicas y en la agilización de los avances en la calidad de los servicios públicos que reciben los usuarios<sup>49</sup>.

Este exigente escenario debe convocar a los gobiernos de turno a un proceso de autoobservación y ajuste o corrección sistemático de su gestión. Recordemos que ya en la década de los noventa, Osborne y Gaebler<sup>50</sup> anunciaban la necesidad que los gobiernos se reinventaran, asumiendo las dificultades en las que se encontraban y aceptando los cambios necesarios. Proponían, antes que todo, la necesidad de contar con un gobierno eficaz para que la sociedad funcione eficazmente. Los caminos posibles de la reinención, contemplan a un gobierno como catalizador de los procesos sociales y económicos, a un gobierno inspirado en objetivos más que en reglas, a un gobierno dirigido al logro de resultados, al rendimiento y la medición de lo que se hace, o a un gobierno que se inspira en sus clientes, preocupándose de mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, pareciera producir consenso el hecho que la modernización del Estado sea un pilar para la construcción de la sociedad moderna. Ella favorece el logro de objetivos deseables para el desarrollo de los países<sup>51</sup>. Un Estado con un buen desempeño acerca a los países al desarrollo y al mismo tiempo los aleja de otras problemáticas. Para tener un Estado moderno y con buen desempeño, se requiere de un Estado que tenga fortalezas, de instituciones políticas vigorosas y democráticas, de una buena tasa de crecimiento

49 Jorge Marshall. "La reforma del Estado: Visión y Proceso" En Foco, Expansiva, Instituto de Políticas Públicas UDP, 2009, [http://www.expansivaudp.cl/media/en\\_foco/documentos/24112009160741.pdf](http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/24112009160741.pdf) (acceso enero 4, 2010)

50 David Osborne y Ted Gaebler. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público (España: Paidós, 1994)

51 Allen Schick, "La modernización del Estado. Reflexiones sobre las reformas de la próxima generación para fortalecer la capacidad de gobernar". Diciembre 2003, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=623672>

económico y de una buena calidad de los servicios que reciben los ciudadanos, ya que esto otorga legitimidad al gobierno<sup>52</sup>. El proceso de modernización del Estado se orienta a aumentar su legitimidad y eficacia, lo que implica ponerlo al servicio de las personas. Todo esto empuja al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas, cristalizándolas en herramientas de equidad<sup>53</sup>.

Una de las ideas que está en sintonía con las propuestas de Osborne y Gaebler y que también se encuentra en el trasfondo de la modernización del Estado en el contexto actual es la del “Estado que rinde<sup>54</sup>”. Explicaremos la idea del rendimiento que propone Schick para posteriormente comprender sus consecuencias para las políticas públicas.

Schick parte con la premisa que el Estado existe para rendir, proporcionando servicios a los ciudadanos. En este sentido, el rendimiento del Estado tiene consecuencias positivas para el bienestar de los individuos, influenciando efectivamente el desarrollo económico y social del país. Las transformaciones sociales y económicas exigen pensar que la provisión de servicios del Estado se produce en un contexto cada vez más cambiante y exigente, en el que corresponde atender la diversidad de las necesidades de los ciudadanos. En consecuencia, los gobiernos tienen que adaptarse a dichos cambios y a las nuevas circunstancias de los escenarios que se enfrentan.

De acuerdo a Schick, el concepto de rendimiento está compuesto por tres elementos relativos a la provisión de servicios por parte del Estado. El primero es la eficiencia (relacionado a los outputs), que incluye el volumen y costo de los servicios, los tiempos de respuesta y número de errores, la accesibilidad a los servicios y la cortesía con

52 Ibid.

53 Flasco – Chile, 2008, “Modernizar el Estado: Hacia un Chile desarrollado y competitivo”.

54 Allen Schick, “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 (2004), Caracas, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0050801>

la que se proveen y la satisfacción de los usuarios con los servicios. El segundo es la eficacia (vinculado a los outcomes), que tiene que ver con el grado de acuerdo de los programas con las prioridades y objetivos gubernamentales y la producción de los impactos esperados. Estos dos primeros elementos son los componentes ineludibles del rendimiento del Estado, pero también existe un tercer elemento. Este abarca a todos los factores que han contribuido o perjudicado el logro de los resultados, y a aquellos que indican la capacidad que tiene el gobierno de producir los resultados en un futuro (sostenibilidad de los resultados).

El concepto de rendimiento no es fácilmente aplicable para los Estados, menos es países con bajos niveles de desarrollo que no tienen sistemas de responsabilización. Según Schick, la orientación al rendimiento en economías emergentes sí tiene más cabida, ya que los ciudadanos elevan sus expectativas respecto al desempeño de los gobiernos, demandando mejores servicios públicos e instando la mejora de la calidad de éstos. De esta forma, la aplicación de la idea del rendimiento exige voluntad política y capacidades gerenciales que permitan instaurar los caminos para lograr el rendimiento del Estado.

La idea del rendimiento del Estado tiene importantes consecuencias para las políticas públicas. En la medida que éstas se forman como resultados de las decisiones que toman los gobiernos para cumplir sus funciones públicas y dirigir a la sociedad, la formulación de políticas públicas y la investigación sobre ellas, asumen como preocupación central la eficacia directiva de los gobiernos con el objetivo de mejorar la calidad de las decisiones públicas en una dimensión institucional, referida al respeto de los valores públicos, y en una dimensión técnica, referida a la selección de acciones eficaces y eficientes para producir los resultados buscados<sup>55</sup>. Desde esta perspectiva, son las políticas públicas las que se ocupan de materializar las exigencias de la idea del

55 Luis Aguilar, 2009, "Marco para el análisis de las políticas públicas" en Política Pública y Democracia en América Latina del Análisis a la Implementación, coord. Freddy Maríñez y Vidal Garza (México. Miguel Ángel Porrúa, 2009).

rendimiento, orientándose en función de la búsqueda de eficacia y eficiencia en la provisión de los servicios a los ciudadanos.

La realidad de Chile en el contexto latinoamericano es aventajada en materia de eficiencia del Estado y calidad de las políticas públicas, pero con respecto a países con mejores niveles de desarrollo, aún enfrentamos desventajas que hay que mejorar. Un estudio<sup>56</sup> que compara la calidad y eficiencia del Estado chileno con los países de la OCDE, usando la metodología del European Central Bank, arroja que a partir de datos del año 2000, la calidad del sector público en Chile se ubica en el último lugar del ranking, pero en un nivel similar al de Grecia, Portugal e Italia. En cuanto a la eficiencia del sector público, se ubica en el sexto lugar, lo que se explica por el bajo nivel de gasto público en comparación con el promedio de los países de la OCDE y el logro de similares resultados. Estos indicadores muestran logros y al mismo tiempo desafíos, como la distribución del ingreso, que continúa siendo la principal tarea del Estado en materia de eficiencia. De igual forma, el estudio sugiere mejorar la calidad del Estado utilizando herramientas de gestión pública y de evaluación de políticas y resultados.

Un estudio del BID<sup>57</sup> clasifica a Chile con un Índice de Calidad de Políticas “muy alto”, siendo el único país ubicado en aquella categoría y que tiene una calificación alta en todas las características deseables de las políticas públicas. No obstante, es importante precisar que este índice incluye a las políticas públicas en los últimos veinte años y no reflejan necesariamente las características de las políticas del gobierno actual. A pesar de ello, el estudio del BID muestra a nuestro país muy bien posicionado en América Latina, refiriéndose a él como uno

---

56 Riquelme Luis, 2006, Indicadores de calidad y eficiencia del Estado”. Estudio de Caso n ° 92. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, U de Chile.

57 Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006 (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

de los países que más éxito han tenido en la región, junto a Brasil y México.

El estudio del BID destaca la importancia que tienen las instituciones y los procesos políticos en la implementación de las políticas públicas. Concluye que tal es su relevancia, que pensar primero en las políticas y en las instituciones después puede acarrear varios problemas y errores. Es necesario considerarlas de manera conjunta en el análisis, diseño e implementación de las políticas, comprendiendo que hay una estrecha relación entre la calidad de las políticas públicas, las instituciones y los procesos políticos.

En esta línea, es preciso reconocer que las políticas públicas son implementadas por distintos tipos de instituciones, organizaciones públicas y privadas, que de no sintonizar con la idea del rendimiento y el deseo de mejorar la calidad de las políticas, pueden hacer de los programas públicos que implementan, la mera cristalización de amables voluntades y buenos deseos, sin ningún impacto en las situaciones que pretendían resolver. Es justo entonces relevar el papel que las organizaciones tienen, ya que son las agentes del rendimiento. La eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus políticas públicas dependen de las organizaciones que asumen las tareas en el proceso<sup>58</sup>. Por esta razón, la gestión eficiente y eficaz de las organizaciones que implementan las políticas públicas, es especialmente importante para lograr la calidad de los resultados que se persiguen.

---

58 Allen Schick, "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 (2004), Caracas, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0050801>

## 2. El papel de las ONGs en la búsqueda de la calidad de las políticas sociales

El sector no gubernamental es actualmente considerado como parte del discurso y práctica del escenario de las políticas sociales<sup>59</sup>. En nuestro país este sector ha ido adquiriendo cada vez más fuerza en las políticas sociales. Las ONGs en Chile han tenido una importante función en la lucha por la superación de la pobreza, la que ha variado en relación a los cambios sociales y políticos del país. Durante el período del gobierno militar, alejadas del Estado y ocupadas en la protección de los derechos humanos y en la lucha contra la pobreza. Desde la recuperación de la democracia, más cercanas al Estado y ocupadas en la búsqueda de la garantización de los derechos sociales y en la lucha por la equidad.

La implantación del modelo neoliberal y la reducción del tamaño y funciones del Estado propiciaron el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales que asumen como misión trabajar en áreas que no estaban siendo atendidas por el Estado. O bien, se integran como ejecutoras en la lógica de la asignación de bienes y servicios públicos a través de la implementación de políticas públicas<sup>60</sup>. A menudo trabajan de la mano con el Estado en materias de preocupación común. En otros casos, aspiran a comprometer al Estado en problemáticas que aún no han sido incorporadas a la agenda pública. En el presente, las ONG son un actor de relevancia en la gestión e implementación de las políticas sociales.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas es visible especialmente en la implementación de los programas. Una vez que son aprobadas por los órganos correspondientes, pue-

59 Jeremy Kendall, "The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: why's and wherefore's" Policy and politics, Núm 4, Vol 28 ( 2000): 541

60 Marcela Ferrer; Pablo Monje y Raúl Urzúa, "El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina. Visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de política públicas" Documento de Políticas 16, Unesco (2005), [http://portal.unesco.org/shs/en/files/8415/11762986561most\\_policy\\_paper\\_16\\_es.pdf/most\\_policy\\_paper\\_16\\_es.pdf](http://portal.unesco.org/shs/en/files/8415/11762986561most_policy_paper_16_es.pdf/most_policy_paper_16_es.pdf)

den ser ejecutadas por el Estado a través de sus organizaciones o pueden ser delegadas en las ONGs<sup>61</sup>. También lo dice Lahera<sup>62</sup>, quien plantea que políticas públicas pueden ser desarrolladas no sólo por el sector público, sino que también por el sector privado y la participación de la comunidad.

La relación entre el Estado y las ONG se puede apreciar desde el punto de vista de cómo las ONG participan del desarrollo de las políticas públicas. A pesar de ser la ejecución de políticas la forma más visible de la relación entre Estado y ONG, éstas pueden abarcar una participación más amplia. Si fijamos la atención en las etapas habituales del proceso de formulación de las políticas, tenemos que las ONG pueden participar en el diagnóstico, programación, implementación y evaluación (Cuadro 1).

### Cuadro N° 1: Formas de participación de las ONGs en el desarrollo de las políticas públicas

Fases	Formas de participación de las ONGs
<b>Diagnóstico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de las necesidades básicas en ámbito de la política</li> <li>• Generación de las posibles soluciones a las demandas de la sociedad</li> </ul>
<b>Programación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorización de las necesidades y los déficit en el ámbito de la política</li> </ul>
<b>Implementación y ejecución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporte de servicios, actividades y recursos para la gestión de la política</li> <li>• Ejecución de la política</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos</li> <li>• Opinión crítica de los resultados</li> </ul>

Fuente: Ferrer, Monje y Urzúa (2005)

61 Ibid.

62 Eugenio Lahera, Introducción a las políticas públicas (México: Fondo Cultura Económica, 2002)

En la fase de diagnóstico, las ONG pueden aportar con la identificación de las necesidades que tienen los individuos a los que será dirigida la política, así como también, proponer alternativas de solución a las problemáticas detectadas en la población afectada. En el momento de la programación, pueden ayudar a priorizar cuáles son las necesidades que la política debe atender, así como también, proponer estrategias de enfrentamiento de las problemáticas. En la fase de la implementación y ejecución, puede aportar servicios y participar en actividades para llevar a cabo la política pública, o directamente, hacerse cargo de la ejecución de los programas asociados a la política. En la etapa de evaluación, puede participar colaborando con el control de la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos. Del mismo modo, puede analizar y opinar críticamente los procesos y resultados de las políticas, proponiendo formas de enmendar los errores o ajustar los programas para que produzcan los resultados deseados.

Uno de los hechos que refuerzan la relación entre el Estado y las ONGs en nuestro país es que la principal fuente de ingresos para las organizaciones de la sociedad civil proviene del Estado<sup>63</sup> (46% de los ingresos del sector). Esta situación provoca que algunas ONG dependan del Estado para poder sobrevivir, ya que es su principal financista.

A pesar de la estrecha relación entre Estado y ONG y del especial papel que éstas tienen en la ejecución de programas públicos, es usual encontrarse con el hecho que las ONG no realizan evaluaciones sistemáticas de los impactos de sus acciones<sup>64</sup>

63 Tomás Duval, "Las ONG en Chile. Informe Especial". Instituto Libertad VOL. XVIII N° 167, marzo de 2007. [http://www.institutolibertad.cl/ie\\_167\\_ONG.pdf](http://www.institutolibertad.cl/ie_167_ONG.pdf)

64 Marcela Ferrer; Pablo Monje y Raúl Urzúa, "El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina. Visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de política públicas" Documento de Políticas 16, Unesco (2005), [http://portal.unesco.org/shs/en/files/8415/11762986561most\\_policy\\_paper\\_16\\_es.pdf/most\\_policy\\_paper\\_16\\_es.pdf](http://portal.unesco.org/shs/en/files/8415/11762986561most_policy_paper_16_es.pdf/most_policy_paper_16_es.pdf)

En este sentido, los procesos de transparencia y rendiciones de cuentas de las acciones de las ONGs son relevantes, pero aún insuficientes. En un contexto en el que el sector privado y el no gubernamental se han estado expandiendo, es necesario justificar que las intervenciones financiadas por el Estado están logrando los objetivos presupuestados<sup>65</sup>

De esta forma, ante la creciente participación de las ONG en la implementación de políticas públicas y la escasez de evaluaciones sobre los impactos y la calidad de los trabajos, se presenta como un reto de la mayor importancia que este sector también se incorpore a los desafíos de la calidad y del rendimiento en la generación de los resultados de las políticas. Entre las razones para la incorporación de la gestión de la calidad por parte de las ONG están las que tienen que ver con el desarrollo de la capacidad para responder ante los cambios del entorno y reubicarse en él, con la posibilidad de competir con la gestión de otras organizaciones, para asegurar y acreditar estándares que inspiren confianza en la sociedad, para reorientarse a los destinatarios, aprendiendo y gestionando los programas en base a ellos<sup>66</sup>. En consecuencia, instaurar un sistema de certificación de la calidad de los programas que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil puede brindar una gran contribución en términos de promover una cultura de la medición y de la instalación de la eficacia y eficiencia en la gestión de políticas sociales que hace este sector de la sociedad.

De esta forma, los impactos de la política social ameritan transformarse en un foco de preocupación no sólo para los diseñadores y evaluadores de políticas, sino que también para las agencias imple-

---

65 John Blomquist, "Impact Evaluation of Social Programs: A Policy Perspective", 2003, Draft, [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Evaluation\\_Blomquist.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Evaluation_Blomquist.pdf)

66 Fantova, Fernando. "La gestión de calidad y el papel del Tercer Sector en la política social" Ponencia Inaugural, Congreso "Calidad, Tercer Sector y Política Social" (2006) <http://www.plataformaongs.org/Documental/VisorDocumentos.asp?id=365>

mentadoras. No obstante, es preciso reconocer que la medición de los impactos de las políticas sociales es un problema espinoso<sup>67</sup>. Por una parte, la sociedad opera con altos grado de complejidad, lo que hace difícil identificar el efecto de una causante aislada, como puede ser una política social<sup>68</sup>. Por otra, a veces las evaluaciones del impacto se encuentran influenciadas por factores políticos que dificultan un proceso cuidadoso y riguroso de evaluación.

Es por esto que un sistema de certificación de programas sociales puede permitir, entre otras cosas, promover la cultura de la evaluación en las políticas sociales por parte de las agencias gubernamentales y de las organizaciones del tercer sector. Se presenta como un mecanismo que puede contribuir a la modernización de los programas sociales y al rendimiento de las políticas públicas.

### **3. Qué se entiende hoy por una 'buena política pública'?**

Hemos analizado que los gobiernos y sus políticas públicas, incluyendo a las organizaciones que las implementan, están emplazados a optimizar la efectividad y eficiencia de los programas que llevan a cabo. Actualmente, prestan atención a ello los organismos internacionales y la propia ciudadanía, que exige servicios de más alta calidad. En consecuencia, parece oportuno preguntarse acerca de cuáles son las características o cualidades deseables que tienen que tener las políticas públicas para alcanzar los resultados que ellas buscan y maximizar su eficacia y eficiencia.

El BID indica las características o cualidades claves de las políticas públicas<sup>69</sup>, entre las que se encuentran la:

67 Chris Pickvance, "The Impact of Social Policy", in *Social Policy*, ed. John Baldock, Nick Manning, Sarah Vickerstaff (New York: Oxford University Press, 2003)

68 Ibid

69 Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

- Estabilidad de las políticas públicas, en el sentido que los gobiernos sean capaces de sustentarlas en el tiempo, y que sus cambios sean producto de fracasos y no de los vaivenes políticos.
- Adaptabilidad de las políticas, en función de los cambios en las condiciones del contexto y de los resultados que ellas tienen, evitando que queden sujetas a una muy alta volatilidad producto de las transformaciones políticas.
- Coordinación y coherencia que tienen las políticas públicas, reconociendo que al intervenir diversos actores en el proceso de elaboración de políticas, se hace necesario contar con políticas congruentes y coordinadas en los distintos niveles y entidades de gobierno.
- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación de las políticas públicas, asentada en las capacidades del Estado y de quienes formulan e implementan las políticas. Teniendo recursos e incentivos para invertir en aquellas capacidades.
- Orientación al interés público que tienen las políticas públicas, enfocadas a la búsqueda del bienestar general y a la satisfacción de los intereses sociales y no de algunos grupos privilegiados o elites.
- Eficiencia de las políticas públicas, orientada a la capacidad que tiene el Estado para asignar sus recursos escasos a aquellas áreas o actividades que más rendimiento generan.

Estas cualidades de las políticas públicas involucran la responsabilidad no sólo de quienes están encargados de diseñarlas o formularlas, sino que también de quienes asumen la labor de implementarlas y aplicarlas. Las agencias implementadoras y ejecutantes tienen un lugar privilegiado, ya que llevan a cabo los programas y conocen los aciertos y desaciertos que en el proceso se producen. De este modo, la adaptabilidad de las políticas depende, en parte, de la capacidad que tienen las organizaciones implementadoras de advertir los cam-

bios del entorno y asimilar la necesidad de cambios en las políticas, comunicándolo a quienes correspondan. Por su parte, la coordinación y coherencia de las políticas requiere de organizaciones que están dispuestas y tengan capacidades para cooperar, complementar e integrar las acciones contempladas por las políticas. La calidad de la implementación atañe directamente a los actores responsables de la ejecución de las políticas, a sus capacidades y a sus disposiciones de aprender y a mejorar las debilidades. La orientación al interés público es una cualidad que exige organizaciones implementadoras conscientes de los riesgos de ser capturadas por grupos de interés o de presión, y firmes en la creencia de su misión orientada a promover el bienestar social. Y finalmente, la eficiencia reclama organizaciones enfocadas en el mejor uso posible de los recursos y en el rendimiento de sus acciones.

Por todas estas razones, es posible plantear que estas deseables cualidades de las políticas públicas, se juegan en todo el proceso de formulación y especialmente, en el de la implementación, asumiendo las agencias ejecutoras un rol central.

Curtain se refiere a los criterios de un buen proceso de formulación de políticas<sup>70</sup> (good public policymaking), partiendo de la premisa que las políticas públicas deben ser eficientes (logra los mayores beneficios al mínimo costo) y eficaces (cumplir las metas). Ello implica desplegar una perspectiva de largo plazo, comprendiendo el contexto actual y definiendo las necesidades sociales en un camino que pueda ser correspondido por la política pública. Ponerle atención al proceso de formulación de las políticas es también importante, incluyendo la posibilidad que los usuarios participen de él en diversas formas y con distintos mecanismos. La atención al proceso no implica dejar de lado los resultados de las políticas, todo lo contrario. Ella tiene que estar enfocada a los resultados que desea producir,

---

70 Richard Curtain, "Good Public Policy Making: How Australia Fares", *Agenda: a Journal of Policy Analysis and Reform*, Volume 8, Number 1 (2000):33

aclarando cuidadosamente cómo producirá los cambios que se buscan realizar e incluyendo a todos los afectados, que pueden ser individuos, grupos, familias, empresas o comunidades. También están los que se encuentran fuera del gobierno en el proceso de formulación de las políticas: los destinatarios, expertos y los mismos implementadores de las políticas, que son actores claves para conseguir la efectividad. Finalmente, para Curtain, otro de los criterios de una buena política pública es que esté basada en el aprendizaje desde la experiencia, concibiendo el proceso como un continuo y no como iniciativas aisladas. Uno de los elementos claves es generar evidencia de los impactos, para lo cual la evaluación es indispensable, debiendo estar alimentada por la opinión de quienes implementan las políticas y entregan los servicios que ellas producen.

En todos estos criterios, las organizaciones que implementan las políticas públicas tienen mucho que aportar. No obstante, para que los criterios funcionen se requiere de una coordinación y comunicación activa por parte de todos los actores involucrados en el proceso de formulación de políticas. Pero en primer lugar, el llamado es a que aquellas organizaciones del tercer sector que implementan las políticas hagan suyos los criterios recién escritos, puesto que comparten la responsabilidad con el Estado en la efectividad y eficiencia de los programas públicos que implementan.

Bullock, Mountford y Stanley consideran que hay nueve elementos que caracterizan un proceso de formulación de políticas moderno (modern policymaking<sup>71</sup>):

- Mirada puesta en el futuro, en los resultados que quiere generar y en los escenarios que la política puede enfrentar.
- Mirada orientada hacia el exterior, que considera lo que sucede en el contexto nacional e internacional, que conoce lo que ha sucedido en otros países, y que se comunica con el público.

---

71 Hellen Bullock; Juliet Mountford y Rebecca Stanley. *Better Policy-Making* (London: Centre for Management and Policy Studies, 2001)

- Innovación, creatividad y flexibilidad, cuestionando las formas tradicionales de enfrentar los problemas, propone nuevas ideas y establece mecanismos para trabajar mejor. Está abierta a los comentarios y sugerencia de otros.
- Basada en la evidencia, los elaboradores de políticas toman sus decisiones basadas en la más amplia fuente de evidencias, en la que participan todos los afectados o involucrados por las políticas durante todo el proceso.
- Es inclusiva, en la medida en que toma en cuenta las necesidades de los afectados directa o indirectamente por la política, integrando a los responsables de la implementación, y realizando evaluaciones de impacto donde se tomen en cuenta la visión de los destinatarios y de aquellos que prestan los servicios asociados a las políticas.
- Es global u holística, ya que involucra a todas aquellas instituciones relacionadas a la materia de la política, considerando a la implementación como una etapa relevante del proceso de la política.
- Es analizada y estudiada, para asegurar que está atendiendo los problemas para los que fue diseñada, creando mecanismos para que los que entregan los servicios puedan retroalimentar a los diseñadores de las políticas.
- Es evaluada sistemáticamente en relación a su efectividad, con propósitos claros, criterios de éxito y medios para hacerlo.
- Basada en el aprendizaje de las lecciones de qué es lo que funciona y qué no funciona.

En definitiva, un proceso de formulación de políticas moderno, implica poner la atención en la calidad de las políticas que se producen, en su efectividad, en su capacidad de incluir a todos los inte-

resados en ella y en su capacidad para aprender de las experiencias. Todas las características de un proceso de formulación de políticas moderno, encontrarían sintonía con la instauración de un sistema de certificación de la calidad de la gestión de las organizaciones implementadoras. Principalmente, porque contribuye a poner el foco en los resultados de los programas implementados, a otorgar flexibilidad y a promover la innovación en la forma de hacer las cosas, genera evidencia de la implementación de las políticas, toma en cuenta a los implementadores pero también a los destinatarios de las políticas, y contribuye al autoanálisis, evaluación y aprendizaje respecto a las estrategias de las organizaciones que implementan las políticas públicas.

#### **4. Promoviendo la calidad de la gestión de los programas sociales: un camino de tensiones y posibilidades**

Como hemos visto, las políticas sociales se cristalizan en un conjunto de programas sociales que pueden ser ejecutados por organizaciones públicas u organizaciones no gubernamentales. “La política social consta de diversos elementos que ponen en relación las directrices generales emanadas de los organismos políticos responsables con las actividades directas ante el usuario de los servicios sociales”<sup>72</sup>. Entre estos elementos están los programas, que operacionalizan y especifican las metas de las políticas públicas elaboradas desde el gobierno. De esta forma, los programas sociales a los que nos referimos son aquellos que han sido diseñados por los niveles medios de la administración pública, pero implementados por organizaciones locales, públicas o privadas.

Los programas sociales son un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resol-

---

72 Enrique Reboloso, Baltasar Fernández-Ramírez y Pilar Cantón, *Evaluación de Programas de intervención social* (Madrid: Editorial Síntesis, 2008), 77

ver algún problema que atañe a un conjunto de personas<sup>73</sup>. Tanto el diseño como la implementación de un programa social suponen una preocupación seria y constante del equipo de trabajo por alcanzar las metas, fundada y cuidadosamente fijadas durante el proceso, lo que refleja que “los programas no son intervenciones espontáneas, sino que responden a una cuidadosa preparación. Constituyen una propuesta de solución a determinado orden de cosas que se desea modificar, de forma tal que el diseño de las intervenciones expresa una concepción y una teoría determinada sobre la pobreza y el desarrollo”<sup>74</sup>.

Los programas sociales también pueden ser entendidos como “conjuntos estructurados de actividades mediante las cuales las organizaciones públicas diseñan y generan bienes y servicios, como medio para satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan”<sup>75</sup>.

Una de las primeras aclaraciones que es vital producir para que la calidad no se transforme en un concepto demasiado lejano para la realidad de las políticas y programas sociales, tiene que ver con la gran diversidad de programas sociales que existen en Chile, los cuales se encuentran al alero de organizaciones públicas o privadas de distinto tamaño y características. La primera distinción a realizar es “entre aquellos programas que proveen bienes (obras de infraestructura, alimentos, etc.) o recursos (transferencias monetarias) y aquellos que

---

73 Rocío Fernández – Ballesteros, *Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales educativos y de salud* (Madrid: Editorial Síntesis, 1996)

74 Raczynski, Dagmar; Serrano, Claudia. “La función de evaluación de políticas sociales en Chile”. 2002, *Asesorías para el Desarrollo*. [http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/?q=areastrabajo/politica\\_social](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/?q=areastrabajo/politica_social) (acceso diciembre 2, 2009), 28.

75 Juan Carlos Cortázar, “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales” en *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, ed. Juan Carlos Cortázar (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007), 3

proveen servicios (de salud, educación, asistencia legal). Se llamará a estos últimos servicios sociales, mientras que se utilizará el término programas sociales para hacer referencia conjunta a ambos tipo de programas”<sup>76</sup>.

Algunas de las principales características de los programas sociales que van a influir en los alcances del concepto de la calidad son<sup>77</sup>:

Los programas sociales buscan provocar un impacto sobre la población que participa en él, provocando cambio en la situación, prácticas, conductas, entre otros. En consecuencia, la calidad de los programas sociales no puede ignorar como una de sus dimensiones más relevantes el hecho de lograr producir los cambios esperados en los destinatarios del programa.

Los programas expresan una simplificación de “lo social”, que es un universo muy complejo de fenómenos, relaciones, procesos, situaciones y construcciones simbólicas. De este modo, los programas se construyen sobre la base de un conocimiento imperfecto, con relaciones causales inciertas, por lo que la posibilidad de anticipar contingencias y definir la correspondencia entre los productos de la acción y las condiciones de los receptores es parcial y limitada. Esto tiene por consecuencia aceptar que la calidad de un programa social nunca va a ser absoluta sino que va a estar en movimiento de forma constante. En otras palabras, la complejidad del mundo social en la cual operan los programas, hacen que éstos funcionen con ciertos grados de imperfección que es preciso reconocer como condiciones de entrada en el terreno de lo social. De esta forma, la calidad del programa pasa también por la capacidad que éste tenga de enfrentar la complejidad del entorno en el cual se desenvuelve.

Los programas tienen límites y restricciones a las convicciones

---

76 Ibid, 3

77 Roberto Martínez, “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, ed. Juan Carlos Cortázar (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007), 65-70

y acciones que pueden emprender. Estos se derivan de los límites impuestos por las expectativas, contribuciones y voluntad de actores sociales, y de la interacción con otras políticas. De esto, es posible concluir que la calidad del programa social va a ser un juicio producido no sólo por evaluadores o expertos técnicos, sino que también producido por los usuarios de los programas, y por todas aquellos individuos y organizaciones involucrados a través de sus intereses, acciones o programas, en la provisión de los servicios del programa.

Los programas sociales constituyen arenas de tensión, conflicto y colaboración. Son arenas de tensión y conflicto porque benefician a algunos, pero implican cargas para otros, por ejemplo, a través de los impuestos. Son arenas de colaboración en tanto se implementan de forma colaborativa por medio de diversos actores. La medición de la calidad de los programas sociales supone comprender estas dimensiones que podrán generar distintos puntos de vista y distintas expectativas en los programas respecto a su calidad.

Los programas se desarrollan en un ámbito de operación de fuerzas homogeneizadoras, que tienden a rutinizar las acciones en la provisión de los bienes y servicios. Esto se produce con mayor fuerza en aquellos programas sociales provenientes de políticas públicas centralizadas y jerárquicas que poco esfuerzo han realizado para articularse con la realidad de las agencias locales y de los destinatarios finales de las políticas. Esta es una situación no poco común, y que cualquier intento de medir la calidad de los programas sociales debe considerar, atribuyendo responsabilidades en forma diferenciada y proponiendo estrategias de reforma en los niveles correspondientes. Las fuerzas homogeneizadoras dificultan los intentos de cambio e innovación, explicando en parte algunos fracasos de la implementación de los programas.

La discusión y medición de la calidad en los programas sociales no es fácil de abordar, debido a la naturaleza de los servicios sociales: “la intangibilidad de estos y el papel de coproductor que tienen el usuario

agregan complejidad, ambigüedad y subjetividad a la evaluación de la calidad de los servicios”<sup>78</sup>. Por ello es importante comprender la complejidad del concepto en el marco del escenario que enfrentan los programas sociales, cargados de contingencias y colmados de heterogeneidad.

La complejidad del mundo social hace que otra de las principales características de los programas sociales sea la heterogeneidad y contingencia<sup>79</sup>. La heterogeneidad se manifiesta en las áreas problemáticas, población objetivo, contextos institucionales y sociales, instrumentos y recursos, la naturaleza de los actores participantes, procesos desencadenados, etc. Un especial aspecto de heterogeneidad y dificultad que los programas sociales tienen que enfrentar dice relación con la diversidad de situaciones sociales que experimentan los usuarios de los servicios. Las contingencias, por su parte, se enfrentan durante la implementación de los programas y hace que la gerencia opere en un “mundo de tensiones, ambigüedades, ambivalencias, conflictos e incertidumbre”<sup>80</sup>.

Las instituciones que brindan servicios sociales e implementan programas se mueven en un marco turbulento, en un contexto social en el que diversos factores pueden tener influencia en la marcha de las actividades y el éxito del programa. De esta forma, en ocasiones se vuelven entidades difusas, que tienen que ser adaptados a las condiciones locales en la que serán implementados<sup>81</sup>.

---

78 Juan Carlos Cortázar, “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales” en *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, ed. Juan Carlos Cortázar (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007), 49

79 Roberto Martínez, “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, ed. Juan Carlos Cortázar (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007)

80 *Ibid*, 65

81 Enrique Reboloso, Baltasar Fernández-Ramírez y Pilar Cantón, *Evaluación de Programas de intervención social* (Madrid: Editorial Síntesis, 2008)

De esta forma, es preciso reconocer que la calidad de la gestión de los programas tiene que ser concebida y medida considerando las características de estos programas. Tiene que implicar una aproximación dinámica y sustentada en la comprensión de los contextos en los cuales operan. Así, pareciera ser una tarea nada de fácil emprender un camino de búsqueda y medición de la calidad de los programas.

La medición de la calidad de los programas sociales, debe comprender sus rasgos comunes y sus diferencias. Al respecto, es posible identificar cuatro tipos de programas sociales<sup>82</sup>:

1. Transferencia de bienes y recursos: donde se incluyen las transferencias de recursos monetarios, el suministro de alimentos, programas de inversión social como las obras de saneamiento o provisión de agua potable, la construcción de viviendas, entre otros. Sus objetivos son impactar en las condiciones de vida de los beneficiarios, y se dirigen a categorías de individuos, grupos o comunidades definidos por la falta de satisfacción de ciertos criterios mínimos establecidos. El supuesto básico de estos programas es la homogeneidad de los receptores y de los procesos de producción y entrega de las prestaciones y servicios.

2. Servicios sociales profesionales: compuestos por servicios suministrados en forma homogénea con interacción media o alta con el receptor. Un ejemplo de estos servicios lo constituyen la educación en las escuelas y la salud en los centros asistenciales. El supuesto básico de este tipo de programas es que se dispone de una comprensión clara de las relaciones causales operantes, de la situación y de las necesidades de los receptores. Los servicios se entregan en un medio técnico, con el respaldo de conocimientos codificados, prácticas, acuerdos y consensos profesionales, rutinas organizacionales o manuales de operaciones.

---

82 Roberto Martínez, “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, ed. Juan Carlos Cortázar (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007)

3. Servicios “humanos” de desarrollo de capacidades y de inserción social: estos programas intentan transformar significativamente a la persona, desarrollando capacidades en ella para superar los obstáculos que enfrenta en su inserción social. En este tipo de programas se incluyen las acciones de promoción social, desarrollo de organización comunitaria, de ayuda mutua y de apoyo a microemprendimientos. Las acciones no son estandarizadas, sino que más bien son consecuencia de una apreciación de la correspondencia entre los objetivos y las tácticas de intervención. Las principales características de estos programas son: individualización de los destinatarios, tareas definidas según las necesidades de los beneficiarios, realidad social, cultural o territorial diferenciada, distribución selectiva de prestaciones y servicios, autoselección o selección con participación y discrecionalidad relativamente elevada del operador, diagnóstico e información circunstanciada sobre el receptor, participación directa del receptor en la aceptación, aplicación y evaluación del tratamiento o de la intervención, y por último, relación relativamente duradera entre operador y receptor.

4. Prestaciones asistenciales y de emergencia: aquí están incluidas las transferencias de bienes o recursos por una sola vez, para dar solución a situaciones de carencia o indigencia en el marco de emergencias de todo tipo: inundaciones, terremotos, crisis económicas, etc. Este tipo de acciones no corresponden a programas en estricto sentido, sino que más bien son actividades con un mismo sentido, posiblemente sin objetivos precisos, metas cuantificables y tareas pre-determinadas.

En Chile el foco de atención de estos programas ha estado puesto tradicionalmente en la cobertura lograda, en el número de beneficiarios atendidos. La pregunta sobre la calidad de los programas no ha estado lo suficientemente presente en la discusión sobre la implementación y evaluación de las políticas y programas sociales. Por ello, creemos que la cuestión de la calidad de los programas sociales tiene

que ser abordada a través de sistemas que permitan medirla, de modo de contribuir a generar intervenciones sociales cada vez más eficaces en la producción de resultados.

Un concepto de calidad que sirve a nuestra tarea de comprender la calidad de los programas sociales es aquel que la entiende al menos de tres formas<sup>83</sup>:

Desde el punto de vista de la racionalidad burocrática, la calidad de los servicios depende de su realización conforme a la normativa vigente, de manera que el ciudadano reciba un servicio que respete los principios éticos y de bien común que orientan la acción estatal. De esta forma, para los programas sociales esta dimensión de la calidad tiene que ver con que éstos se desarrollen de acuerdo a las directrices de la política social, respetando la legalidad y enmarcándose en los valores públicos que sustentan al programa.

Desde el punto de vista de la racionalidad gerencial, pone énfasis en el grado en que el servicio cumple con las cualidades requeridas para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, para lo cual es central prestar atención a la experiencia del servicio que tienen. Para los programas sociales, esta dimensión gerencial conduce a relevar el papel del usuario en el proceso de ejecución del programa, relevando en un primer plano su satisfacción con el servicio o bien entregado.

Desde el punto de vista de la racionalidad ciudadana, se entiende la calidad en relación con la respuesta que se logra dar a las necesidades y aspiraciones colectivas de la ciudadanía. Para efectos de los programas sociales, esta dimensión de la calidad exige a la organización una relación con la ciudadanía, difundiendo el programa a la comunidad e integrando a los interesados en la gestión del programa.

---

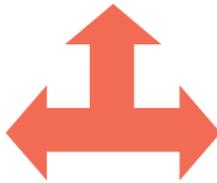
83 Torres G. citado en Juan Carlos Cortázar, “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales” en *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, ed. Juan Carlos Cortázar (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007) 49-50.

De esta manera, se podría afirmar que un programa social es de calidad cuando cumple con la misión asignada, responde a las aspiraciones de la ciudadanía, genera una experiencia que satisface las expectativas y necesidades de los usuarios<sup>84</sup>. En la Figura 2 se encuentran las tres formas de entender la calidad según el tipo de racionalidad presente.

## Cuadro N° 2: Las aristas de la calidad de los programas

Cumplimiento de la misión asignada: racionalidad burocrática

Aspiraciones de la ciudadanía: racionalidad ciudadana



Expectativas y necesidades de los usuarios: racionalidad gerencial

Fuente: Elaboración propia en base a Cortazar, 2007

Acercar los programas sociales a la calidad no es una tarea sencilla, “es indudable que mejorar la calidad de los programas y las políticas sociales implica desplegar un esfuerzo que contempla múltiples factores. Uno de ellos es la eficacia, la medición y la evaluación de resultados en un corto plazo, al que se suma la incorporación moderada de usuarios específicos a mejorías mediante accesos a servicios básicos”<sup>85</sup>. Como hemos revisado, en nuestro país comienza a instalarse la preocupación sobre la calidad de lo que se hace en lo social,

84 Juan Carlos Cortázar, “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales” en *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, ed. Juan Carlos Cortázar (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007).

85 Teresa Matus, “El peso que queda: condiciones de efectividad en el programa de acción social” *Expansiva*, 2004. [http://www.expansivaudp.cl/media/en\\_foco/documentos/06102004133210.pdf](http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/06102004133210.pdf) (acceso octubre 28, 2009), 10

pero restan muchas tareas que asumir. Los programas sociales enfrentan más que nunca el desafío de la calidad, lo que implica comenzar primero por cuestionarse acerca de las condiciones y elementos de funcionamiento de los propios programas que facilitan la consecución de buenos resultados. Esta será la dimensión de la calidad que un sistema de gestión y certificación de la calidad de los programas sociales puede ayudar a promover y medir.

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis. “Marco para el Análisis de las Políticas Públicas” (Primera Parte) en Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México: Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Banco Interamericano de Desarrollo. La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Blomquist, John. “Impact Evaluation of Social Programs: A Policy Perspective”, 2003, Draft, [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Evaluation\\_Blomquist.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Evaluation_Blomquist.pdf) (acceso enero 19, 2010).
- Bullock, Hellen; Mountford Juliet y Stanley Rebecca. Better Policy-Making. London: Centre for Management and Policy Studies, 2001.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos. “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales” (capítulo 1) en Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- Curtain, Richard. “Good Public Policy Making: How Australia Fares” Agenda: a Journal of Policy Analysis and Reform, núm. 1 Vol 8 (2000): 33-46
- Duval, Tomás. “Las ONG en Chile. Informe Especial”. Instituto Libertad VOL. XVIII N° 167, marzo de 2007. [http://www.institutolibertad.cl/ie\\_167\\_ONG.pdf](http://www.institutolibertad.cl/ie_167_ONG.pdf) (acceso noviembre 28, 2009)

- Fantova, Fernando. “La gestión de calidad y el papel del Tercer Sector en la política social” Ponencia Inaugural, Congreso “Calidad, Tercer Sector y Política Social” (2006) <http://www.plataformaongs.org/Documental/VisorDocumentos.asp?id=365> (acceso diciembre 29, 2009)
- Fernández-Ballesteros, Rocío. Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales educativos y de salud. Madrid: Editorial Síntesis, 1996.
- Ferrer, Marcela; Monje, Pablo y Raúl Urzúa. “El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina. Visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de política públicas” Documento de Políticas 16, Unesco (2005), [http://portal.unesco.org/shs/en/files/8415/11762986561most\\_policy\\_paper\\_16\\_es.pdf/most\\_policy\\_paper\\_16\\_es.pdf](http://portal.unesco.org/shs/en/files/8415/11762986561most_policy_paper_16_es.pdf/most_policy_paper_16_es.pdf) (acceso diciembre 5, 2009)
- Flacso-Chile. “Modernizar el Estado. Hacia un Chile desarrollado y competitivo” Propuestas de Modernización del Estado, Mayo 2008, [http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/modernizacion-estado-mas-que-corrupcion/propuestas-modernizacion](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/modernizacion-estado-mas-que-corrupcion/propuestas-modernizacion) (acceso diciembre 26, 2009)
- Kendall, Jeremy. “The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: why’s and wherefore’s” Policy and politics, Núm 4, Vol 28 (January 2000): 541-562.
- Lahera, Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- La Tercera, “Club de países desarrollados confirma ingreso de Chile como miembro permanente” (2009), [http://latercera.com/contenido/655\\_209381\\_9.shtml](http://latercera.com/contenido/655_209381_9.shtml). (acceso diciembre 28, 2009)
- Marshall, Jorge. “La reforma del Estado: Visión y Pro-

ceso” En Foco, Expansiva, Instituto de Políticas Públicas UDP, 2009, [http://www.expansivaudp.cl/media/en\\_foco/documentos/24112009160741.pdf](http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/24112009160741.pdf) (acceso enero 4, 2010)

- Martínez Nogueira, Roberto. “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales” (capítulo 2 ) en Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washnigton DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- Matus Teresa. “El peso que queda: condiciones de efectividad en el programa de acción social” Expansiva, 2004. [http://www.expansivaudp.cl/media/en\\_foco/documentos/06102004133210.pdf](http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/06102004133210.pdf) (acceso octubre 28, 2009)
- Osborne, David e Ted Gaebler. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. España: Paidós, 1994
- Pickvance, Chris. “The Impact of Social Policy” (capítulo 21) en Social Policy. New York: Oxford University Press, 2003
- Raczynski, Dagmar; Serrano, Claudia. “La función de evaluación de políticas sociales en Chile”. 2002, Asesorías para el Desarrollo. [http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/?q=areastrabajo/politica\\_social](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/?q=areastrabajo/politica_social) (acceso diciembre 2, 2009)
- Reboloso, Enrique; Fernández-Ramírez, Baltazar y Pilar Cantón. Evaluación de Programas de Intervención Social. Madrid: Editorial Síntesis, 2008
- Riquelme, Luis. “Indicadores de calidad y eficiencia del Estado” Estudio de Caso, n ° 92, 2006, <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO92.pdf> , (acceso diciembre 21, 2009)
- 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).

- Schick, Allen. “La modernización del Estado. Reflexiones sobre las reformas de la próxima generación para fortalecer la capacidad de gobernar”. Diciembre 2003, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=623672> (acceso diciembre 9, 2009).





## Capítulo III.

### El contexto paradójico de las políticas públicas para un modelo de calidad de los programas sociales.

Teresa Matus<sup>86</sup>

Nunca en la historia de Chile, la protección social ha sido más integral, se han reducido los índices de pobreza y de indigencia en forma sostenida. El gasto en salud, en vivienda, en educación ha tenido considerables aumentos. La reforma previsional pone un piso mínimo para la calidad de vida de aquellas personas que no cotizaron o no lo suficiente y que siendo mayores de 65 años, se encuentran entre los más pobres del país. Al inicio de este nuevo siglo, los chilenos hemos aumentado nuestros ingresos e incrementado nuestra participación en el mercado de consumo. Se ha avanzado claramente en cobertura.

Por otra parte, las instituciones ejecutoras de políticas públicas hoy son múltiples. Junto al Estado, existen cientos de ONGs que prestan servicios y ejecutan programas sociales en diversos ámbitos. Además, existe un mercado explícito para las donaciones sociales. Sin embargo, siguen persistiendo una serie de desafíos: responder a la crisis internacional considerando una heterogénea distribución de la pobreza, la mantención de brechas de desigualdad y la urgencia de un sistema de medición menos unicausal que, expuesto al modo de una

---

86 Académica de la Escuela de Trabajo Social UC, Socia Fundadora de la Sociedad Chilena de políticas públicas, Directora del CEES-UC [tmatus@uc.cl](mailto:tmatus@uc.cl)

matriz, relacione complejidad con condiciones de calidad<sup>87</sup>: “a pesar de la reducción de los índices de pobreza, existe un núcleo duro, con ciclos lentos de recuperación y un enorme movimiento de heterogenización de la pobreza que constituye un dilema para las formas de medición, evaluación e intervención social” (Hardy, 2004,21).

Además, la situación actual se caracteriza por fuertes asimetrías de información con respecto a la calidad de los procesos y resultados de los programas sociales (Arrow, 1993). Aunque el Estado interviene estableciendo un fondo equivalente al treinta y tres por ciento del total de la donación, que administra el Ministerio de Desarrollo Social y que se asigna según ley N° 19.855 y existen una serie de subvenciones estatales a programas sociales llevados a cabo por ONGs, los recursos son entregados con falta de mensurabilidad de su costo-efectividad. Por tanto: no existen en Chile sistemas regulares de aseguramiento de calidad para programas sociales. Esto es relevante, porque se invierten allí dineros públicos y privados en mecanismos de transferencia y ejecución que representan casi un 20% del PIB, pero no se cuenta con sistemas que permitan analizar sus requerimientos de regulación.

Tenemos un presupuesto social importante, pero no sabemos observar su eficiencia y esto es crucial para medir el gasto y saber qué programa garantiza una mayor rentabilidad social de los dineros aportados. Además, existen asimetrías de información en el mercado de las donaciones y de las asignaciones de fondos para las ONGs que ejecutan programas sociales. Por otra parte, no se sabe evaluar la eficiencia de las estrategias de intervención social. No se dispone de un sello que certifique procesos de calidad y mejoramiento continuo de los programas sociales. De allí que tanto Gobierno como Empresas no cuenten con un sistema de medición de calidad de programas sociales que les sirva para orientar sus decisiones

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

Consecuentemente, las hipótesis y soluciones planteadas por este proyecto Fondef, apuntan a construir un modelo de certificación de gestión de calidad para programas sociales. Ello permitirá:

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

## **1. El desafío de observar el otro lado de la distinción**

Con este modelo además, es posible contribuir a que las políticas públicas pongan atención y observen el otro lado de la distinción. ¿Qué significa esto? Que tradicionalmente ellas han colocado el énfasis en una concepción de la pobreza que ha involucrado aumento de subsidios pero no una relación de interdependencia con formas estratégicas de intervención social que posibiliten fortalecer las competencias y desarrollar los niveles de autonomía de los usuarios.

En segundo lugar, históricamente se ha centrado la atención en la demanda y sus necesidades sin prestar mayor atención a la calidad de la oferta. Esto ha dado lugar a una cierta paradoja del lucro, como en materia social él no existe por la forma en que se lleva a cabo tanto la acción gubernamental como la de fundaciones sociales y ONGs , la calidad de la acción se ha dado por sentada, como una suerte de principio fundante: cualquier acción es positiva para poblaciones con escasez. Esta suerte de naturalización de lo social queda claramente

refutada con el modelo propuesto. En lo anterior también han existido avances recientes en la modificaciones propuestas en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social.

En tercer lugar, la dicotomía tan habitual en Chile entre el ámbito económico y el social, entre crecimiento y redistribución social, así como la tensión entre los que diseñan y los implementadores de políticas, son expresiones de una lógica unilateral que no permite “avanzar en calidad”. Por tanto, llegó la hora de salir a la palestra y asumir el desafío de innovar en la concepción misma de la política pública, de dar esos “saltos cualitativos” que ya reclamaban Raczynski y Waker hace años<sup>88</sup>, de “observar la complejidad” entendida como la relación sistema entorno de las políticas públicas<sup>89</sup>, de ir hacia una política social más eficiente y efectiva como instan Beyer y Sapelli, de preguntarse por las condiciones de un Estado de Bienestar para el Chile de hoy<sup>90</sup>. Ciertamente en todas estas proposiciones hay numerosas diferencias, sin embargo apuntan a un mismo lugar: la imperiosa urgencia de cambiar de lógica. No se trata ya de seguir haciendo más de lo mismo, sino de girar y avanzar en la forma en que se observan las políticas públicas. En ese “lugar 0” tantas veces supuesto y tan poco problematizado operativamente.

Se trata de poner sobre el tapete tres grandes distinciones y cambiar su forma de observar a una que no permita soltar la tensión, que muestre sus ineludibles relaciones de interdependencia:

---

88 Raczynski, Dagmar y Waker, Eduardo. “Saltos cualitativos de las políticas y programas sociales”

89 Matus, Teresa “Observar la complejidad: un desafío para las políticas públicas” Ponencia seminario internacional Niklas Luhmann 80 años.

90 Ottone, Ernesto y Vergara, Carlos ¿Qué estado de bienestar para Chile? Santiago, agosto 2008.

## 2. Las concepciones de la pobreza en las políticas sociales

Cada cierto tiempo en el país vuelve a reflotar una polémica clásica: discutir si es mejor dar pescado o enseñar a pescar. Las opiniones se diversifican en los frentes políticos, pero difícilmente se pone atención a ese “o”, salvo pensar que sería ideal hacer las dos cosas, pero la economía tiene sus exigencias y hay que optar. Esta metáfora ilustra una de las naturalizaciones más persistentes en relación al ámbito de lo social y no deja ver que lo que se requiere es una relación de interdependencia. A lo anterior se suma una concepción del trabajo con personas en situación de pobreza centrado en sus carencias, donde en el extremo se llega a denominar a los sujetos en virtud de esa falta. De este modo, las personas aparecen como portadoras de vulnerabilidades, de fragilidades, defectuosas, incompetentes, en una suerte de resignificación contemporánea de eso que nuestros historiadores llaman el bajo pueblo y que con justeza Alejandra Araya denomina los “ociosos, vagabundos y mal entretenidos”<sup>91</sup>. Aquella marea indisciplinada y enfrentada al orden y sus mecanismos de seducción, ese prisma donde Stiven se pregunta ¿qué hacer con los pobres?<sup>92</sup>. De allí que esto se sume a la desconfianza por la noción y más aún por la aplicación del concepto de capital social<sup>93</sup>. Los aportes de Sen, de Kliksberg, los estudios de la Cepal, son más bien referencias en los seminarios de discusión académica que fundamentos de operación para poner en marcha políticas sociales específicas en el país. En consecuencia, el debate deriva a las formas de hacer más efectivas las condiciones de los sistemas de subsidios y transferencias de renta. Pero hay una venganza de la razón, como diría Certeaux, porque por más focalizado, bien justificado, oportunos que sean los

91 Araya, Alejandra “Ociosos, vagabundos y mal entretenidos en el Chile colonial”. Editorial Universitaria. Universidad de Chile, Santiago, 2007.

92 Stiven, Ana Maria. “La seducción del orden” Santiago, 2007

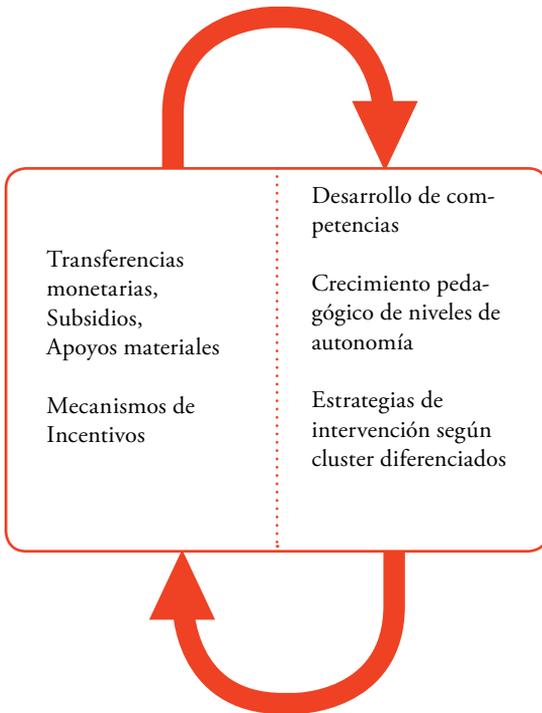
93 Que en estricto sentido ni el BID ni todos los barroquismos pragmáticos de Putman logran hacer borroso al viejo Marx que se asoma sonriendo en las referencias a las distinciones del capital en pleno tiempo neoliberal.

subsidios, ellos ayudan, pero no sustituyen el desarrollo de competencias y el crecimiento en niveles de autonomía, proceso fundamental para salir al camino y tener alguna oportunidad de vencer aunque sea temporalmente una situación de pobreza.

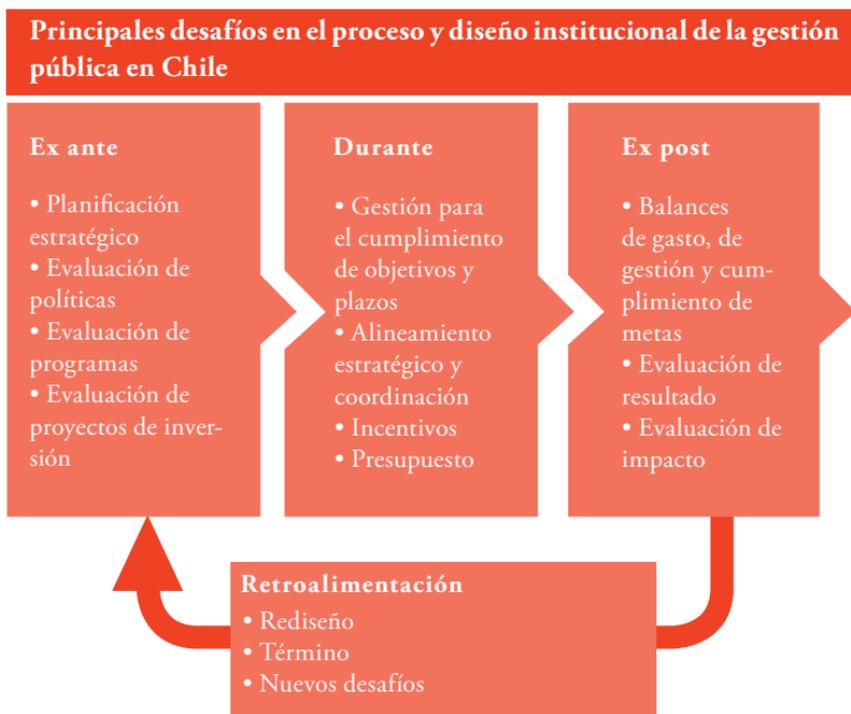
Por eso, orientar las políticas al desarrollo articulado es aún en Chile, una tarea pendiente. Estas lógicas de gestión conjunta, que comenzaron los brasileros en America Latina con el Brasil Solidario, el programa Favela Barrio, el presupuesto participativo en Porto Alegre; y que acá se trabajaron pero sustituyendo algunas de sus proposiciones más sustantivas, como por ejemplo radicar a las familias con independencia del valor del metro cuadrado de suelo donde residían a veces por 3. focoserogeneidad de los territorios y las situaciones en un mejor timing, que responda a las exigencias de la adaptabilidaddecadas. De allí que el Chile Solidario “no da el ancho” para la tarea de coordinar de otro modo y proponer otra lógica de acción. Están los apoyos familiares, se abre el programa a la acción local municipal, se trabaja con personas en forma directa, se va a sus casas en vez de esperar que vengan. Con todo el potencial de innovación que eso genera no se logra la embergadura de girar la forma de trabajar la pobreza para que resulte un proceso de mejor calidad. Las coordinaciones se duplican, los registros sólo sirven a los Ministerios y no a los equipos locales, los apoyos familiares trabajan en condiciones precarias y por honorarios, no pueden realizar los suficientes ajustes e innovaciones locales al programa, los recursos ya vienen distribuidos con una lógica nacional, se habla de familias pero se trabaja más bien con uno o dos miembros del grupo familiar, se olvida el potencial comunitario, las capacitaciones son más bien tradicionales y sin mucho timing. Ahora bien, esto no necesariamente mejora duplicando y diversificando los equipos de apoyo ni colocando un sistema de incentivo económico a los usuarios. La tarea de un ámbitos social que asuma la cultura como una variable central en los procesos de desarrollo y que coloque a los sujetos en el centro de sus innovaciones se vuelve cada vez más

urgente. Una cosa es mejorar el piso de accesibilidad a los sistemas de transferencia de renta y los diversos subsidios y programas sociales, otra es entender que como ya lo afirmaba el estudio del PNUD para Chile, que el cómo se hacen las cosas constituye una palanca de Arquimides para la política pública. Que lo que se requiere poner en marcha es el monitoreo de ese cruce que se ilustra en la figura siguiente:

La clave está colocada, de ese modo, en la observación de los dos lados de la distinción.



### 3. La tensión entre los que diseñan e implementan: otras condiciones para la coordinación en materia social



Uno de los focos para mejorar los resultados en materia social es adentrarse en las brechas existentes entre la planificación de las políticas y programas, sus sistemas de ejecución y las formas de evaluación. No sólo porque los actuales modelos son demasiado lineales sino porque no dejan ver una cuestión persistente: la falta de estrategias que mejoren los niveles de coordinación funcional en las políticas públicas. Esto es especialmente importante entre los que diseñan y los que implementan, porque entre ellos pasa un flujo de información que no se registra y que se pierde como caudal evaluativo, no sólo en términos de medir el impacto del programa, sino de ajustarlo en un mejor timing, que responda a las exigencias de la adaptabilidad a la

heterogeneidad de los territorios y las situaciones

Para ello se requiere, entre otras cosas mejorar la demanda, sin olvidar mejorar la oferta. El programa Chile Solidario generó una innovación sustantiva: en vez de estructurarse sobre la demanda se planteó mejorar la oferta. Sin embargo, para que esto funcione a cabalidad, se requiere que los indicadores de riesgo no se asuman como formas de naturalización de carencias o incluso como factores coadyuvantes de mal pronóstico. Como sostiene Nathan Hughes<sup>94</sup> no pocas veces los factores individuales, familiares, escolares y de la comunidad, son usados para naturalizar los denominados “factores de riesgo”. Si usamos una escala donde 0 no está asociado y 4 está fuertemente asociado, lo más probable es que muchos jóvenes antes de conocer más profundamente su situación ya se encuentren dentro de las categorías con peor pronóstico.

De allí la recomendación de usarlos para mejorar la oferta social, pero no para subclasificar simplistamente a los usuarios, ya que en el extremo de ese camino está latente la discriminación, incluso revestida de ayuda o dato técnico. Mucha gente nace en Chile con una serie de “factores de riesgo acumulados”. Basta nacer mapuche, o vivir en el circuito identificado de poblaciones peligrosas, ser un pingüino rebelde en un colegio municipal, tener una estética a la que no se renuncia, para encarnar el espíritu de un individuo bajo sospecha. Ello da pie a ciertas formas de responsabilización de la demanda: alcaldes quejándose de pobres, tribunales de niños infractores de ley, profesores de estudiantes. Como si los médicos de la urgencia reclamaran por los pacientes. Hay que girar sobre la oferta y no justificar la escasa calidad del programa en virtud de sus propios usuarios.

Por tanto, una de las cuestiones centrales a observar en la oferta es el tipo de enfoque que se encuentre en ellas: no es lo mismo desarrollar un programa con “menores en situación irregular” que uno

---

94 Profesor de política social de la Universidad de Birmingham. Exposición realizada en septiembre del 2008, en la Universidad Católica de Chile.

“con niños vulnerados en sus derechos”. No es lo mismo creer que se trabaja con “delincuentes” que con “jóvenes infractores de ley”. Por tanto, en los sistemas de coordinación funcional no da lo mismo cómo se denominen los programas y cómo esos enfoques no sólo pertenecen al plano del discurso sino de la operacionalización y la implementación de los programas.

Por otra parte, entre diseño e implementación se encuentran todos los ajustes según niveles de complejidad de contexto, de situaciones diferenciadas de usuarios, de condiciones para una gestión de calidad que se posea en ese equipo de trabajo y en la organización de la cual depende el programa. Observar estos mecanismos haría que incluso la propia distribución de recursos asumiera otras estrategias más variadas y flexibles. No se puede simplemente asignar un tiempo promedio a fenómenos sociales extremos con la violencia doméstica, la pobreza extrema, la discapacidad mental, la ancianidad, las personas en situación de calle. Se requieren, por tanto, de mejores niveles de coordinación que den cuenta no sólo intersectorialmente, evitando la duplicación de esfuerzos y que se expongan sus sistemas de funcionamiento en forma acoplada. Por ejemplo, en el caso de violencia doméstica y los sistemas en casas de acogida: uno son los tiempos jurídicos hasta conseguir no sólo una medida cautelar sino una sentencia, otro el tiempo psicológico requerido para enfrentar el trauma y reparar el daño, otro el tiempo social de potenciar a la mujer y su familia con herramientas claves como empleabilidad, vivienda, autonomía en sus sistemas de renta. Sin esas conversaciones públicas lo que se vive en los usuarios es un destiempo que cobra incluso vidas humanas.

#### **4. La propuesta: un modelo que enfrente algunas paradojas de las políticas sociales**

Queremos que el modelo de certificación sea una respuesta específica frente a algunas paradojas existentes hoy en las políticas sociales.

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

La paradoja se entiende acá como “explicación de una estructura de contradicción específica. Una contradicción es paradójica cuando precisamente con la realización que se intenta de tal propósito, se reduce la probabilidad de realizarlo<sup>95</sup>”. Es decir, frente a intentos de realización de un propósito y en todo el arco de su implementación se crean condiciones de las propias medidas adoptadas que contrarían el espíritu original.

Por otra parte el discurso de las formulaciones paradójicas prescinde de la valoración de elementos como retardatarios o progresistas. “Los efectos paradójicos se caracterizan precisamente porque en ellos se mezclan momentos positivos y negativos, porque en ellos ciertas mejoras de una circunstancia o situación se conjugan de manera compleja con ciertos deterioros<sup>96</sup>”.

#### **4.1. Hay que poner el foco en el trabajo, pero pensar también en los difícilmente empleables:**

Múltiples estudios (Beyer 2007, Sapelli 2007, Raczynski 2007,

---

95 Honneth, Axel. Capítulo: Las paradojas del capitalismo. Sobre el concepto de paradoja. En: Crítica del agravio moral. Editorial Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009. Pág. 401.

96 Honneth, Axel. Capítulo: Las paradojas del capitalismo. Sobre el concepto de paradoja. En: Crítica del agravio moral. Editorial Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009. Pág. 402.

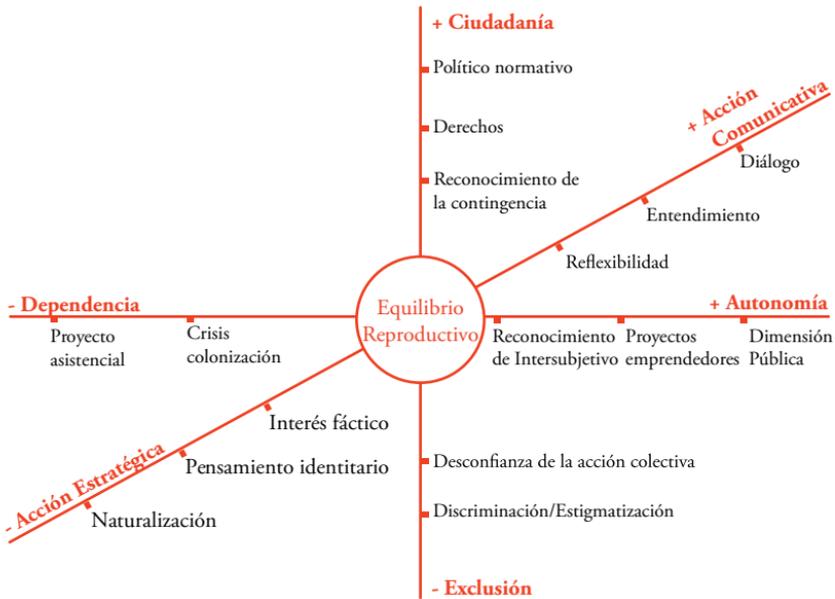
Contreras 2007, Tockman 2005, Contreras, Cooper, Herman, Neilson, 2004) colocan como punto clave del despegue en términos de superación de la pobreza una mayor empleabilidad. No cabe duda que el trabajo se vuelve un factor crucial. La propia ficha de medición de la pobreza entre sus cambios contiene dar mayor peso a las dimensiones de educación y empleo. Existen investigaciones que nos muestran que las tasas de empleo son crecientes a medida que los niveles de educación suben, a la inversa, mientras menor es el nivel de educación sistemática menores son las posibilidades de trabajo. Con básica incompleta o menos el empleo cae 4 puntos, con media incompleta casi 2 puntos. Sólo con media completa y más sube 2 puntos (Beyer/Sapelli, 2008).

Sin embargo, al considerar lo anterior ponemos una alta vara para los programas sociales existentes. No sólo porque no todos ellos consideran el factor empleo sino porque no existe sólo una zona cero en términos de empleabilidad. Como lo ha demostrado Castel<sup>97</sup>, hay un proceso profundo de desafiliación, que lleva a las personas a un cuadrante entero de negatividad, donde se combina la mayor dependencia con la máxima exclusión, tal como se ve en el siguiente gráfico elaborado para potenciar niveles de autonomía en los programas sociales chilenos:

---

97 Para un mayor análisis ver: Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Editorial Taurus. Madrid, 1999.

Gráfico n° 1: Matriz de medición para autonomía y ciudadanía



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

Esto es fundamental de observar ya que el nuevo modelo en el Ministerio de Desarrollo Social pone un acento especial en el tra-

bajo. El acento es correcto, falta el diseño de estrategias diversas, que requieren de una tipología más de un planteamiento caso a caso. Asimismo, en esta dimensión se torna clave un estudio del contexto de empleabilidad en el que se encuentran las familias.

#### **4.2. Poner límites para los subsidios pero no dejar sin incentivo a los esforzados y exitosos:**

La superación de la línea de la pobreza se calculaba con un puntaje que ahora cambia en la nueva Ficha de Protección Social. A pesar de sus beneficiosas modificaciones, igual se llega a la determinación de un puntaje, cuya cifra crítica constituye a la vez, una buena y una mala noticia. La buena es que por sobre él se supera la pobreza extrema, la mala es que por haberlo conseguido, se suprimen todos los subsidios sociales que antes eran provistos a este grupo familiar. Este efecto perverso de una focalización única requiere ser revisado, ya que de otro modo las familias tienen un muy escaso incentivo para ir adelante.

Esto que los economistas denominan impuesto marginal del 100%, involucra que no hay una escala descendente de los subsidios ni que se está visibilizando como corresponde a los esforzados para premiarlos. En palabras simples, falta un sistema que sepa observar a aquellos que han superado cierto umbral, pero que requieren de otros apoyos para seguir adelante. Para ello es fundamental entender que para muchos chilenos la pobreza es un episodio que se reitera, una especie de ciclo que no siempre logran superar en forma consistente. No pasar de cien por ciento a cero, es una urgencia incluso para dar mayor rentabilidad a los programas. Esta dinámica requiere ser observada para hablar de calidad de programas sociales.

Falta un sistema escalonado de avance: a pesar de contar con una red social creciente, ésta es aún imperfecta. Muchos programas sociales replican sistemas y por otra parte, los usuarios que egresan de ellos no tienen otro programa que los apoye a subir el siguiente escalón. Esto no sólo es visible en el caso de programas de superación

de la pobreza sino de niños con maltrato grave, violencia intrafamiliar, comunidades terapéuticas para jóvenes, programas de reinserción juvenil, mujeres temporeras.

Muchas veces se confunde la complejidad con un perfil del usuario. Si la intervención social es una oferta, tenemos que mejorarla para hacerla existente como sistema de elección de oportunidades. Para ello se requiere flexibilizar los programas, hacerlos más transitables y mejor conectados.

Aún existe poca comunicación entre subsistemas. Esto involucra la forma en que se toman las decisiones de inversión en la dirección de presupuesto y la urgencia de tener allí diagnósticos no sólo sectoriales de calidad. La focalización tuvo una gran virtud, mostró un lugar. Eso hay que multiplicarlo. La hemos pensado para las personas, ahora hay que hacerlo para los programas, para que ellos no se repliquen, para que estén mejor distribuidos, para que aporten en forma efectiva a la dinámica de superación de la pobreza. Por tanto, para evitar que se vuelva a reproducir ese círculo de la pobreza ya tan célebremente descrito por Lewis<sup>98</sup>, hay que salir al camino con una oferta que no desincentive los esfuerzos, que dé efectivamente oportunidades de crecimiento y nó sólo en los niveles más extremos. De otro modo, la propia política se vuelve ineficiente, paradójicamente creyendo focalizar mejor el gasto social.

Lo anterior ha sido posible porque se han acumulado datos de gente pobre pero pocos de la dinámica de la pobreza en la gente: más de un tercio de la población chilena en diez años enfrentó episodios de pobreza<sup>99</sup>. Nos puede ir mejor, pero eso no garantiza que nos quedemos mejor para siempre. No sólo vamos de menos a más, como soñaba Martín Rivas a comienzos de siglo. Encontrar un sistema de incentivo que apoye a que esta dinámica no se reitere negativamente,

98 Para un mayor análisis ver los siguientes textos de Oscar Lewis: Los hijos de Sanchez, La vida, Hacia una antropología de la Pobreza.

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

resulta crucial para mejorar la calidad. En medicina contamos con un electrocardiograma que observa el ritmo del corazón. Aún no tenemos un electrograma social que nos informe de: Ingreso – Formas de intervención – Egreso. Como los programas son sectoriales y limitados, la gente simplemente egresa y como en un buen cuento... desaparece, salvo en algunos de ellos donde se hacen esfuerzos de seguimiento. Es decir, tenemos en Chile muchos más desaparecidos, sólo que no todos ellos tienen esas familias notables, incansables en su búsqueda...¿Dónde están, los miles de niños y niñas egresados de hogares y residencias, o los que fueron recolocados en otras familias? ¿Dónde están los jóvenes que alguna vez pasaron por alguna comunidad terapéutica, los usuarios de microcréditos exitosos en los primeros seis meses, las 5000 mejores familias del programa Puente, las personas en situación de calle catastradas hace dos años? Mas aún, ¿Dónde están los que por múltiples razones nunca han sido pesquisados, pero que se encuentran en graves dificultades sociales? Claro que han existido muchos esfuerzos y se ha avanzado en políticas sociales, tenemos catastros, tenemos fotos, pero aún no tenemos película en un ámbito extraordinariamente móvil.

#### **4.3. La paradoja de las dos líneas de intervención social:**

Por otra parte, sabemos trazar los subsidios, ya que ellos están regulados por los diversos programas, pero no tenemos indicadores que nos muestren el progreso en términos de fortalecimiento de la autonomía, o de la ciudadanía, o de la participación. Todos ellos factores claves en el desarrollo de competencias, única manera de potenciar capital social en personas o comunidades en situaciones difíciles. Esto es contradictorio, ya que dichos grupos sociales serían los que más requieren de una habilitación social competente.

Para esto hay que medir una línea de base ausente en muchos programas y dimensionar la calidad de la intervención social entregada en estos términos. Sin esto, es muy difícil colocar estándares

adecuados en la intervención social: ¿Cuánto se demora un sistema de transferencia de renta para que las personas tengan un piso de empleabilidad mínimo, o para capacitarlos a una vida más independiente? ¿Cuánto es el porcentaje que se puede exigir en estos términos a un programa social? Desde luego que no es un 100%. Sería como un curso calificado entero con siete, o donde no exista ningún reprobado. Es evidente que si estos objetivos tienen un cumplimiento absoluto, en vez de elogios, deberían ganar nuestras sospechas.

Una cosa, por tanto, se observa con claridad: para mejorar la calidad de los programas sociales es preciso atender cuidadosamente, mediante investigaciones y estudios, estas paradojas de las políticas públicas en Chile, de otro modo, seguirán siendo inexplicables la falta de progreso especialmente en el enfrentamiento con fenómenos sociales extremos.

## Referencias bibliográficas

- Arriagada, R. (2002) Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Baumann, Zigmunt (2007) La sociedad sitiada. Editorial Antrophos
- Cohen E y Franco R (2005) Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. CEPAL. Siglo XXI editores.
- DIPRES (2008) Notas Técnicas. División de Control de Gestión. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Dirección de Presupuesto , DIPRÉS (2008) Balance de Gestión Integral año 2007 , instrucciones bgi 2007 ,<http://www.dipres.cl/>
- Habermas, Jürgen.(1985) “CONCIENCIA MORAL Y ACCION COMUNICATIVA”. Ediciones Península. Barcelona,
- Habermas, JÜrgen (2001) La inclusión del otro. Editorial Península, Barcelona
- Hardy, Clarisa (2004) Equidad y protección social. Editorial LOM, Santiago
- Irrázabal, I., Hairel, E., Sokolowski, S., & Salamon, L. (2006). Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de
- Lechner, N. (2000). Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. En Instituciones y Desarrollo N°7. Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org>

- Luhmann, Niklas. La sociedad de la sociedad. Editorial Herder. España, 2007.
- Matus, T. (1999). Propuestas contemporáneas en trabajo social: hacia una intervención polifónica. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Matus, T. (2002). La intervención social bajo el resplandor de lo público. FOSIS. En “Hoy es mi tiempo”. Colección Reflexiones para el Chile de Hoy. Santiago de Chile.
- Matus, T. (2004). El peso que queda. Documentos en Foco Expansiva n° 36 Octubre.
- Ministerio del Interior (2007) Guía 3: Instrumento de Autoevaluación del Sistema de Gestión de calidad de los Servicios Municipales. [www.chilecalidad.cl](http://www.chilecalidad.cl)
- Parsons W (2007) Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO México.
- Raczynski y Serrano (2002) La función de evaluación de políticas sociales en Chile. Asesorías para el Desarrollo.
- Silva, Verónica (2008) La ficha de protección social y su aplicación al Pilar solidario. MIDEPLAN.



## Capítulo IV.

# Los modelos de gestión de calidad: Bases para un sistema de gestión de calidad para programas sociales

Karin Roa Tampe<sup>100</sup>

### Las ONGs y su función en la intervención social en Chile hoy

No está lejos el tiempo en que era común concebir al Estado como única entidad que podía y debía hacerse cargo de la mayoría de las tareas sociales<sup>101</sup>. Fue así también en Chile, que hasta inicios del siglo XX veía al Estado como el principal y único responsable del desarrollo social<sup>102</sup>. A pesar de que las organizaciones sociales sin fines de lucro son de larga data, eran consideradas como marginales en cuanto a su impacto en la política social. Sin embargo, en los últimos tiempos, se ha evidenciado una clara retracción del Estado como gestor directo, acompañada de un mayor protagonismo de la sociedad civil a través de instituciones y organizaciones de apoyo social, principalmente en torno a los desafíos más acuciantes de su población vulnerable<sup>103</sup>.

100 Magíster en Psicología de la Universidad Católica de Chile. Coinvestigadora del equipo Fondef. Miembro del CEES-UC.

101 Salamon, L. & Anheier (1999). Nuevo estudio del sector emergente: resumen. Baltimore: Proyecto de Estudio Comparativo del Sector no Lucrativo de la Universidad John Hopkins

102 Krauss, 2002

103 Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies y Focus

Muchas de estas organizaciones han sido contempladas como socias estratégicas por las políticas sociales del Estado y han pasado de ser exclusivamente privadas, funcionando con independencia y en paralelo con iniciativas gubernamentales, a asociadas u operadores de programas del Estado. A partir de la década del 90, el gobierno de Chile ha atribuido gran importancia al Tercer Sector y, de hecho, el Ministerio de Planificación y Cooperación creó en esa década el “Departamento Enlace Gobierno-ONG”, hoy Departamento de Coordinación Intersectorial y Sociedad Civil, para incorporar a los privados con y sin fines de lucro en la lucha contra la pobreza<sup>104</sup>.

El auge de estas organizaciones como colaboradoras del Estado se expresa también en la función social que desarrollan: la de intervención social y psicosocial. Esa intervención surge de la diferenciación de las acciones que se llevan a cabo en el seno de las familias o de los grupos comunitarios de apoyo y ayuda mutuos y también se diferencia de la acción del Estado<sup>105</sup>, permitiendo o fomentando y regulando el establecimiento de estas instituciones que colaboran en objetivos pro sociales de manera subsidiaria a la acción estatal. Es a partir de esas necesidades y de esa diferenciación funcional que encuentra un nicho específico la acción de las organizaciones sin fines de lucro: el espacio de intervención social<sup>106</sup>. En general este tipo de intervención se hace cargo de los asuntos vinculados a las diversas formas de exclusión social que la diferenciación de la sociedad va generando.

Se denominará por tanto intervención social a un tipo de actividad realizada, en este caso por una OSFL u ONG, o Fundaciones y Corporaciones, de manera formal y organizada, con el propósito de (2006). Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro: Chile.

104 Jiménez, M. (2003). El Tercer Sector en Chile: una realidad emergente. En Revista de Trabajo Social, No 71/2003, pp. 123-140.

105 Fantova, 2002

106 Rodríguez, D. y Ríos, R. (2002). Las organizaciones sociales en una sociedad compleja. En el libro: Gobernar los Cambios: Chile, más allá de la crisis. Luis Moya S. (Editor). 2002. pp. 133-152. DOS Ministerio Secretaría General de Gobierno. LOM Ediciones. Santiago.

facilitar el desenvolvimiento autónomo y la inclusión de ciertos grupos a su entorno social como respuesta a la precariedad o la exclusión social. Esos tipos de intervención requieren contar con una legitimación pública o social<sup>107</sup> que sustente su actividad.

### **Un espacio de fortalecimiento y legitimación.**

Dada la aspiración a legitimación social en torno a un nicho funcional específico que se le reconocería a las organizaciones sin fines de lucro, en Chile se han favorecido dos vías diferentes para la legitimación de estas organizaciones. La primera dice relación con la transparencia y rendición de cuentas en torno a la proveniencia y, especialmente, con el uso de los fondos que le son asignados para la prosecución de sus fines.

En torno a esta última vía se ubican los múltiples esfuerzos realizados por las organizaciones de emprendimientos solidarios chilenas por profesionalizar y racionalizar las gerencias y las áreas de contabilidad de estas instituciones, con miras a llevar a cabo pormenorizadas cuentas, no siempre públicas, pero sí accesibles, respecto del destino de todo fondo privado o estatal que la organización recibe<sup>108</sup>. En torno a este aspecto, se han involucrado crecientemente profesionales de la administración y la contabilidad, que con su caudal de conocimiento y técnicas de administración han ido generando una rápida percolación cultural de las lógicas provenientes de administración de empresas hacia el plano de las organizaciones no lucrativas y la intervención social, con resultados positivos a veces pero también

---

107 Fantova, F. (2002). Hacia una gestión de calidad en los procesos de intervención social. En *Documentación Social*, No 128 (Julio-Septiembre 2002).

Fantova, F. (2005) *Tercer sector e Intervención social: Trayectorias y perspectivas de las Organizaciones No Gubernamentales de acción social*. Madrid. Editorial PPC

108 Ríos, R. (2006) *Certificación de intervenciones sociales. Perspectivas CEES-UC* en [www.cees-uc.cl](http://www.cees-uc.cl)

con suficientes casos de resultados poco felices.<sup>109</sup>..

Respecto del origen de los fondos, los mayores avances se han ubicado en torno a declarar qué porcentaje de los dineros que invierten provienen de gestión propia, del estado o de donaciones de privados. Pero, en general, en Chile no se declara la identidad de los donantes ni los intereses asociados a las donaciones, a diferencia de otros países que, como España, están incorporando dicha información en sus reportes. La transparencia de la gestión y del funcionamiento de las ONGs en Chile está aún en sus etapas iniciales de institucionalización. Aún así, existen iniciativas de organizaciones chilenas en torno a este tema, como se describirá más adelante en este artículo, que muestra que están incorporando los objetivos de fortalecer el trabajo en estos temas y, por esa vía, fortalecer su legitimidad y credibilidad.

La segunda forma de legitimación, corresponde a una segunda etapa en la vía del fortalecimiento y legitimación institucional. Más relevante desde el punto de vista de una discusión en torno a la calidad, es la que deriva de una demanda de eficacia y de procedimientos de verificación de resultados positivos en los usuarios que atienden estos programas. Vinculado tanto a la ética detrás de las exigencias que hace la sociedad, sea por obra de profesionales, centros de estudios, los carismas fundantes de algunas organizaciones religiosas, así como también por exigencias del gobierno o de coaliciones de ONGs se espera de estas organizaciones que realicen lo que comprometen: que lleven a cabo la inclusión de los excluidos, que fortalezcan capacidades en las personas y les ayude a superar situaciones de vulneración que se consideran cada vez más como intolerables en el seno de una sociedad que alcanza niveles de desarrollo y bienestar que la ponen en

---

109 Para ver elaboradas críticas a la idea de “empresa social” y a la analogía entre empresas y emprendimiento solidarios, ver Anheier, H. (2000) *Managing non profit organizations: toward a new approach*. Working Paper I. Center for Civil Society at London School of Economics and Political Science” y Drucker, P. (1992) *Managing the non-profit organization: practices and principles*. Estados Unidos: HarperCollins Publishers.

el nivel de los países con mediano desarrollo en el mundo.

La observación se pone sobre esta segunda vía de fortalecimiento y legitimación del Tercer Sector cuando se formula un modelo de gestión de calidad para programas sociales. La respuesta que se observa acerca de los resultados es elusiva puesto que sobrepasa la capacidad de las organizaciones para medir la evolución o resultados (tales como recuperación, reparación, fortalecimiento, habilitación) de los usuarios mientras se encuentran en el programa. Más difícil es seguir al usuario tras su egreso del programa, toda vez que los resultados que serían de interés a veces requieren años para ser observados en conductas o en percepciones<sup>110</sup>. De allí que se puede optar por un camino intermedio que se enfoca en determinar qué componentes permiten desarrollar una oferta la calidad en la prestación de los servicios, más que en los resultados que pueden producirse en un usuario, ya que así se admite la existencia de alternativas que no pueden preverse ni prescribirse sin riesgo de atropellar sus derechos.

Cuando se trata de intervención social llevada a cabo con fondos públicos que se ofrece a personas con múltiples problemas y con escasas alternativas entre las que escoger, las demandas de calidad y de resultados exigen un modo de llevarla a cabo que asegure al menos algunos cumplimientos mínimos de expectativas fundadas acerca del servicio recibido. Además es necesario considerar que en muchos casos, esas personas no están en condición de ejercer una decisión de participar o no porque la intervención se prescribe por aplicación de la ley para proteger o sancionar a algún usuario. Si socialmente es plausible superar desigualdades y vulneraciones de derechos, es porque eso puede lograrse por la acción sistemática de estas organizaciones, toda vez que, como ya se dijo, conseguirlo excede las capacidades para llevar a cabo esa tarea por sus propios medios tanto de las familias y de las comunidades como del propio Estado<sup>111</sup>.

110 Ríos, R. (2006). Op. Cit.

111 Fantova, Op. Cit. 2002, 2005. También Teixido, S. y Chavarri, R. (2001) Mapeando las Fundaciones en Chile: características y desafíos para el siglo

## Responsabilidad en la interdependencia.

Se han descrito las bases de un escenario de interdependencia entre el Estado y las organizaciones de emprendimientos solidarios que se caracteriza por la prosecución de una mutua cooperación en la solución de asuntos públicos relevantes<sup>112</sup>. Si bien desde el punto de vista de las percepciones e intenciones este tipo de relación podría teorizarse en un espacio amplio, interesa más en este capítulo observar las diversas expresiones concretas de tal sistema de cooperación mutua. Desde el punto de vista financiero, en Chile el 43% del financiamiento de las organizaciones que ofrecen servicios sociales proviene del Estado; que lo pone a disposición de las organizaciones a través de sistemas de subvenciones, aportes fiscales dirigidos discrecionalmente, licitación de servicios o prestaciones y de franquicias tributarias<sup>113</sup>. Este financiamiento permite la continuidad de la existencia de muchas de estas organizaciones, especialmente para aquellas para las que el aporte del Estado bordea o supera el 90% de su financiamiento.

Por otro lado analizando el apoyo de las ONG al rol del Estado por medio de los servicios que pone a disposición el gobierno en materias de protección social, una proporción importante de ellos está siendo ejecutada por organizaciones privadas sin fines de lucro. Un ejemplo lo constituye el Servicio Nacional de Menores, SENAME y sus programas de protección a la infancia, que durante el año 2007 de los cuales el 98,7% de las atenciones de los niños se llevó a cabo a través de organizaciones privadas<sup>114</sup>.

---

XXI. Santiago: ProHumana Ediciones.

112 Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies y Focus, Op. Cit. 2006. También Matus et al, (2007).

113 Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies y Focus, 2006

114 Sename (2008). La atención de SENAME en cifras. Revista Sename N°22, 2008

Esta interdependencia genera una serie de exigencias a todos los actores involucrados, para lograr legitimar el sistema de cooperación. En primer lugar, una demanda de transparencia en los criterios de asignación de recursos por parte del Estado; y, correspondientemente, una demanda de rendición de cuentas y de la máxima transparencia posible a las organizaciones sin fines de lucro respecto a lo que hacen con los fondos públicos que les son confiados. Ambas demandas están ya capturadas en parte, por un lado por un sistema de licitaciones públicas y por la fiscalización del gasto público que se lleva a cabo por diversos mecanismos de control fiscal, que velan por la eficacia del gasto y por la rendición de cuentas públicas efectuado desde la Contraloría General de la República a cada organismo público. Por otro lado, es observable que crecientemente las organizaciones han realizado la publicación de información acerca de su gestión; sin embargo, aún no se encuentre evidencia suficiente que de cuenta de los resultados de sus programas sociales o de las condiciones de su oferta de servicios que acogen a aquellas personas que carecen de opciones.

Es comúnmente aceptado que evaluar es caro y normalmente requiere de tiempo o competencias que no necesariamente es fácil encontrar en programas sociales abocados a la intervención social y psicosocial. Debido a que su experticia es otra, en el ámbito de los resultados, del impacto o la determinación de condiciones adecuadas para el diseño y evolución de los modos de intervención se observa una especie de caja negra de la función social orientada a la inclusión. Esto conduce a que, finalmente, sus apoyos sociales, financieros y técnicos descansan en un acto de fe por parte de todos aquellos que no están en la realización concreta y directa de esas atenciones<sup>115</sup>.

La expresión “acto de fe” denota que hay que creer aún cuando no se puede ver: que ese acto se basa en una confianza a menudo

115 Matus, T.; Razeto, A.; Funk, R. y Haz, A. (2008). Innovar en calidad: construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales. En Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

ganada sólo en base al tiempo que aportan los años de existencia de la organización; otra veces por pertenecer a círculos sociales o religiosos cercanos, o simplemente por contactos personales en la red social que sustenta a la organización. Las premisas en que se cimentan las confianzas depositadas en el sistema de ONGs son insuficientes en una sociedad que cuenta cada vez con más organizaciones y que seguirá necesitándolas a todas (o a casi todas) porque aún hay trabajo pendiente en torno a una exclusión siempre emergente que es la contracara de las nuevas inclusiones y los progresos de un país<sup>116</sup>.

Sin embargo, a veces por falta de contactos o falta de estrategias de difusión o, finalmente por falta de financiamiento, muchas organizaciones que realizan un bien logrado proceso de intervención tienen menor acceso a oportunidades de trabajar que aquellas que operan a gran escala. O aquellas que se dedican a resolver ciertos temas que son acuciantes para un grupo menos visible no tienen suficiente apoyo, ni del Estado ni de privados, puesto que aún no han ganado espacios comunicacionales que les permita poner esos temas en la discusión de las prioridades sociales o de políticas públicas.

El fortalecimiento y la legitimación de la función de las ONGs en Chile hoy, debieran cimentarse en premisas de la confianza que se generan en un espacio social de diálogo; donde los buenos no son buenos porque lo afirman sino porque lo demuestran: Esto requiere pasar a la argumentación y reflexión acerca de los criterios mediante los cuales la audiencia o los incumbentes de estas organizaciones ven fundamentadas las razones por las que esas organizaciones debieran seguir en funcionamiento, y de fundar esas razones en el adecuado cumplimiento de la función que tienen en la sociedad.

---

116 Sunkel, O. (1971). Integración transnacional y desintegración interna. Trimestre Económico, Santiago.

## Sistemas de gestión de calidad: normas y modelos.

### Los sistemas de gestión de calidad.

Los sistemas o modelos de gestión de calidad van llegando por percolación al Tercer Sector. Predominante ya en la empresa desde la década de los ochenta y progresivamente en la administración pública desde la de los noventa la lógica de la gestión de calidad rodea todos los flancos con los que se relacionan las organizaciones solidarias, y por esa vía aparecen como una solución a algunos problemas que las ONGs también encaran<sup>117</sup>. Esta percolación se entiende tanto por la llegada de profesionales que desde las empresas privadas traen estos modelos, como también por la observación de estas prácticas en las empresas<sup>118</sup>.

La forma que han adquirido estos sistemas en general se puede resumir en dos grandes tipos: normas de calidad y modelos de excelencia. Se analizarán las bases y algunas de sus premisas con el fin de mostrar luego el tipo de modelo que se plantea para el Tercer Sector en este proyecto.

### Normas y Estándares

Las normas de calidad constituyen hoy una constelación amplia de sistemas estructurados de operación y de interacción entre organizaciones y actores de diversos ámbitos tanto a escala nacional como mundial.

---

117 Rodríguez, D. y Ríos, R. (2002)

118 Para profundizar este análisis ver López, J. (2008). La percolación cultural o cómo el mercado se institucionaliza en el Tercer Sector. *Papers* 87, 2008, Universidade da Coruña, Departamento de Sociología, Ciencia Política e da Administración. También en De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil: Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Ed. Paidós SAICF.

Un estándar es una regla que en conjunto con otras en relación a un mismo proceso o producto conforman una norma. A diferencia de otras normas que se encuentran vigentes en la sociedad, ellas son producidas por organizaciones con el fin de homogeneizar, formalizar y coordinar sus expectativas y transacciones en una escala nacional o internacional<sup>119</sup>. Su aplicación y cumplimiento es voluntario, a pesar que la certificación los transforma en reglas que se deben cumplir al interior de sistemas de acreditación o certificación de dominio público, como son las normas ISO (International Standards Organization) que, vigentes desde hace décadas, son el tipo de norma al que se refiere este análisis.

Su configuración suele ser ésta: un estándar establece las cualidades deseadas de un producto, una actividad o hasta de un documento, (por dar ejemplos diversos), y la adopción de un estándar impone a quien lo adopta la necesidad de dejar establecido y declarado además un modo consistente de hacer las cosas, consistente con las características deseadas del resultado<sup>120</sup>. Un ejemplo de esto es cualquier norma de la familia de las ISO 9000: en ellas se especifica que las necesidades y expectativas de los clientes deben ser consideradas a la hora de diseñar y elaborar productos y servicios: Luego se solicita que el modo en que esa opinión será recogida, considerada e incorporada en el diseño de productos quede especificada en un manual operativo que, junto a muchos otros, concreta el sistema de gestión de calidad: Este compendia el tipo de cumplimiento que se da a la norma, lo que es objeto de revisión y certificación.

Esta estandarización del proceso o producto puede llevarse a cabo al interior de un proceso específico o de una unidad de la organización: por ejemplo, la unidad de atención de clientes o el proceso de

---

119 Brunsson, N., Jacobsson, B. and Associates (2000). A world of standards. Great Britain: Oxford University Press.

120 Nieto y Ross, 2006. También ONGconCalidad (2007). Curso básico en gestión de calidad para ong de acción social. [www.ongconcalidad.org](http://www.ongconcalidad.org)

venta de patentes para circulación de automóviles. Sin embargo, la lógica de un sistema de calidad de tipo normativo impone la necesidad de considerar cómo se va a alinear a todos aquellos “otros” (que no se encuentran en la organización). Esto incluyen tanto a los procesos de entrada y sus actores (otras organizaciones o personas que proveen insumos o aportan fases previas del proceso), así como a los procesos de salida y sus actores (distribución o recepción de lo que la organización produce): En tanto se trata de un sistema de calidad no puede dejar de velar por ningún factor que influye el cumplimiento de los estándares que impone la norma. Aunque no impone que quienes están vinculados a la organización por una integración vertical anterior o posterior que tengan certificación bajo la misma norma, sí impone la necesidad de articular o estructurar un modo de relación con ese otro actor de modo de velar por los resultados según el estándar.

### **Análisis crítico de la aplicabilidad de las normas de calidad al Tercer Sector en Chile**

Se le ha criticado a los estándares de alcance mundial, como las normas ISO por ejemplo, el hecho de ser creados a gran distancia de quienes deben aplicarlos, sin asumir sus observaciones, premisas o condiciones requeridas para su cumplimiento<sup>121</sup>. Esta crítica es discutible pues para la creación de normas es común que se conformen foros mundiales y comisiones en distintos países, cuya representatividad respecto del universo posible no puede ser conocida. Lo que plantea es la necesidad o deseabilidad de lograr una amplitud de participantes en el debate acerca de las normas debido a que tienen valor comercial y por ende buscarán ser ampliamente adoptadas.

Por otro lado, precisamente en su alto grado de abstracción radica la fortaleza de los sistemas de normas de calidad. En un foro mundial de transacciones y comunicaciones, el alto grado de abstracción

121 Ib idem.

de las infinitas situaciones particulares posibles y la estandarización, (entendida como lenguaje común para homogeneizar o uniformar operaciones y productos) permite una ruta, un lenguaje común entre organizaciones y personas que, sin necesariamente conocerse, conocen su modo de operar. Esto alude al hecho que en un sistema social donde existen enormes asimetrías de información en torno a ciertos aspectos relevantes para consolidar confianza entre actores que no se conocen y que son indiferentes entre sí, las normas otorgan compartimientos de certidumbre y conocimiento unívoco respecto de algunos aspectos organizacionales de actores corporativos o empresariales que son desconocidos en términos sociales y personales.

Otra consideración de interés en el marco de esta comparación de sistemas de gestión de calidad es la presencia de dos supuestos que operan a la base de las normas de calidad: la alta capacidad de racionalización de las organizaciones y la uniformidad como anhelo o como resultado<sup>122</sup>.

Todo sistema de gestión de calidad da por supuesta una premisa inicial que postula que la calidad en un producto o proceso resulta de intentos concientes, estructurados y ajustados a los planes de la organización de llevar a cabo un funcionamiento regular<sup>123</sup>. Esto equivale a decir que a partir de los planes o prescripciones que emanan desde la alta gerencia todas las acciones de las personas y actividades en la organización se ajustan en forma de modo suficiente como para que ese funcionar lo haga de acuerdo al estándar. Esto requiere a su vez una premisa anterior: que tanto los roles como cada una de las operaciones que se llevan a cabo al interior de la organización están claramente definidos y que éstos pueden ser observadas y evaluadas por la alta gerencia.

En su conjunto las dos premisas comprometen la aplicabilidad real de una norma de calidad del tipo ISO en los programas sociales que

122 Para un interesante análisis ver Brunsson, Jacobsson and associates, op.cit.

123 Nota vacía

se realizan en el Tercer Sector: en general estas organizaciones encaran procesos de atención a personas que viven fenómenos de difícil definición y de límites difusos, en servicios que tienen que responder a una alta incertidumbre, y que lo encaran por la vía de dejar en una amplia ambigüedad parte importante de los roles y de las funciones que se requieren, que puede proveer además espacios de comodidad para tareas desempeñadas con bajo nivel de reflexividad y certezas ilusorias para un observador externo. Se suelen estandarizar sólo aquellas que influyen la relación con los mandantes o los aspectos legales, como son las planillas de registro o los aspectos contables, pero el resto es de baja especificación<sup>124</sup>. Dado ello, la aplicación de este tipo de sistema de calidad pareciera difícil, y poco apropiada, a la realidad de las ONGs en Chile hoy.

Otro asunto, de índole distinta, es la homogeneidad o la uniformidad como anhelo o como resultado. Según Brunsson, Jacobsson et al. (2000), uno de los rasgos de las normas de calidad que las ha hecho más útiles en el contexto actual al interior de un sistema de organizaciones enorme y distante es que, pese a esas distancias y diferencias, la norma homogeniza los resultados en torno a uno o más estándares que resulten relevantes en un mercado o sector. Es decir, otorga un espacio de uniformidad al interior de una gran heterogeneidad de organizaciones.

Pensado en el Tercer Sector, cabe la pregunta de cuánta homogeneidad resultaría adecuada a los fines de organizaciones cuya mayor utilidad es especializarse en la atención de ámbitos bastante específicos de poblaciones y fenómenos. Hacer comparable una manzana en China y en Chile puede tener cierto valor al interior de un mercado de manzanas de 20 cm de diámetro, pero ¿qué utilidad tendría el homologar algún aspecto de los hogares de niñas que han sufrido de explotación sexual en Concepción y en Santiago, cuando en realidad

124 Para una descripción completa de este rasgo de las organizaciones, ver Cortázar, J.C: (2007). Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo-BID.

no hay más de un programa en cada una de esas dos regiones y no muchos más a lo largo de todo Chile, y además han vivido situaciones algo distintas dada la diferencia regional? ¿Cuán útil sería que su funcionamiento estuviera normado?

Se pueden homologar los sistemas de registro, los sistemas contables y hasta la calificación de los profesionales que las atienden, pero siendo no más de cinco programas en Chile, ¿qué valor tendría forzar su funcionamiento a escapar de sus particularidades para acoplarse a un sistema que no tiene más de cinco actores? ¿Quién va a invertir en formular un estándar para cinco actores? Finalmente, si ese estándar fuera creado por alguien, ¿tendrían las organizaciones el dinero para comprar los servicios de consultoría y certificación por la norma? Esto implica que las normas son de utilidad, pero bajo condiciones donde hay una multiplicidad de actores en comunicación y donde existe un estándar deseable al que acogerse. Si esas condiciones no están dadas, la emergencia de una norma de certificación para un sector o tipo de intervención tiene una utilidad discutible.

Este es el último aspecto en el cual las normas de calidad resultan de baja aplicación al mundo de las ONGs en Chile hoy. Escasamente provistas por recursos que casi nunca alcanzan a solventar su operación mínima, en general una certificación ISO 9001, por dar un ejemplo, resulta cara para un programa social. Además de caro, resulta de baja utilidad en cuanto el conjunto de estas organizaciones no suele tener norma ISO 9001, aún cuando no por ello escapan a la interpelación tanto como al anhelo de la gestión de calidad. Es sólo que es en otros mercados (de las empresas productivas o de servicios con fines de lucro) donde las normas tienen validez y utilidad, como ya se ha intentado mostrar.

Por los argumentos analizados, los sistemas de gestión de calidad de tipo norma resultan un aporte difícil de adaptar a la generalidad de las ONGs chilenas.

## Las declaraciones de principios

Otra forma de coordinar y comprometer ciertos grados de predictibilidad y compromiso con formas determinadas de hacer las cosas son los principios orientadores, agrupados normalmente en declaraciones de principios, decálogos o formas análogas. Ellos configuran declaraciones que operan al modo de horizontes que orientan la acción, pero no son propiamente estándares en el sentido de especificar el tipo de operación y procesos que les darán realidad.

Un ejemplo es la Carta de Responsabilidades de las Organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI), que a modo de ejemplo se describe a continuación, con el fin de mostrar tanto las ventajas como las limitaciones de este tipo de declaraciones en torno a la respuesta de la calidad de los programas sociales.

La Carta de responsabilidades de las ONG internacionales<sup>125</sup> es un documento de 8 páginas publicado en el año 2006 por la International Non-Governmental Organisations Commitment to Accountability, colectivo de organizaciones no gubernamentales que actúan a nivel internacional.

En esa carta las organizaciones firmantes declaran algo que no es usual de ser declarado: los grupos de interés o incumbentes a quienes influye su acción, y declara como tales a las generaciones actuales y futuras, el medio ambiente, sus usuarios, miembros colaboradores y el personal, los donantes, los medios de comunicación y el público en general, entre otros. Dados esos grupos de interés, declara que su funcionamiento va a regirse tanto por los objetivos particulares de cada organización como por los siguientes principios, que se usan como herramientas para ponderar los diferentes puntos de vista e intereses de todos esos incumbentes:

Respeto de los principios universales; Independencia; Defensa responsable de sus intereses; No discriminación; Rendición de cuentas; Auditoría; Exactitud de las informaciones; Buen gobierno.

125 <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/>

Recaudación ética de fondos; y dos más cuya definición se agrega para facilitar la comprensión del tipo de declaración que los principios constituyen:

- Programas efectivos: “Procuramos trabajar en auténtica colaboración con comunidades locales, ONG y otras organizaciones, con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible que responda a las necesidades locales”<sup>126</sup>.
- Transparencia: “Nos comprometemos a ser abiertas, transparentes y honestas en cuanto a nuestras estructuras, políticas, actividades y a nuestros objetivos. Estaremos en contacto con nuestros grupos de interés para informarles sobre nuestra organización, poniendo, además, informaciones a disposición de la opinión pública”<sup>127</sup>.

Dado este tipo de declaración de principios, lo que se espera es que más que una guía respecto cómo lograr la calidad, estos constituyen criterios que considerar en las comunicaciones y decisiones de la organización. La forma y oportunidad en que estos criterios se tomen en cuenta en el día a día de la intervención social o de la gestión global de los programas sociales queda a determinación de los firmantes, por lo que no constituye un sistema concreto para la auto-observación, sino, más bien, un sistema abstracto: ilumina consideraciones pero no especifica operaciones o metodologías, con toda la libertad pero imprecisión que eso podría aportar a un sistema de calidad de la oferta de programas sociales. De allí que no se puede constituir en un modelo o norma de gestión de calidad, y de allí que si bien contribuye a la transparencia o al buen gobierno de las organizaciones, no es suficiente para la conformación de un sistema orientado a la calidad de los programas sociales.

Probablemente no pueda saberse cómo estas declaraciones de principio o decálogos de principios aportarían al fortalecimiento de

126 Carta, pp. 4

127 Carta, pp.5

un sistema de confianza y legitimidad para el Tercer Sector. Dado que normalmente las organizaciones declaran que adhieren a esos principios es posible que no puedan fundar estilos de gestión por sí mismo orientados a la calidad, puesto que no necesariamente hacen el paso siguiente de especificar qué aspectos de su gestión se comprometen con ellos y los resultados u operaciones resultantes y esperables de esa especificación.

Su valor se encuentra más bien acotado al hecho de ser una fuente insustituible a la hora poner en el tapete ciertas consideraciones que toda ONG que se considere responsable, transparente, etc. debería tener en cuenta, si es que aportan también a la toma de decisión del día a día de las organizaciones y también sirven para incorporar temas para el análisis de las bases sobre las cuales actúan las organizaciones del Tercer Sector.

## **Modelos de excelencia**

Una última forma de diseñar un sistema de gestión de calidad es a través de la determinación de criterios o dimensiones de la gestión que, en combinación establecida con la guía de teorías explicativas (que el mismo modelo especifica), permiten conseguir el objetivo de la organización.

Ese modo de llevar a cabo puede calificarse como un modelo de mejora continua, de excelencia, o de innovación. Modelos de este tipo de gestión de excelencia, son los modelos Malcolm Baldrige, el Modelo Iberoamericano para la Excelencia, el EFQM {agregar significado de la sigla} de excelencia europeo y también el Modelo Chileno de Excelencia, adaptado de los anteriores en Chile por la organización gubernamental Chilecalidad y que ha encontrado aplicación tanto en empresas como en municipalidades<sup>128</sup>.

---

128 Nieto, C. y Ross, L. (2006). Comparación entre los modelos de gestión de calidad total: EFQM, Gerencial de Deming, Iberoamericano para la Excelencia y Malcolm Baldrige. Situación frente a la ISO 9000. Conferencia del

Estos modelos se definen como marcos analíticos no prescriptivos<sup>129</sup>, con los cuales se realiza una auto-observación de la forma en que funciona regularmente la organización en ciertos ámbitos que se consideran relevantes (lo que los diferencia de los principios de acción en cuanto no son criterios abstractos). Como en todo modelo para el análisis organizacional, se especifican determinados ámbitos de observación que se relacionan entre sí bajo claras reglas de vinculación necesaria o, más ambiciosamente, de causalidad<sup>130</sup>.

Una forma de comprender la estructura de un modelo de gestión de calidad como éstos es el siguiente (tomado del EFQM Europeo): los resultados excelentes de una organización con respecto al rendimiento, personal, clientes y sociedad (en general a los incumbentes o, en inglés, stakeholders), se logran a través de una cuidada gestión del liderazgo, el personal, la política y la estrategia, las alianzas, los recursos y los procesos, los cuales se entienden como facilitadores<sup>131</sup>. En el caso del Modelo Baldrige, asume que los resultados excelentes se basan en un sistema de liderazgo, planificación estratégica, enfoque hacia el cliente y hacia el mercado<sup>132</sup>.

El esquema común para estos modelos de excelencia es la especificación de una misión y resultados esperados para múltiples incumbentes, y luego la determinación de un modo de lograrlo en base a un planteamiento explícito respecto de cómo se articulan los componentes de la gestión global del sistema hacia esos resultados previstos. Esto se especifica en base a las dimensiones o criterios que cada modelo considera como críticos. Estos esquemas o modelos impulsan la aplicación de los criterios como herramientas de autoevaluación a través de las que se identifican las fortalezas del sistema de gestión así

---

129 es decir, no es necesario realizar la gestión de acuerdo a ciertos cánones para asegurar o garantizar la calidad, como en el caso de las normas de calidad.

130 Nieto, C. y Ross, L. (2006).

131 Nieto, C. y Ross, L. (2006).

132 <http://www.baldrige.nist.gov/>

como las oportunidades y áreas de mejora<sup>133</sup>.

Además estos modelos incorporan la determinación de dispositivos o actividades de retroalimentación o feedback al interior del sistema, con el fin de dejar instalada algún tipo de auto-observación estructurada y definir el modo en que la observación se transforma en cambios efectivos: definir una estrategia, desplegarla y revisarla, en el caso del modelo Baldrige, y junto a esos tres mencionados la evaluación y revisión en el caso del modelo EFQM<sup>134</sup>.

Además de las dimensiones críticas, el modo de relacionarlos y el dispositivo de retroalimentación, los modelos tiene criterios y, al interior de cada uno, sub-criterios. Para tomar un ejemplo concreto, obsérvese el Baldrige National Quality Program, creado en 1988. Éste programa se orientó al desarrollo y evaluación de estándares de excelencia para el mundo productivo, enfocándose básicamente en los temas de la eficiencia y la efectividad<sup>135</sup>. Como uno de los referentes internacionales, recién el año 2006 desarrolló un estudio piloto tendiente a probar y validar los estándares de excelencia en el desempeño de las organizaciones sin fines de lucro. Este Criteria for Performance Excellence toma cuatro ejes como la base de su propuesta: liderazgo, ética, innovación y competitividad, siendo siete sus categorías de evaluación:

- Liderazgo
- Planificación estratégica
- Focalización al cliente y al mercado
- Medición, análisis y gestión del conocimiento
- Focalización en la fuerza de trabajo
- Gestión y manejo de procesos

---

133 <http://www.baldrige.nist.gov/>

134 Nieto y Ross, 2006.

135 <http://www.baldrige.nist.gov/>

- Resultados.

A su vez se plantea que para el análisis se crean dos triadas estratégicas: la de facilitadores o tríada del liderazgo, compuesta por Liderazgo propiamente tal, Planificación estratégica y Focalización al cliente y al mercado; mientras que conforman la triada de los Resultados la Focalización en la fuerza de trabajo, Gestión y manejo de procesos y Resultados.

Sobre una puntuación máxima de 1000, las áreas con mayor presencia y por ende prioridad son Resultados (450) y Liderazgo (120), siendo a su vez la subcategoría de Productos y Servicios resultantes la que tiene mayor peso (100 pts. en sí mismo, siendo parte de la categoría de Resultados)<sup>136</sup>.

Respecto a cómo se traduce este modo de funcionar a un lenguaje explícito que alimenta la confianza pública, los modelos de excelencia suelen acompañar la especificación autónoma del modo de funcionar al interior de las dimensiones críticas, con una revisión externa de los planes de mejora que son un resultado de la revisión permanente del modo de funcionar de la organización. A su vez, la revisión permanente es el dispositivo a través del cual se espera obtener la fuerza para el avance hacia un horizonte de excelencia que no tiene ubicación específica, sino que deviene de un perpetuo ajuste entre la organización y sus entornos relevantes. Un modelo de excelencia asume que la excelencia es siempre una oportunidad si se encuentra el modo de alcanzarla lo que debe estar en permanente revisión, puesto que tanto los entornos como las organizaciones se entienden como en cambio permanente y adaptativo que conserva el valor del emprendimiento solidario por la gestión que logra mantener la función social que la organización provee a la sociedad.

La forma concreta en que esta revisión se traduce en una señal o elemento que genera confianza al interior de un sistema de actores organizacionales y sociales es a través de la observación, análisis y

136 <http://www.baldrige.nist.gov/>

comparación por parte de jueces expertos, que facilita la adopción de decisiones que conduzcan hacia horizontes de mejor excelencia a lograr tras el diseño e implementación de un plan de mejora de la gestión. Es decir, las organizaciones deben mostrar frente a un auditor que han analizado su modo de operar, han planteado constantemente cómo mejorar esa operación con miras a una mayor excelencia y lo han conseguido, es decir, han implementado y evaluado los resultados de esos cambios. Finalmente los modelos de excelencia, como el modelo chileno, son formulados y administrados por organizaciones como Chilecalidad en Chile, que genera un premio anual a la excelencia, con lo cual dan foro público para el reconocimiento de las organizaciones que han adoptado un sistema de calidad en su definición estratégica<sup>137</sup>.

Dado que es una aplicación a nivel nacional, a la vez que se vincula a la prestación de programas sociales a través de ciertos programas de protección social que prestan, se analizará a continuación el modelo de excelencia para las municipalidades que deviene del Modelo Chileno de Excelencia.

## **Experiencias destacadas con miras a la gestión de calidad en el Tercer Sector en el mundo**

### **La experiencia de ONGconCalidad**

La norma ONGconCalidad es una norma de calidad originada en España que se plantea un conjunto de requisitos mínimos que toda ONG necesita cumplir para poder gestionar su nivel de calidad y mejorar progresivamente con arreglo a ella. Está pensado como un sistema global de gestión y busca constituir una guía para el desarrollo del sistema de calidad, al modo de redacción de una norma con elementos prescritos. Se actualiza anualmente.

---

137 Ver [www.chilecalidad.cl](http://www.chilecalidad.cl)

Esta norma se articula en base a siete aspectos para los cuales incorpora estándares en cada uno. Se refiere a actividades de planificación de la atención, desarrollo, seguimiento y evaluación de las actividades de intervención y también de apoyo<sup>138</sup>, por lo que es el ejemplo que mayor similitud podría tener con el modelo de gestión de calidad que se ha desarrollado por el CEES-UC en Chile.

1. Sus requisitos son los siguientes<sup>139</sup>:
  2. 1. Requerimientos del sistema con relación a las necesidades de clientes y de los requisitos legales.
  3. 2. Responsabilidad de la Dirección en la promoción y mantenimiento del sistema de calidad, en la definición de políticas y objetivos, así como en la aportación de recursos apropiados, en la aceptación de compromisos externos y en la aprobación de proyectos y servicios.
  4. 3. Planificación, tanto de los objetivos como de los procesos, los cambios, la prevención de riesgos y las contingencias.
  5. 4. Organización y desarrollo de las actividades y servicios, definiendo funciones y responsabilidades, la participación de profesionales, voluntarios y clientes, con respecto a sus derechos. Regula en este apartado también las relaciones y alianzas con las partes interesadas, la gestión por procesos, la gestión de los recursos humanos, las compras y la gestión económica y administrativa.
  6. 5. Medición del rendimiento de los procesos y documentación del sistema, incorporand auditorías internas para evaluar el funcionamiento de todo el sistema de gestión.
  7. 6. Mejora continua como actividad habitual de la organización, con tratamiento de no-conformidades, quejas, sugerencias y reclamaciones mediante acciones correctoras y preventivas.
  8. 7. Comunicación interna y externa, garantizando que tanto

138 Distinción aportada en Mintzberg, H. (1992) Diseño de organizaciones eficientes. Buenos Aires: Ed. Ateneo

139 Para mayor detalle ver Norma ONGconCalidad en [www.ongconcalidad.org](http://www.ongconcalidad.org)

los medios como el intercambio de la información sea eficaz en los distintos niveles.

La norma tiene dos herramientas asociadas que facilitan la introducción de un sistema de gestión de calidad. La primera consiste en una “Guía de Procesos”. Este instrumento orienta la revisión de los procesos aplicables en la gestión de programas sociales y en particular a los que buscan ajustar su sistema de gestión a la Norma. La segunda se trata de una aplicación informática llamada LORCA, que permite ser adaptado según las necesidades de cada organización usuaria y se asocia a potenciar las capacidades de monitoreo y registro del sistema<sup>140</sup>.

### Otros modelos existentes

En este tipo de estándares se abordan aspectos puntuales de la gestión e intervención de las organizaciones, particularmente los ámbitos de administración y administración contable. Destacan en este caso que varios de ellos se han creado específicamente para organizaciones sin fines de lucro, por lo que resultan de interés como antecedentes al modelo de gestión de calidad de programas sociales que son objeto de esta revisión. Algunos ejemplos son los siguientes:

El Center for Nonprofit Excellence de Executive Service Corps of Southeast Florida, Inc. promueve la certificación en aspectos de administración de organizaciones sin fines de lucro, cuyos ejes son la Administración y gobierno corporativa, Recursos humanos (personal y voluntariado), Gestión fiscal y Servicios a clientes (en organizaciones que proveen servicios directos).

La Not-For-Profit Services Association es una red de empresas de contabilidad de los Estados Unidos de América que prestan servicios de certificación de calidad en la contabilidad de las organizaciones sin fines de lucro. Trabajan directamente entregando certificación en el formato auditoría, y también a través de las empresas de contabilidad

140 Ver [www.ongconcalidad.org](http://www.ongconcalidad.org)

asociadas a la red. Esta red administra y ejecuta el programa Certified Nonprofit Accounting Professional (CNAP) que acompaña a las organizaciones en la estructuración de sus procesos contables.

La Fundación Paraguaya es una organización fundada en 1985 que se aboca a la promoción del emprendimiento a través de la entrega de créditos de iniciación productiva y capacitación. Ellos han desarrollado un modelo en conjunto con otras organizaciones del Colegio de Organizaciones de Desarrollo Social, en el seno del cual se ha generado SEDO, Sistema de Evaluación de Desarrollo Organizacional. Sus ejes de acción son la transparencia, el desarrollo organizacional, el impacto y la legalidad de las entidades que se asocian al colegio. Es decir, más que una certificación es un patrón de evaluación para la membrecía en una red de organizaciones.

La Fundación SES es una organización social que se dedica a la promoción y al desarrollo de la juventud, y en el marco de su acción desarrollaron el manual “Los Estándares de Calidad Organizacional” que sirven de guía para la autoevaluación de las organizaciones, sin aspirar a ser una certificación. Sus ejes son el Nivel Organizacional con un estándar estructural (rasgos, estructura y funcionamiento) y de actividad (elaboración y realización de programas); y un Nivel de relaciones y sustentabilidad con estándar estructural de relaciones, de imagen institucional y de gestión y desarrollo organizacional.

### **Una acreditación en boga: Certificación de transparencia y rendición de cuentas**

En un análisis de los sistemas de gestión certificables resulta de interés mencionar el caso de dos certificados que verifican la transparencia de la gestión. Si bien no se trata de sellos de calidad, e incluso podrían entenderse como aspectos parciales en relación a la calidad, permiten graficar la manera en que ciertos criterios específicos, como es la transparencia y rendición de cuentas, se ha impuesto en países

como Inglaterra, España y Chile con el fin de aumentar la confianza y legitimidad de la acción y resultados desarrollados por organizaciones del Tercer Sector.

En Inglaterra el Institute of Social and Ethical Accountability del Reino Unido creó el sello AA1000, desarrollado en 2003, luego de consultas a organizaciones de diversos ámbitos entre los que se incluyó a las del Tercer Sector<sup>141</sup>. Este criterio se basa en el concepto de accountability, el que podría traducirse como “responsabilización”. Parten de la premisa que los informes de responsabilidad de las propias organizaciones no bastan, dada la evidencia que los stakeholders no consideran válidos esos reportes por cuanto son elaborados por las mismas organizaciones que buscan validar su gestión por medio de esos documento. Por eso plantean la necesidad de una entidad externa que dé cuenta del cumplimiento de estándares por las organizaciones, y es en ese marco en que surge el estándar AA1000. El estándar plantea como eje la “inclusividad” de la forma de concebir la transparencia, con tres principios: la materialidad, la completitud y responsividad.

La “materialidad” dice relación con que la organización ponga a disposición de las partes involucradas (internas y externas) toda la información pertinente para hacer juicios, tomar decisiones y acciones informadas. Eso incluye información sobre viabilidad y cumplimiento de requerimientos jurídicos o legales relevantes, entre otros elementos. El principio de la “completitud” se relaciona con el modo en que la organización es capaz de identificar los aspectos materiales de su sustentabilidad, aspectos tales como el efecto del uso de sus productos o servicios. Finalmente, “responsividad” se relaciona con la capacidad de la organización para abordar activamente aquellos aspectos que han sido detectados como deficitarios o con necesidades de mayor desarrollo (citar).

Dado que el proceso de aplicación de estos estándares es realizado

---

141 Ver <http://www.accountability21.net/>

por empresas auditoras independientes, su utilidad tiene que ver con aumentar la visibilidad y credibilidad de la información que las organizaciones entregan respecto de su gestión a la sociedad y comunidad circundante. Esto es central pues es un aspecto a través del cual puede fortalecerse la confianza de las comunidades en las organizaciones que funcionan en su seno. Sin embargo es importante comprender que es un aspecto parcial de la confianza, y que otros criterios deben sumarse a ella si el objetivo es fortalecer el apoyo social a estas organizaciones para que contribuyan a la solución de problemas sociales acuciantes.

En el ámbito hispanohablante uno de los desarrollos similares disponibles es la de la Fundación Lealtad, organización española que surge con el objetivo de incrementar la cantidad y calidad de la información disponible sobre las acciones del Tercer Sector. Surge de la constatación de cierta desconfianza debido al desconocimiento de la realidad de este sector, sobre el destino de sus fondos y el impacto de las acciones que llevan a cabo (citar). Actualmente en su página web publica los informes de transparencia de las ONGs y expresa que su misión es poner información a disposición del público respecto de la transparencia y buenas prácticas de las ONGs para orientar con ese aporte el acto de donación<sup>142</sup>.

Para abordar este desafío es que desarrolló una “Guía de la Transparencia y de Buenas Prácticas de las ONG”, que tiene una edición anual desde el año 2003 que incluía 40 ONG, que llegaron a ser 117 en la guía 2007. Los principios de Transparencia y Buenas Prácticas guían la evaluación de cada organización, y los puntos considerados son: Principio de funcionamiento y regulación del órgano de gobierno, de Claridad y publicidad del fin social, de Planificación y seguimiento de la actividad, de Comunicación e imagen fiel a la información, de Transparencia en la financiación, de Pluralidad en la financiación, de Control en la utilización de fondos, de Presentación

---

142 [www.fundaciolealtad.org](http://www.fundaciolealtad.org)

de las cuentas anuales y cumplimiento de las obligaciones legales y de Promoción del voluntariado.

Sin entregar una certificación en particular, las ONG se asocian a la fundación y son monitoreadas cada año en el cumplimiento de los indicadores de cada estándar. Esto es reportado en esos mismos términos en la Guía anual, señalando la conformidad o disconformidad en los indicadores que corresponda. Así se procura que se cumpla con la misión de transparentar la organización y permitir una toma de decisiones informada de parte de quienes estén interesados en vincularse con alguna. De esta manera se constituye un foro público en el cual las organizaciones han aceptado ser expuestas en aspectos como su finalidad y manejo financiero, principalmente.

La transparencia como criterio, que es auditado por una organización que hace públicos los resultados, resulta un criterio relevante en un Tercer Sector voluminoso como es el Español, pero donde además existe un número de donantes también mucho mayor que en el sistema chileno. Esto ha sido facilitado porque en España existe la donación por parte de las personas naturales que les permite deducir un porcentaje de los impuestos que pagaría al Estado. No obstante el valor de lo anterior, es claro que este sello no penetra la barrera de la intervención y de los servicios que ofrecen estas instituciones, si bien la transparencia contribuye a la legitimidad y apoyo social al poner a disposición del público las actividades y algunos resultados de la gestión de estas organizaciones.

### **Avances en Chile**

ONGconCalidad en Chile: Durante el año 2006 un grupo de cinco ONG chilenas llevaron a cabo una revisión y adecuación de esta norma para Chile, elaborando una guía de auto-observación para uso interno de las ONGs del grupo de trabajo, en lo que se conoce como el único intento de traer la aplicación de esta norma al país<sup>143</sup>.

143 Notas extraídas del documento “Gestión de calidad en las ongs. Análi-

**Transparencia:** En Chile en torno a este tópico y al de rendición de cuentas existe un decálogo de transparencia cuya elaboración fue coordinada por la Comunidad de Organizaciones Solidarias que actualmente agrupa a 92 organizaciones chilenas sin fines de lucro. Las organizaciones que lo desean pueden declarar adherir al decálogo en su modo de funcionamiento, sin que el cumplimiento sea verificado o exigido en el contexto de algún tipo de certificación. Se trata más bien de un sistema de principios que debiera orientar la autogestión<sup>144</sup>.

**Transparencia y consistencia:** en Chile existía un “Sello de calidad” que puede ser incorporado dentro de la consideración de avances incipientes en Chile. Se trata del sello de calidad de la Corporación Simón de Cirene, organización que desde el año 1995 trabaja con organizaciones sin fines lucro para convertirlas en “empresas sociales”. En el marco de este objetivo desarrolla una serie de actividades, entre las que se cuentan talleres de administración y gestión, y consultorías en temas diversos como la captación de recursos o problemas de personal. Este sello es un reconocimiento que entrega a las organizaciones sin fines de lucro que hacen una Declaración “transparente y consistente” de sus actividades y que se comprometen a un Mejoramiento Continuo de su gestión organizacional y de los servicios que entregan a sus beneficiarios<sup>145</sup>. Para su obtención las organizaciones deben cumplir con dos requisitos: elaborar una Declaración y hacer un Compromiso de Mejora Continua. Si bien se encuentra disponible desde el año 2007, no existe un registro público de instituciones acreditadas, por lo que desde el punto de vista de sus aportes a un sistema de fe pública aún no puede considerarse como un elemento relevante para ese objetivo.

---

sis, sentido y proyecciones. La experiencia del Colectivo ONGs Calidad en Chile”. Disponible en [www.ongconcalidad.org](http://www.ongconcalidad.org)

144 [www.comunidadorganizacionesolidarias.cl](http://www.comunidadorganizacionesolidarias.cl)

145 [www.simondecirene.cl](http://www.simondecirene.cl)

## **Sistema Público de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)**

Un ejemplo de la aplicación de la lógica de normas de calidad a los servicios públicos es la existencia de los programas de mejoramiento de la gestión. En el año 1998, con la implementación de la ley N° 19.553<sup>146</sup> se inició el desarrollo del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.

Si fuese necesario clasificar este sistema al interior del binomio norma de calidad o sistema de excelencia, podría considerarse como un sistema normativo: Esto debido a que si bien establece la obligatoriedad de revisar sus sistemas y procesos asociando el funcionamiento a ciertos estándares que se entienden como el objetivo a alcanzar en el marco del mejoramiento de la gestión, se trataba inicialmente de un programa cuyo funcionamiento y verificación estaba en manos del servicio público respectivo. Establece la posibilidad de añadir posteriormente la revisión del sistema a través de la certificación externa bajo estándares externos vinculada a la norma ISO 9001.

Tras una primera etapa en que se abordaron proceso de apoyo de los servicios, a partir del año 2001 el PMG se ha centrado en el desarrollo de sistemas de gestión correspondiente a áreas estratégicas de las instituciones públicas buscando contribuir al mejoramiento de la gestión y prácticas en los servicios públicos. Se trata de un sistema que contempla la gestión planificada de acuerdo a cinco áreas y 11 sistemas, cada uno de ellos con etapas o estados de avance definidos y con requisitos técnicos que permiten evaluar su cumplimiento, constituido en un Programa Marco Básico.

Tras esta primera etapa, y con miras a profundizar los avances logrados en el nivel de desarrollo de los PMG, en que 22 servicios

<sup>146</sup> Ley N° 19.553 publicado en febrero de 1998, Decreto N°475 publicado en julio de 1998 y sus modificaciones.

habían alcanzado etapas superiores definidas en el Programa Marco Básico, en el año 2004, se estimó necesario la aplicación de un estándar externo que continuara promoviendo la excelencia en la gestión de los servicios públicos y que a su vez hiciera reconocibles los logros por parte del conjunto de la sociedad. Con este fin, en la formulación de los PMG correspondientes al año 2005 se incorporaron los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos, a través de las Normas ISO 9000. De esta forma desde el año 2005 los PMG cuentan con un Programa Marco Avanzado (PMA), que corresponde a la certificación bajo la Norma ISO 9001 de 7 Sistemas del Programa Marco Básico.

A partir del año 2009, se profundiza en el mejoramiento de gestión de las instituciones públicas transitando desde el Programa Marco Avanzado hacia un Programa Marco de la Calidad. El Programa Marco de la Calidad consiste en implementar un Sistema Unificado de Gestión de la Calidad Institucional para los procesos asociados a la provisión de bienes y servicios, con perspectiva territorial y enfoque de género e incorporando los alcances regionales de los sistemas del Programa Marco Avanzado de los PMG. El Programa Marco de la Calidad incorpora los requisitos técnicos del Programa Marco Básico y del Programa Marco Avanzado, asegurando así un estándar para los servicios que se encuentran en dicho programa mediante la certificación ISO 9001.

El programa Marco de la Calidad observa los siguientes procesos, que entiende como “sistemas”: sistema de Planificación y Control de Gestión, sistema de Auditoría Interna, sistema de Capacitación, sistema de Evaluación del Desempeño, sistema de Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público y Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana. Además incorpora el sistema del Programa Marco Básico Gestión Territorial y Enfoque de Género más, el nuevo

sistema de Gestión de la Calidad que contiene cuatro sistemas más:

- Procesos de gestión estratégicos
- Procesos de soporte institucional
- Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC)
- Sistema de Gestión de la Calidad, entendido como la certificación a través de ISO 9001 para los procesos relacionados con la provisión de bienes y servicios relevantes para el desempeño de la institución

Estos programas de gestión apuntan a generar las bases de un sistema de incentivos monetarios asociados al cumplimiento de objetivos institucionales relacionados con aspectos relevantes de la calidad de los servicios públicos. Dentro de estos servicios, aquellos que gestionan la protección social de grupos particularmente vulnerables como niños, tercera edad y mujeres en situación de violencia doméstica, como son SENAME, SENAMA o SERNAM, no han hecho extensivo estos programas de mejoramiento de la gestión puesto que los programas de atención directa son asignados a través de licitaciones a organizaciones sin fines de lucro o firmas consultoras profesionales que no pertenecen al aparato estatal, por lo que no se aplican a ellos las obligaciones e incentivos propios de las organizaciones gubernamentales.

Esta revisión tiene por objeto mostrar que si bien las organizaciones de la administración pública han sido ya permeadas por la lógica de la calidad y de la mejora continua, no han traspasado, QUE como un requisito del funcionamiento de las organizaciones que atienden a personas en vulnerabilidad que se acogen a los programas de protección o reparación. Tampoco esto quiere decir que a priori se apoye la idea que deben ser las instituciones de gobierno quienes asuman el rol de exigir programas de mejoramiento o certificaciones de calidad hacia las instituciones que ejecutan los programas públicos.

## Sistema de excelencia para Municipalidades en Chile

Existen algunos casos de Municipalidades en Chile que han decidido certificar la calidad de ciertos servicios que ofrecen a través de la norma ISO 9001. La incorporación de la gestión de calidad a los municipios se hizo por la vía de la adaptación del modelo chileno de excelencia ya antes mencionado a los servicios municipales. Está orientado a “...iniciar y mantener un proceso permanente y continuo de mejoramiento de su gestión y resultados, hasta alcanzar niveles de excelencia”<sup>147</sup>. Su concreción es a través de un “Modelo de gestión de la calidad de la gestión municipal”; un instrumento de autoevaluación (en formato de guías) y de un “Sistema de acreditación de los servicios municipales”: La acreditación se extiende por parte de examinadores del Premio Nacional a la Calidad que verifican el grado de cumplimiento de las prácticas de gestión consideradas en el Modelo. A través de un “sistema de apoyo y reconocimiento” se cuenta con expertos consultores que acompañan el desarrollo de planes de mejora y otorgan reconocimiento a su cumplimiento.

El modelo tiene 7 partes entendidas como criterios para evaluar una gestión global, y no un proceso o una unidad: Los criterios “Liderazgo y planificación estratégica”, “compromiso y desarrollo de las personas y “recursos financieros y monetarios” se refieren a actividades o procesos de gestión global de la municipalidad. Los criterios “relación con usuarios y usuarias”, “prestación de servicios municipales” e “información y análisis” evalúan la entrega de servicios municipales, dejando el último criterio, evaluando los resultados de la gestión municipal.

Respecto de los criterios que dicen relación con servicios a usuarios de la Municipalidad, la Guía se refiere a éstos como personas con necesidades y expectativas que deben ser conocidas y posteriormente satisfechas, puesto que la satisfacción de estos usuarios también debe ser considerada en la gestión interna de programas y servicios.

147 Ver más en [www.chilecalidad.cl](http://www.chilecalidad.cl)

Entre los años 2006 y 2009 su aplicación se ha extendido a 27 municipios de todo Chile, por lo que su penetración puede juzgarse como incipiente<sup>148</sup>. Por otra parte, los resultados que estos procesos de implementación de modelos de gestión y acreditación de calidad han tenido en los servicios vinculados a la protección social no se conocen aún.

Finalmente, y sobre el entendido que algunas Municipalidad otorgan subvenciones a organizaciones sin fines de lucro para el desarrollo de actividades en el marco de la protección social, se podría esperar que la aplicación de modelos de excelencia a nivel municipal extienda sus características y beneficios a los usuarios por la vía de regular e influir el tipo de prestación que desarrollan estas organizaciones. Si bien por esta ruta podría llegar la influencia del modelo de excelencia al Tercer Sector, no se han reconocido en la práctica aún estos beneficios por parte de las ONGs.

## **El modelo de gestión de calidad para programas sociales del CEES-UC**

### **La calidad como criterio legitimador**

Para hacer una exposición respecto de la calidad como un criterio bajo el cual puede iniciarse diálogos que fortalezcan el rol de las ONGs en una sociedad, es necesario mostrar cómo influye un sistema de gestión de calidad como el que se expone en este libro a través de cuatro consideraciones.

Un asunto de selección de conceptos y aceptación de la contingencia de la intervención: es imprescindible comenzar por declarar que las personas son actores<sup>149</sup>, que interactúan con los programas

---

148 Ver en [www.chilecalidad.cl](http://www.chilecalidad.cl)

149 van der Maesen, Laurent J.G (2002). Social Quality, Social Services and Indicators: a New European Perspective?

sociales optando por hacer de sus vidas lo que de esa oferta han decidido tomar y dejar de lado lo que han querido dejar, aún cuando esa opción sea incomprensible e inesperada para las personas que trabajan en el programa. De allí que aspirar a que la calidad sea juzgada en base a la cantidad de personas que rompen definitivamente con una pareja golpeadora, con el número de personas que constituyen empresas sólidas y exitosas o número de personas que sale de la pobreza es en parte imposible, en parte impreciso.

Imposible por lo que antes se dijo: con independencia de la calidad del diseño y la ejecución de un buen programa, a veces las personas, por razones que escapan a un programa puntual, deciden hacer con sus vidas lo que nadie querría que hicieran.

Imprecisos porque aún cuando a alguno les parezca que es muy limitada, la libertad de las personas para cambiar sus vidas se vuelve absoluta cuando actúa. La voluntad puede verse influida por un buen programa sin duda, pero la voluntad de la persona es quien juzga al final bajo considerandos de todo tiempo y orden en su vida. Es a la voluntad de las personas a la que hay que atribuir los cambios o acciones que las personas realizan, y no al programa como si tuviera en sus fines el capturar para sí la voluntad de las personas y hacerlas cambiar por su bien. Así, el espacio de acción de las intervenciones que se realizan en los programas sociales es limitado, y se limita a realizar una oferta concebida para adecuarse a las personas que pasan por un fenómeno que le vulnera. De allí que la pregunta por la calidad es finalmente la pregunta de si las organizaciones apoyan a las personas de una manera tal que les permita lidiar de forma apropiada con los fenómenos que viven, sus circunstancias y oportunidades<sup>150</sup>.

Un asunto metodológico: la manera en que se hacen las cosas claramente influye la capacidad de los programas de influir las capacidades de las personas, valga el juego de palabras. De allí que un juicio sobre la calidad de un programa tiene que vincularse a aspectos de la

---

150    *Ib idem*

operación concreta de las intervenciones sociales, y no puede basarse en principios orientadores que aluden más bien a lo que se intenta hacer y no necesariamente a lo que se hace. También porque el modo explica la forma en que las personas ¿atendidas? influyen el trabajo y la intervención, y también permite entender el modo en que el trabajo les afecta a ellos.

Un asunto lógico: referente a la consistencia. Si se asume la libertad de las personas como irreductible en la intervención social y la metodología como determinando los límites de la intervención, entonces luego se requiere consistencia entre los dos aspectos, y finalmente consistencia con la definición de un problema y la complejidad con que se observa. Esto alude a la pregunta por el grado en que se soportan los distintos componentes de la ejecución del programa. Así, sería difícil juzgar la calidad en base a un aspecto parcial, a un departamento o a un solo proceso, porque la intervención constituye una oferta íntegra, difícil de capturar bajo un análisis parcelado. Por eso es que la calidad resulta de un sistema de calidad, y no de la calidad de alguien o de algo en particular al interior de la intervención.

Un asunto ético: Si bien este modelo de gestión de calidad se refiere a una auto-observación guiada por pautas que se lleva a cabo entre quienes trabajan en la organización, el foco central es siempre la persona del usuario y es este el criterio al que se subordinan otros de orden práctico. Se ha intentado que en ningún momento la consideración de esas personas o grupos, sus problemas y las complejidades que el programa observa en ellos quede fuera del análisis llevado a cabo. Incluso la concepción de calidad está pensada en la búsqueda de una coherencia entre la definición y observación del fenómeno que quiere abordar a través de ciertos usuarios, y el ajuste de la respuesta frente a esa observación se llevan a cabo a través de intervenciones planificadas con ese foco

Por ello, se abren dos flancos del análisis. En primer lugar, los programas se diseñan para atender personas, para ofrecerles cierta aten-

ción o servicios que favorezca su mejor inclusión en las alternativas de vida que escoja. Pero además esos servicios se ofrecen a nombre de una nación o país que, representada por donantes anónimos, por el Estado con sus subvenciones o por la organización privada sin fines de lucro que piensa y monta un programa, señala el deseo de hacer suyo el problema de un grupo que se encuentra en una situación que se aspira a ayudar a superar, en el horizonte de un anhelo o un sueño para conseguir una convivencia particular o social determinada. De allí que la dimensión ética está presente también como una dimensión política, traduciendo en programas la forma de ver las condiciones de vida de personas que conforman sociedad y comunidad.

Finalmente, el modelo de gestión de calidad es un modelo que busca facilitar la reflexión respecto de la forma de desarrollar intervenciones suficientemente adecuadas, pensando también en el horizonte de fortalecer el Tercer Sector en su función social y en la credibilidad y confianza que capta de las personas que en Chile lo observa y valora. En la medida que este un modelo de gestión de calidad busca mostrar y distinguir a los programas sociales frente a una audiencia conformada por personas, empresa o el mismo Estado. Con ello se espera que se construya un escenario donde se valide el rol social que estas organizaciones deben cumplir con el fin de ser funcionales a la sociedad, y así robustecer el capital reputacional de aquellos que han decidido certificar sus programas y, con el tiempo y por extensión, a todo el sector.

Sobre la base de la revisión de los principales sistemas de gestión de calidad disponibles se intenta identificar los elementos de aquellos que puedan adecuarse a la situación nacional mediante el desarrollo de un modelo apropiado a las necesidades del Tercer Sector en Chile hoy. El modelo de gestión de calidad para programas sociales del CEES-UC es producto de la selección de ciertas premisas y modos de configuración entre las alternativas revisadas, así como una apuesta innovadora que se distingue de ellas, aprendiendo de ellas.

## Bibliografía

- Anheier, H. (2000) *Managing non profit organizations: toward a new approach. Working Paper I. Center for Civil Society at London School of Economics and Political Science*”.
- Brunsson, N., Jacobsson, B. and Associates (2000). *A world of standards. Great Britain: Oxford University Press.*
- Corsi, G., Esposito, E. y Baraldi, C. (1996) *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann. México: Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Anthropos.*
- Cortázar, J.C: (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo-BID.*
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil: Tensiones de una agenda en construcción. Buenos Aires: Ed. Paidós SAICF.*
- Drucker, P. (1992). *Managing the non-profit organization: practices and principles. Estados Unidos: HarperCollins Publishers.*
- Fantova, F. (2002). *Hacia una gestión de calidad en los procesos de intervención social. En Documentación Social, No 128 (Julio-Septiembre 2002).*
- Fantova, F. (2005). *Tercer Sector e Intervención social: Trayectorias y perspectivas de las Organizaciones No Gubernamentales de acción social. Madrid. Editorial PPC*
- Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies and Focus (2006). *Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro: Chile.*

- López, J. (2008). La percolación cultural o cómo el Mercado se institucionaliza en el Tercer Sector. *Papers* 87, 2008, Universidade da Coruña, Departamento de Sociología, Ciencia Política e da Administración.
- Matus, T. (2002). La intervención social bajo el resplandor de lo público. FOSIS. En “Hoy es mi tiempo”. Colección Reflexiones para el Chile de Hoy. Santiago de Chile.
- Matus, T.; Razeto, A.; Funk, R. y Haz, A. (2008) Innovar en calidad: construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales. En *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mintzberg, H. (1992) *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Ed. Ateneo
- Nieto, C. y Ros, L. (2006). Comparación entre los modelos de gestión de calidad total: EFQM, Gerencial de Deming, Iberoamericano para la Excelencia y Malcolm Baldrige. Situación frente a la ISO 9000.
- Ríos, R. (2006) *Certificación de intervenciones sociales. Perspectivas CEES-UC* en [www.cees-uc.cl](http://www.cees-uc.cl)
- Rodríguez, D. y Ríos, R. (2002). Las organizaciones sociales en una sociedad compleja. En el libro: *Gobernar los Cambios: Chile, más allá de la crisis*. Luis Moya S. (Editor). 2002. pp. 133-152. DOS Ministerio Secretaría General de Gobierno. LOM Ediciones. Santiago.
- Salamon, L. & Anheier (1999). *Nuevo estudio del sector emergente: resumen*. Baltimore: Proyecto de Estudio Comparativo del Sector no Lucrativo de la Universidad John Hopkins.
- Salamon, L. y Anheier, H. (1997) *Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis*. Glasgow: Ed. Bell & Bain.

- Sename (2008). La atención de SENAME en cifras. Revista Sename N°22, 2008
- Sunkel, O. (1971). Integración transnacional y desintegración interna. Trimestre Económico, Santiago.
- Teixido, S. y Chavarri, R. (2001) Mapeando las Fundaciones en Chile: características y desafíos para el siglo XXI. Santiago: ProHumana Ediciones.
- van der Maesen, Laurent J.G (2002). Social Quality, Social Services and Indicators: a New European Perspective?. EN [www.ongconcalidad.org](http://www.ongconcalidad.org)
- Páginas web
  - <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/>
  - [www.ongconcalidad.org](http://www.ongconcalidad.org)
  - [www.sename.cl](http://www.sename.cl)
  - <http://www.baldrige.nist.gov/>
  - [www.chilecalidad.cl](http://www.chilecalidad.cl)



## Capítulo V.

# El modelo de certificación de Calidad CEES - UC

Teresa Matus<sup>151</sup>

Karin Roa Tampe<sup>152</sup>

### 1. Algunos fundamentos conceptuales del modelo

Habitualmente el Estado exige rendición de cuentas acerca de la utilización de los fondos que se pusieron a disposición de las organizaciones, pero carece de las capacidades técnicas y profesionales para evaluar integralmente las intervenciones sociales. Se debe contentar con asegurar un uso legítimo de los fondos, no necesariamente eficaz. Si el Estado no puede intervenir en corregir esta asimetría, surge la cuestión acerca de qué entidad podría proveer información confiable, oportuna y fácilmente interpretable para los donantes.

Las propias organizaciones pueden contribuir en la producción de dicha información, pero hay que considerar que son parte interesada. Visto como un mercado, el de los programas sociales y sus subvenciones, así como las donaciones; éste tiene diferencias sustanciales con otros. La principal es que a mayor competencia no se genera más transparencia. En otros mercados, la competencia produce más infor-

151 Académica de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica de Chile. Socia fundadora de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, Directora del CEES-UC

152 Magister en Psicología de la Universidad Católica de Chile. Co investigadora del proyecto Fondef Avanzar en Calidad. Miembro del CEES-UC

mación, acerca del producto, los costos, el desempeño de las firmas, las preferencias de los consumidores.

En este mercado, la competencia por donantes, genera opacidad. Pocos revelan quienes son sus donantes, ni los montos involucrados. Es difícil conocer qué información desplegaron las organizaciones ante los donantes y cuál es su calidad. Los datos sobre desempeño son a menudo difíciles de interpretar o no proveen adecuada información acerca de él. Una forma económica de lograr aquello es mediante un sistema de certificación de calidad de los programas sociales.

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

Como se puede apreciar, la asignación de recursos públicos se lleva a cabo bajo similares condiciones de asimetrías de información. De modo que un sistema de certificación también contribuye a que el Estado asigne recursos que aseguren un mayor bienestar colectivo. En consecuencia tal sistema no sólo constituye un servicio valioso para los donantes privados sino también para el propio Estado.

Por tanto, esta es una propuesta de implementación: Policy Network (Mayntz 1978, Schbeider 1987) que busca la reflexión sobre los problemas generados por la propia política. En este sentido, se comienza desde una sospecha: desconfiar de un ordenamiento racional y top down, reemplazándolo por la observación de los nexos entre el proceso de formulación y puesta en marcha de una política. Ir

directamente sobre las brechas de la implementación, sobre cómo se hacen las cosas (Cortina, 2003).

Lo anterior es relevante, al considerar que el entramado de actores y sus intereses influyen la calidad de la política y la efectividad de su ejecución. A esto se lo ha denominado “gobierno de la fragmentación” donde co-existen y se superponen niveles de competencia y límites imprecisos entre lo privado y lo público. (Ministerios, políticas públicas, empresas, ONGs). Ello conduce a que en todo proceso de implementación se diseñe una estrategia de comunicación y negociación de instancias afectadas, lo que nos devuelve al concepto de policy network con el objetivo de mejorar los programas resultantes. Es un modelo de mejoramiento escalonado y continuo donde:

La unidad de análisis es un programa no una organización. Esta elección no involucra la negación de otras posibilidades. Análogamente con lo que ocurre en los sistemas de acreditación universitaria, existen diversos tipos de unidades a evaluar. Una son las organizaciones, en ese caso, la Universidad. Pero ello no invalida, sino al contrario, impulsa el llevar a cabo procesos de certificación de cada uno de los diversos programas. Ciertamente, en el proceso existe una coordinación entre organización y programa, de modo que la organización respalde el plan de mejoras construido por el programa, dando así factibilidad a las modificaciones.

La gestión de calidad se asocia a procesos de observación permanentes de la organización y a su modo de hacer las cosas con calidad. La operación de la organización es entendida como procesos de reducción de la complejidad que ofrece algún fenómeno específico. Esto supone una selección en la relación sistema-entorno implica que constituye un ámbito de observación acotado que se relaciona con una parte de la realidad y no con otras. Así, pensando en ONGs en Chile que trabajan con adultos mayores en un programa en Santiago, con niños pre-escolares en Puerto Montt y con mujeres en busca de trabajo en Concepción, podría decirse que la calidad de estas interven-

ciones no pueden juzgarse en un nivel de abstracción que las agrupe a las tres, sino necesariamente realizar tres observaciones distintas para tres programas distintos que se despliegan en lugares y para superar fenómenos muy distintos. Ese ámbito, definido como la unidad de análisis de un sistema de gestión de calidad, es un programa social.

**Es un modelo de gestión de calidad orientado en la mejora continua.**

El modelo de gestión de calidad es una propuesta conceptual y operativa, que permite orientar la implementación de un sistema de gestión para tender a una mejora continua en el desarrollo de prestación de servicios<sup>153</sup>. Se asume como un enfoque en el que se observa y mejora la gestión de manera regular y estratégica, toda vez que requiere elaborar marcos de trabajo y de procesos que integran esa observación como parte de las bases de funcionamiento con orientación a resultados y del cumplimiento y realización de la misión institucional.

La mejora continua alude al hecho que las organizaciones son dinámicas y están interactuando en contextos dinámicos, y tantos los cambios internos como externos son permanentes. Por esto la organización debe estar en observación y modificación permanente para así mantener un adecuado ajuste de sus componentes entre sí y de sus diversos vínculos áreas con el entorno relevante.<sup>154</sup> El sistema de gestión consiste de un conjunto de observaciones de los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas sociales y la o las múltiples intervenciones que lleven a cabo, a partir de ciertas dimensiones de la gestión que se consideran centrales.

Como ya se planteó, las organizaciones están en constante evolución puesto que sus entornos están modificándose continuamente. Pero las organizaciones no sólo cambian sino que aprenden, en el sentido que pueden ir incorporando al devenir de comunicaciones y

---

153 Barbero, I. (2008)

154 Lawrence y Lorsch,

decisiones, nuevas herramientas o lecciones aprendidas o aprendibles por los equipos, por la estructura, por las técnicas de intervención, los procedimientos, reglas, etc. Mirado al revés, tendría poco sentido plantear un sistema estático, donde la revisión de los procesos el cumplimiento de los planes de mejora se entienden como un episodio único en la historia organizacional, que la preparara para un sinfín de posibilidades que se despliegan sólo a medida que el tiempo pasa. De allí que se entiende que, del mismo modo que lo plantean los modelos de excelencia, la revisión, el planteamiento y cumplimiento de metas de mejora es un procesos iterativo que se lleva a cabo permanentemente, aún cuando se incorporan ciertos hitos de auditoría y revisión externa que ayudan a superar en parte la observación del sistema por sí mismo, y dan periodicidad a las revisiones.

### **Es un modelo de observación global y no parcial de la gestión**

Una de las razones por las que tiene valor mostrar los desarrollos que se han hecho en Chile y en el mundo en torno a los certificados o decálogos de transparencia es porque permite mostrar cómo se constituye y operan como un sistema parcial en vez de un sistema global de gestión.

La transparencia y la rendición de cuentas es un aspecto parcial de la gestión, muy importante y muy en boga actualmente, particularmente en Chile y no sólo en el ámbito de las organizaciones del Tercer Sector, sino también en la administración pública y le gobierno. De allí que se destaca su rol en un sistema de acreditaciones orientado a aumentar la fe pública y fortalecer al sector ONG, pero no es posible confundir su concepción y aplicación con un sistema global de gestión de calidad. Esto debido a que busca aportar una apreciación del proceso de ejecución de los programas sociales desde el diseño hasta la evaluación

### **El usuario en el centro de la observación**

El eje sobre el cual gravita todo el análisis no es la organización y

sus servicios, sino el usuario, sus características y su interacción con los servicios que se le ofrecen en el marco de un programa social. Esta elección implica desplazar el interés del sistema por observarse a sí mismo a llevar a cabo una observación del sistema para el usuario, y desde ese punto de vista la intención que debiera guiar a quienes implementan este sistema debería ser la de desarrollar una oferta de la mayor calidad y permanentemente mejorada para el cumplimiento de la función social que la ONG tiene.

Así como en la mayoría de los sistemas de gestión se busca desarrollar productos y servicios de calidad para un cliente con necesidades y expectativas, este modelo parte de una premisa similar pero asumiendo una diferencia radical: los usuarios no tienen mayores opciones y muchas veces no están voluntariamente en esos programas. A menudo se trata de personas con múltiples exclusiones encadenadas que necesariamente aumentan la complejidad que el programa encara y asume.

### **El concepto de Calidad como un sistema de reducción de complejidad**

La calidad emerge al ser entendida como una forma de llevar a cabo servicios que efectivamente reduzcan la complejidad que la organización observa en la relación con el entorno constituido por ciertos fenómenos sociales que desea contribuir a superar.

Se trata de una calidad entendida como un juicio que se hace al planteamiento de la oferta de servicios, en cuanto se muestre como más adecuada y completa respecto a la realidad que quiere cambiar. No se trata de un juicio que se hace sobre el resultante en las personas tras terminar la intervención, sino que se refiere, más bien, a un juicio sobre el todas las consideraciones que se han hecho respecto los efectos potenciales sobre el usuario y la selección de aquellos que se busca privilegiar. Finalmente, esa mayor adecuación de la oferta a las expectativas y posibilidades de las personas se juzga en base al acoplamiento de diversas dimensiones o factores que influyen en esa

adecuación y que, por lo mismo, se comprenden como influyendo dinámicamente, pero no determinado linealmente, los resultados de la oferta.

### **Se orienta a crear un Sello de reconocimiento público**

La calidad es un criterio que se asocia a un proceso de mayor legitimación y fortalecimiento del sector de organizaciones sin fines de lucro en Chile. Y no es una respuesta a una situación actual de deslegitimación o de debilitamiento: es un estadio que aparece como natural en una Sociedad Civil que es fuerte, reconocida como una de las más dinámicas de Latinoamérica y que goza de alta credibilidad y apoyo social. Pero precisamente el desafío de mantener en alto todos esos criterios pasa por ponerse a tono con los progresos que se han registrado en otras áreas en cuanto al grado de diferenciación y de profesionalización y también de la capacidad de desempeñar una gestión de calidad. Sin embargo, se debe hacer de acuerdo a las particularidades de las organizaciones de emprendimientos solidarios, su realidad actual, sus potenciales y sus trayectorias.

Además el Sello será de conocimiento público, lo que significa que la información acerca de las organizaciones y los diversos sellos que hayan obtenido estarán publicados siempre y a disposición de quien desee conocerlo. Esto permite acuñar en lo concreto la idea que la gestión de calidad se relaciona con el tipo de funcionamiento de organizaciones que tienen una función de pública utilidad y reconocimiento en una comunidad nacional, y que a esa comunidad es a quien se muestra los logros en torno a calidad. Esto contribuye a expandir un sistema de transparencia y aumentar los niveles de gobernanza ciudadana en relación con las políticas públicas.

El modelo es de carácter procedimental. Propone una serie de criterios, reformula procedimientos, no busca colocar contenidos; ya que ellos deben emerger en un proceso dialógico, que no puede prescindir de los propios afectados (Habermas, 1990) Sin considerar este rasgo en toda su extensión, se vuelve muy difícil sustentar con

consistencia un enfoque de derechos, ya que éste supone la existencia de sujetos de habla. De allí su énfasis en sostener la tensión entre universalismo y particularismo y no ceder a ninguna totalización de esas dimensiones, ni menos a la creencia que esas opciones son necesarias para la intervención social. Por tanto, la propuesta busca mostrar en funcionamiento un enfoque procedimental y no prescriptivo, fundado en la pragmática universal, como evidencia de avance en los programas sociales.

Se establecen áreas, cuatro específicamente, donde debe haber estándares que la organización puede ir analizando y modificando con miras a una mejora continua. Sin embargo no se establece cuál es el estándar que se requiere, como lo hacen los sistemas tipo norma donde no sólo se dice que el sistema debe ser revisado, sino quién debe revisarlo (por ejemplo en los denominados procesos de revisión por la gerencia contenidos en muchas de las normas ISO). Se trata más bien de ofrecer un sistema compuesto por dimensiones y variables, que en cuanto pueden adquirir distintos valores admiten diversos despliegues y configuraciones diferentes de acuerdo a las necesidades o formulación del programa social que esté implementando el sistema.

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

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

El certificado básico se otorga a aquellos programas que si bien tienen la voluntad de certificarse, no reúnen aún una evidencia mensurable que se requiere para el desarrollo y por tanto, sus indicadores son

incipientes, o donde su implementación es muy reciente para mostrar resultados o sólo tienen trabajados algunos aspectos del modelo que no cubren las dimensiones básicas.

El sello de certificación básico avanzado, implica que el modelo se ha montado de forma sistemática, con el desarrollo parcial de etapas secuenciales repetitivas y predecibles. Esto se encuentra formulado y llevado a cabo en su plan de mejoras.

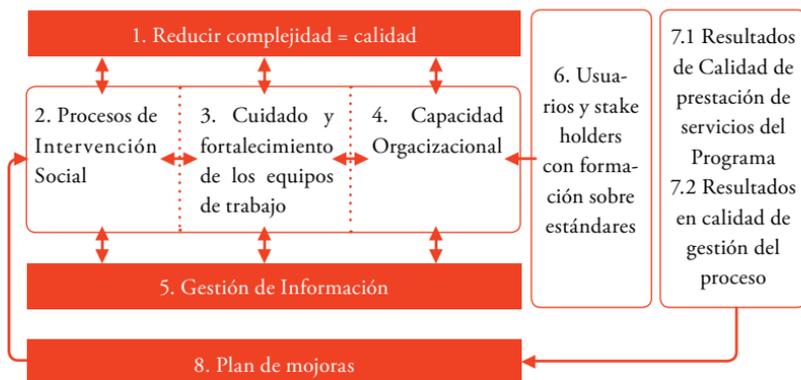
El sello de certificación medio involucra la existencia de indicadores y mediciones definidas que dan cuenta del modelo. Además este rango contiene un sistema de aplicación de evaluación favorable, donde se ha analizado la información y se han establecido con éxito los planes de mejoras.

El sello de certificación medio avanzado, además de lo anterior contiene un modelo 2.0. Es decir, el programa ha aprendido sobre sí mismo y sus evaluaciones han permitido hacer ajustes pertinentes, mejorar y ajustar la toma de decisiones. Por tanto el programa no sólo está evaluado, sino mejorado y cumpliendo nuevas metas. Aquí existe un componente de innovación que, como capacidad sistemática se despliega en el programa haciendo los ajustes requeridos. Esta competencia para la innovación, le permite mantener un alto nivel de calidad y lograr una visibilidad pública que le permite estar en posiciones de destaque dentro del medio nacional e incipientemente a nivel internacional.

El sello de certificación superior significa que el programa ocupa entre expertos y opinión pública un puesto de liderazgo que le permite ser una referencia sustantiva en su ámbito. Hay indicadores y mediciones definidas que permiten comparar al programa con otros de nivel internacional, lo que potencia su visibilidad a este nivel. Por último, acá se encuentran los programas que su nivel de relevancia internacional hace que se constituya en una marca de valor reconocida, imitada y usada como referente en su ámbito. La certificación tiene períodos de duración variables según el nivel alcanzado. Ven-

cido el plazo, el programa debe presentarse a una validación de su proceso de certificación de calidad.

## 2. Avance en la propuesta de modelo de certificación CEES-UC



Estamos ante un aumento explosivo de organizaciones sociales, así lo demuestra entre otros, el estudio del PNUD sobre asociatividad en Chile<sup>155</sup>. Sin embargo, los programas sociales que llevan a cabo tanto organizaciones privadas, ONGs como el Gobierno, se insertan en un escenario de mayor complejidad: no es lo mismo un programa social para un joven con un problema menor de drogas o algunas dificultades escolares que aquél donde existe un grave daño a sus derechos, o tiene serios problemas de infracción a la ley. No es lo mismo reinserter laboralmente a quien está cesante hace seis meses, que otro que lleva más de cinco años sin trabajo, o el que busca trabajo por primera vez. No es lo mismo estar en situación de calle teniendo quince años que setenta. O un adulto mayor auto Valente <sup>156</sup> que uno postrado.

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

156 Para mayor análisis ver el estudio de Pablo Villatoro S.: Reflexiones sobre la Focalización y eficiencia de las políticas de Desinstitucionalización de adultos

No son lo mismo, programas sociales insertos en una comuna que en la última década ha erradicado pobres, que otra que los ha recibido y hoy su población es homogéneamente de menos recursos, y su territorio no cuenta con fábricas, patentes automovilísticas o de empresas que le ayuden a la generación de recursos propios.

Esto parece evidente. Sin embargo, hasta ahora no contamos con investigaciones y/o intervenciones sociales que consideren estas diferencias al destinar recursos a diversos programas o al interior de un tipo de programa social. No sólo hasta hace muy poco las subvenciones educacionales eran homogéneas, todavía lo son el 85% de los programas sociales existentes. Se producen reformas sociales, pero no hay diagnósticos rigurosos de esos nuevos escenarios y de las condiciones específicas para cumplir los compromisos asumidos por las nuevas leyes. Hay también estudios sobre la calidad, pero que no consideran suficientemente la heterogeneidad de los escenarios que cada programa social tienen que enfrentar a diario. Consecuentemente, lo que este proyecto busca aportar es el análisis en base a la creación y estudio de una matriz donde la calidad no es otra cosa que saber reducir la complejidad.

Medir la complejidad sistema/entorno (Luhmann, 1998) es crucial para hablar de condiciones de calidad, ya que ella es una noción relacional, comparativa. Dicho de otro modo, la calidad es un concepto que le sigue inmediatamente al nivel e intensidad de la complejidad que el programa enfrenta. Aquí encontramos la existencia de un umbral contingente de equilibrio funcional: si para el programa no es posible reducir de buen modo la complejidad, podemos hablar directamente de calidad insuficiente tanto en la gestión como en la prestación de los servicios.

Plantear que la sociedad contemporánea se ha vuelto compleja es hoy casi un lugar común. Sin embargo, en muchas de esas referencias, la complejidad equivale a decir que las cosas están difíciles o compli-

cadadas. Uno de los aportes de Luhmann es justamente el contenido de su concepto de complejidad, ya que a diferencia de otros (Morin, 1997; Bauman, 2001; Sloterdijk, 2003) la complejidad “no es una operación, no es algo que un sistema ejecute ni que suceda en él, sino que es un concepto de observación y de descripción, incluida la auto-observación y la autodescripción” (Luhmann, 2007, pág 101).

Por tanto, estamos hablando de una relación que involucra no sólo al objeto percibido sino al sujeto que lo observa. Esta relación es siempre sistémica, ya sean sistemas psíquicos o sociales. Otro énfasis nos entrega Luhmann al plantear que si se quiere avanzar, 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 quizás sea el punto de vista que mejor exprese las experiencias de problemas de la nueva investigación sistémica. 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.

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 externa, la infinita complejidad del mundo, donde los sistemas son islotes de complejidad reducida. Su acción reductiva se da simultáneamente en dos planos, uno por medio de la reducción de complejidad interna y a través de la selectividad o reducción de la complejidad externa. De este modo, la complejidad interna de los sistemas sociales es abordada por los procesos de diferenciación social y la externa a través de la especialización y clausura autopoietica frente al ambiente. Estos procesos se dan a la vez. Luego, al sistema le cabe siempre la tarea de reducir complejidad a través de selecciones con las cuales termina caracterizándose.

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, introducir el concepto de complejidad significa centrar el proceso en la tarea insoslayable de la selección de indicadores, la que a su vez nos devuelve al concepto de contingencia, donde lo más importante es la auto observación de las otras posibilidades no actualizadas.

Esta “falta de memoria” hace que permanezcan más rígidas, más homogéneas y menos ocupada de sus permanentes ajustes, entendidos como el proceso reflexivo de establecimiento de límites y selección de posibilidades en un horizonte abierto. Es así como la construcción del sistema es al mismo tiempo aumento de complejidad y aumento de

capacidad selectiva. Esto involucra el quiebre de la noción de complejidad referida a números y dar la importancia debida a la capacidad de distinción, sin la cual no existe calidad de selectividad.

Los sistemas de accountability tendrían que abrirnos en este ámbito a otras lógicas de evaluación de la gestión orientándose a los resultados de forma más integral (BID, 2004). Ello es relevante porque puede haber probidad y, a la vez, ineficiencia en la gestión, lo que lleva a una baja efectividad en el mediano plazo. Hacer lo que se puede, seguir con el mismo personal sin importar el aumento de complejidad de los problemas a enfrentar, no dar saltos cualitativos en la gestión de la información, no invertir en capacitación pertinente y oportuna, hace agrandar estructuralmente la brecha de calidad de vida y niveles de prestación de servicios entre ciudadanos. Podría decirse, siguiendo al informe Meller sobre desigualdad, que estas características tienden a transformarse en mecanismos de mantención y agravamiento estructural de las desigualdades actualmente existentes en Chile.

En múltiples programas sociales es posible mostrar cuatro regularidades transversales, que constituyen uno de los motivos fundamentales de la precaria calidad existente:

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

- No se contemplan sistemas de certificación para medir la calidad de sus intervenciones, por lo que sus registros e indicadores se vuelven inconsistentes para este objetivo.
- Son estas regularidades las que queremos observar para construir un modelo de gestión de calidad que responda a ellas y genere un enfoque 2.0

### 3. Avance en los sistemas de medición de indicadores

Para el Banco Mundial, un sistema de medición tendría que contemplar una metodología que permita agregar/desagregar, observar en diversas escalas, observar la conexión entre distintos sectores y generar un mejor sistema de acoplamiento funcional.

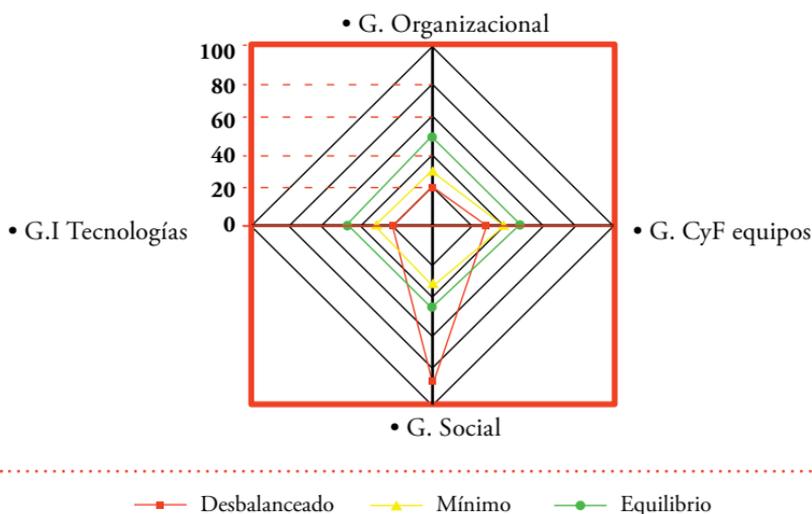
Propuestas de enfoques a considerar	
Enfoques que debemos superar	Enfoques Actuales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelos Dicotómicos</li> <li>•</li> <li>•</li> <li>• Modelos causales</li> <li>•</li> <li>• Tipologías Estructurales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Noción relacional de complejidad y calidad</li> <li>•</li> <li>• Orientación integral a resultados</li> <li>•</li> <li>• Dinámicas de inventivos otientados a la oferta</li> </ul>

Análisis multivariado  
 Metodología (BID, PNUD, Banco Mundial)  
 Una metodología que permita:  
 Agregar/desagregar  
 Observar distintas escalas  
 Observar distintos sectores

A estos desafíos responde el modelo de gestión de calidad para programas sociales, ya que deja atrás modelos dicotómicos económicos o sociales, no establece causalidad entre sus componentes, ni busca la generación de tipologías estructurales. Mas bien, relaciona calidad y complejidad, tiene una orientación integral a resultados y se centra en la observación de la oferta.

El modelo está estructura en cuatro componentes que generan diversos niveles de acoplamiento funcional, dependiendo de su nivel de calidad.

### Componentes de gestión a ser evaluados: medición de nivel de optimización



De esta forma, un programa social podrá tener altos logros en uno de ellos y grandes vacíos en otros, por tanto presentar un sistema desbalanceado para lograr mayor calidad. De esta forma, es posible poner el foco en uno de ellos siempre y cuando se consiga un sistema

de equilibrio funcional mínimo que le permita un buen acoplamiento entre las dimensiones.

Componente	Dimensiones
GESTIÓN DE LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de redes</li> <li>• Dirección estratégica</li> <li>• Gestión de recursos materiales, tecnológicos e infraestructura</li> <li>• Gestión de personas</li> </ul>
GESTIÓN DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoques de intervención social</li> <li>• Proceso de intervención social</li> <li>• Relación con los usuarios</li> <li>• Procedimientos asumidos en la toma de decisiones</li> </ul>
GESTIÓN DE LOS EQUIPOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas técnicas</li> <li>• Demandas relacionales</li> <li>• Demandas emocionales</li> <li>• Significado del trabajo</li> </ul>
GESTIÓN DE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de información</li> <li>• Niveles de actualización</li> <li>• Infraestructura y recursos</li> <li>• Preparación del apoyo a la toma de decisiones</li> </ul>

Gestión de la capacidad organizacional: Este componente aborda la capacidad organizacional, cuya función principal está referida a la toma de decisiones de manera informada, a la implementación de estas decisiones y a la capacidad para evaluarlas y corregirlas por el programa y, en aquellos aspectos pertinentes, por la organización que lo contiene. Se diferencia de la administración que se centra en los recursos ya disponibles, puesto que la capacidad organizacional refiere a la obtención de nuevos recursos y las formas de usarlos de la manera más efectiva.

La capacidad organizacional hace referencia a las aptitudes, recursos y su disposición y ordenamiento, para desempeñar las operaciones del programa, las estructuras que hacen posible la coordinación necesaria y los procesos que orientan la actividad de los trabajadores hacia la cooperación. La capacidad organizacional surge de las competencias individuales que se desempeñan como rutinas de trabajo que al ser coordinadas e imbricadas con las rutinas de los demás integrantes del equipo o programa, pueden ser estabilizadas como capacidades propias de la organización. Esa estabilización implica la transformación de competencias y saberes individuales en dispositivos (protocolos, guías de acción, manuales de operación y similares) que permiten regular la conducta de los miembros y orientar sus esfuerzos hacia los propósitos del programa. En una variedad de formas implica la capacidad del programa de desempeñar sus actividades aún cuando cambian sus integrantes.

**Gestión de la Intervención Social:** La intervención social es un proceso de coordinación reflexivo, sustentada conceptualmente y expresado en forma mensurable, que busca efectuar un cambio positivo en la situación social que enfrenta y donde los usuarios asumen un rol central. Por tanto, la gestión de la intervención debe explicitar los criterios mensurables de sus estrategias y resultados, para poder monitorear y evaluar los cambios existentes desde una situación inicial a la situación deseada. Se ha querido enfatizar especialmente el papel de la evaluación *ex dure* en el monitoreo de la intervención, por la importancia que adquieren en el modelo de gestión de calidad, los antecedentes que posibiliten un ajuste temprano del proceso de la intervención. Lo que permite acercar la noción de calidad al programa es que éste se evalúe no sólo antes, sino durante su ejecución.

La intervención también puede entenderse como la oferta programática de servicios sociales que busca responder en forma adecuada a problemas sociales específicos. Explicitar el mecanismo de cómo se hacen las cosas, poner como foco la calidad de esa gestión, es una

dimensión sustantiva de ese proceso. Los sujetos de la intervención pueden ser individuos, pero también familias, grupos sociales, comunidades, organizaciones u otros conglomerados mayores. De allí que la intervención social se entiende como un proceso que contempla no sólo la interacción entre personas sino también un proceso de comunicación entre sistemas. Consecuentemente, la intervención no tiene en su horizonte el decidir por otro sino, al contrario, busca potenciar sus niveles de autonomía y fortalecer sus derechos a través de experiencias de selección contingente y toma de decisiones. La intervención, por tanto, contiene una insoslayable dimensión pedagógica.

Así, este componente aborda el núcleo fundamental de un programa social. En él se destacan cuatro dimensiones que resultan claves para observar la calidad de la gestión de la intervención social: los enfoques de la intervención, las características específicas del proceso en sus momentos de diagnóstico, planificación, implementación y evaluación, las formas de relación con los usuarios y los procedimientos asumidos en la toma de decisiones.

**Gestión de Equipos de Trabajo:** Este componente reconoce la importancia de los equipos de trabajo y su gestión en el éxito de los programas sociales, ya que ellos median entre los objetivos organizacionales y la situación de los usuarios del programa. Los miembros de un equipo de trabajo, median, traducen y desarrollan la intervención propuesta por el programa y, por tanto, su cuidado y fortalecimiento se convierte en un aspecto fundamental en el desarrollo de una intervención de calidad.

La gestión de los equipos de trabajo se orienta hacia aspectos relevantes para su cuidado y fortalecimiento, comprendiendo dimensiones asociadas al bienestar de sus miembros y considerando los requerimientos particulares que los equipos de los programas sociales deben manejar a nivel técnico, relacional y emocional, así como lo que involucra el reconocimiento de la realización de un trabajo con sentido desde la perspectiva de los trabajadores.

El concepto de equipo trasciende la identificación de un conjunto de personas que ejecuta su trabajo en el mismo lugar o para el mismo empleador, un grupo de personas se va transformando en equipo en la medida en que sus miembros comparten ideas, se desarrolla respeto, buscan tener respuestas coordinadas y participan en el mejoramiento de objetivos y acciones comunes. El éxito de estos pasa por compartir responsabilidades respecto a decisiones relevantes y contingentes, aportar distintas perspectivas en pos de los objetivos del programa - más si se trata de equipos multidisciplinarios-, formar redes de apoyo y ser fuente de satisfacción de relaciones con otros.

Un equipo de trabajo requiere que las personas que trabajan en un programa no solo se desenvuelvan en el mismo lugar o interactúen con los mismos usuarios, requiere también que desarrollen ciertas dinámicas y características que los identifiquen como un equipo dentro de una organización. El cuidado y fortalecimiento de los equipos debe ser considerado un elemento central en la calidad de un programa, cuidado que implica el fomento de su bienestar subjetivo y la prevención de situaciones negativas, como lo es el desgaste profesional.

**Gestión de la Información:** Este componente del modelo considera que la producción de información en base a la propia operación del programa, así como de su observación del entorno, es esencial para sostener la capacidad de tomar decisiones que permitan la continuación sustentable del programa y eventualmente de la operación.

La producción de información consiste en primer término en la observación de eventos, en su clasificación y registro como datos. La administración de los datos incluye la capacidad de análisis y de generación de reportes que sustentan las decisiones. No todas las decisiones se toman en base a los datos y la información. Se realizan también en base a los ajustes de la operación de los programas para conseguir el adecuado o necesario alineamiento con los objetivos y metas, y con el propósito de la organización. Las decisiones que se pueden

considerar como “políticas”, se hacen empleando información que no proviene exclusivamente de las operaciones, sino, además, desde otras fuentes.

La observación se realiza empleando distinciones que indican qué eventos se observan y clasifican. Estas distinciones las proveen conceptos referidos a la intervención social, a la gestión organizacional, a la gestión de equipos entre los fundamentales. Por qué un evento se considera relevante es una decisión, a menudo no explicitada, acerca de lo que constituye información para el programa o la organización. La información produce una diferencia en el estado del programa, gatillando decisiones.

En consecuencia el modelo de gestión CEES-UC apuesta al logro de un sistema articulado de auto observación que permita avanzar por los caminos del mejoramiento continuo, viabilice una coordinación funcional efectiva y ayude a generar un proceso de toma de decisiones más pertinente y ajustado a los tiempos.



## Capítulo VI.

# La Gestión de la Intervención Social

Teresa Matus<sup>157</sup>

### 1. La superación de visiones anacrónicas en relación al concepto de intervención social

Cuando se argumenta en relación a la noción de intervención social hay siete grandes visiones que se han vuelto un obstáculo para entender los propios avances del concepto. Se impone, por tanto, un trabajo de refutación: de-construir ciertas formas de comprensión existentes en torno a la intervención social. Lo anterior es clave, ya que como Séneca decía “todos los vientos son desfavorables si no se conoce bien el puerto donde se busca arribar”. Derribar la lógica en que un concepto se coloca, es una de las tareas más importantes sobretodo si se quiere ir hacia un mejoramiento sustantivo de la calidad en gestión de la intervención. Hannah Arendt sostendrá incluso, que la mejor forma de trazar una línea hereditaria en un saber es el comprender sus rupturas enunciativas, es decir, las diversas formas en que sus propios conceptos se deconstruyen y reaparecen<sup>158</sup>:

- La primera de ellas es creer que la intervención es una acción práctica que no guarda relación con la teoría. De este modo, la

157 Académica de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica. Socia fundadora de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Directora CEES-UC [tmatus@uc.cl](mailto:tmatus@uc.cl)

158 Longhini, Carlos. El concepto de tradición en Hannah Arendt. Revista NOMBRES. Córdoba, octubre del 2000. Pág. 175.

intervención es reducida a un conjunto de acciones colocadas en un cronograma a seguir. Desde aquí es imposible remontar el límite de lo empírico, cuestión clave para saber intervenir hoy. A diferencia de esa postura que dicotomiza teoría de práctica y que en el mejor de los casos le atribuye a la intervención un horizonte de aplicación distanciada de sus fundamentos, la intervención es una forma de ver, un régimen de la mirada, un sistema de enunciación, que se traduce en diversas dimensiones operativas<sup>159</sup>. Si se quisiera entender este cruce insustituible, es fácil: Trabajo Social es, históricamente la primera disciplina I+D. Es decir, que supone la investigación pero ella no le basta, ya que basada en una comprensión exhaustiva, coloca los desafíos del desarrollo y la concreción de esas ideas. Este es el sentido de una intervención social y en ella, esas dos dimensiones son inseparables e insustituibles. Que esto pertenece al ADN del Trabajo Social es muy sencillo y remite a una larga tradición de evidencias. Jane Adams, al recibir en 1931, el premio nóbel de la paz por su trabajo en la Full House, un sistema de atención integral para inmigrantes montado en Chicago y replicado en otras latitudes dirá: “Para poder entender nuestra obra, hay que entender la naturaleza del Trabajo Social: él no nació para aplicar la ley sino para interrogarla, para cambiarla, para hacerla más humana al servicio de los más golpeados por los propios sistemas de nuestras leyes actuales”<sup>160</sup>

- Lo segundo es confundir la intervención social con la implementación de programas. En este sentido la distinción sería “entre aquellos que diseñan” y los que “implementan”. Esto es un falso

---

159 Teresa Matus. *Propuestas contemporáneas en Trabajo Social: hacia una intervención polifónica*. Editorial Espacio. Buenos Aires, 2007

160 Jane Adams. Discurso al recibir el premio Nóbel de la Paz, 1931. Archivo Katherine Kendall sobre pioneras del Trabajo Social. Al respecto de todas las contribuciones de esa generación de mujeres ver las investigaciones de Viviana Trabi, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Luján, quien hace años investiga sus aportes y sus escritos.

problema ya que tanto los que diseñan como los que implementan lo hacen en función de un enfoque, de una perspectiva de intervención social, que debe estar a la base de todo proceso de planificación, desde el diagnóstico, el diseño, el monitoreo de la implementación y las diferentes acciones evaluativas del programa. Por ejemplo, una concepción de intervención que defina que los inmigrantes son un problema, no se pensará ni se implementará para favorecer una gestión de la diversidad. Una residencia que se denomine “de abuelitos” no diseñará o implementará una intervención social que busque la autonomía de los sujetos. Una política social pensada para simplemente compensar los mecanismos de pobreza y desigualdad sólo transfiriendo renta, no se diseñará ni implementará para generar competencias o habilidades que lleven a las personas a contar con un conjunto de herramientas que las vuelvan más autónomas.

- Un tercer equívoco es pensar que intervención y ayuda son términos semejantes. No sólo no son homologables sino que han sido antagónicos ayer y hoy. En el comienzo del siglo XX, cuando al crearse la primera Escuela de Trabajo Social en Chile uno de sus ejes fue diferenciarse de la ayuda y sus fetiches sustituyéndola por el concepto de asistencia: “El Servicio Social se contrapone a la ayuda y a la filantropía, ellos se quedan en la superficie, nosotros queremos ir a las causas, ellos se conforman con prestar un servicio muchas veces asimétrico y que no involucra cambios conseguidos por los propios sujetos, la asistencia en cambio investiga, comprende y actúa considerando la integralidad de los fenómenos sociales, para conseguir aportar y estar seguros que no se hace daño en nombre del bien. Por eso la palabra ayuda, no entrará — jamás en nuestras Escuelas”<sup>161</sup>. Contemporáneamente, el Trabajo

161 René Sand. Las Escuelas de Servicio Social. Revista de Servicio Social. Año 1, nº 1, Santiago, 1927. Citado en: Matus, Aylwin, Forttes. La reinención de la memoria. Indagación sobre el proceso de profesionalización del Trabajo Social chileno 1925 – 1965. Santiago, 2004.

Social asume frontalmente una crítica hacia lo que se denomina un “humanitarismo mediático o filantrópico” o como Eliana Vejar lo llama: “El mal samaritano”<sup>162</sup>. De allí que incluso los radicales ingleses en Trabajo Social desarrollan un enfoque denominado “prácticas anti-opresivas”, justamente para poner bajo la lupa la forma que adquieren los servicios sociales públicos y privados que, usando conceptos como la ayuda o la filantropía no son exhaustivos ni en las exigencias profesionales de sus equipos ni desarrollan una preocupación por las formas y estrategias que adquiere ese servicio y los impactos negativos que puede causar en los sujetos<sup>163</sup>.

▪ Una cuarta visión que debe ser sometida a refutación es aquella que piensa la intervención dentro de los límites de la interacción social. De allí que incluso se llegue a decir, que este saber se desarrolla cara a cara, variando el número de personas involucradas según se trate de una atención de caso, de grupos o de comunidades. Lo anterior contiene un olvido persistente: en el proceso de intervención social no se trabaja con individuos en cuanto tales<sup>164</sup>. Nadie llega “en su condición de persona natural” a un proceso de intervención social, sino que emerge al interior de una categoría analítica determinada: mujer golpeada, cesante, menor en situación irregular, directiva de una organización sindical, integrantes de un campamento. Por tanto, el núcleo de la intervención social es una intersección, un cruce entre los sujetos y el fenómeno social que los convoca. Consecuentemente, si la categorización social se realiza en términos estigmatizadores, esos sujetos llevarán esa marca en forma persistente. De allí que estudiar los modelos de intervención social que se realicen y sus formas enunciativas,

162 Eliana Véjar. *El mal samaritano*. Premio Editorial Anagrama, Barcelona, 2005.

163 Dominelli, Lena. *Anti-oppressive practice in context*” In: *Social Work, themes issues and critical debates*. Palgrave. New York. 1998.

164 Para un mayor análisis ver: Michel Autés. *Les paradoxes du Travail Social*. Edition Dunod, París, 2005.

resulta clave en el logro de mayores oportunidades para el desarrollo y fortalecimiento de la ciudadanía.

▪ Por otra parte, existe una visión donde la intervención social se piensa como una imposición prescriptiva frente a personas que son asumidas en tanto simples beneficiarios. Al respecto, es posible sostener enfáticamente que todos los enfoques de intervención social contemporáneos, cada uno desde presupuestos distinguibles, superan el marco de la acción y lo colocan en el referente de la comunicación. De este modo, la intervención es una oferta mediada que requiere no sólo de la aceptación del otro, sino de un acuerdo en común. Ciertamente, esto no basta para eliminar las posibilidades de un ejercicio asimétrico de poder y posible manipulación, como el existente entre expertos y sus clientes. Sin embargo, los enfoques actuales focalizan directamente sistemas procedimentales donde incluso se develan las microfísicas del poder en el trabajo social<sup>165</sup>. De este modo, no hay un símil entre una intervención clínica o médica con su paciente, que una intervención social frente a la dinámica de un fenómeno social complejo. No es posible aspirar al control unilateral, no sólo porque la gente no está dormida sino porque intervenir socialmente es ampliar con ellos los rangos contingentes de mejores oportunidades. De esta forma la intervención social contemporánea no acompaña, no ayuda, no habla en nombre de los afectados, no prescribe, no salva, no decide por el otro su supuesto bien. Se dispone mediante un trabajo conjunto y participativo a ampliar el rango de posibilidades para que el otro, siendo reconocido como otro legítimo, decida. Por tanto, se encuentra mucho más afin con eso que Sebastian Zulueta denomina inter-invencción, sólo que no precisamos tirar la creatura junto con el agua sucia de la bañera, porque los propios enfoques contemporáneos de intervención social

---

165 Alan Irving/ Adrienne Chambon. Editors. *Reading Foucault for Social Work*. Columbia University, 2007

no sólo contienen ese giro procedimental, sino porque desarrollan enormes universos de conocimiento sobre cómo entonces se interviene, cuáles son las precondiciones, la forma de hacer emerger una intervención, las formas de trabajar con otros y conseguir mejores resultados para ellos<sup>166</sup>.

- Adicionalmente, hay que derribar esa visión en la cual la intervención social trabaja preferentemente con los excluidos. Fundamentalmente porque “en términos estructurales, las integraciones sociales a un sistema social no se corresponden con la inclusión global en la sociedad. Se es paciente en la salud y no en el arte, se puede ser graduado y desempleado, se vive en un condominio de clase alta, pero entre rejas. Ello permite comprender que los individuos pueden estar incluidos y a la vez excluidos de varios sistemas y cómo desde una perspectiva temporal y a lo largo de sus biografías, se vinculan a una serie de multi inclusiones/exclusiones. Por otro lado, no puede causar extrañeza la multiplicación y bajo impacto de las propias organizaciones dedicadas a la asistencia y protección social de los individuos. Estas organizaciones son verdaderas máquinas de exclusión, partiendo por la definición de sus membrecías y continuando con la selección de sus grupos objetivos”<sup>167</sup>. Ahora bien, “sin duda la exclusión no legitimada da origen a desigualdades sociales que tienen la peor fama y motiva las mayores protestas. Entre ellas destacan las denuncias de mecanismos de exclusión vinculados a condiciones como el origen familiar o étnico, la clase social o el género. Todos estos atributos se conciben como ajenos a los requerimientos funcionales de la

---

166 Para una descripción más amplia de estos enfoques ver: Teresa Matus. Punto de fuga: imágenes dialécticas de la crítica en el Trabajo Social contemporáneo. Editorial Espacio. Buenos Aires, 2013.

167 Arnold, Marcelo. Imágenes de la complejidad. Diferenciación, integración y exclusión social. En: Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad contemporánea. Ril Editores. Santiago, 2012. Pág. 51 y 55

sociedad contemporánea y por ello no son aceptables como condiciones de exclusión. Su ocurrencia genera la indignación mayor. Quizás observando este matiz podemos interpretar mejor la fuerza de la demanda por educación gratuita de calidad, acceso a la salud, empleo, vivienda y transporte digno. Todas estas presiones exigen la efectividad de las posibilidades que se fundan en la forma de diferenciación de la sociedad contemporánea. Ellas revelan una demanda por igualdad de oportunidades, pues lo que se denuncia como inaceptable es la forma que persiste para la construcción de desigualdades sociales y no necesariamente la presencia de las mismas. Esto último es especialmente agudo cuando las desigualdades sociales identificadas atentan contra un anhelo de que, si somos excluidos, seamos al menos legítimamente excluidos<sup>168</sup>.

▪ De lo anterior, se desprende, por tanto, que existen tipos de exclusiones que serían no aceptables normativamente en nuestra sociedad contemporánea. Pero hay más, las denominadas “exclusiones sociales ilegítimas” no son atribuibles simplemente a un carácter frágil, a un estado de riesgo, a una vulnerabilidad constitutiva en los sujetos, en familias multiproblemáticas, en las comunidades. Como si el problema social en cierto modo fuesen ellos mismos y las políticas públicas una solución. En muchos casos, ha sido la propia política pública con sus sistemas de planificación y ejecución sin exigencias de calidad la que ha creado resultados como las Casas Copeva, barrios como El Volcán I, el Volcán II (que erupcionaron, sin duda) o los actuales Bajos de Mena y sus alegorías repartidas a lo largo de Chile. Para ponerlo más claro, no se trata de una teoría de la conspiración estatal sino de un desacoplamiento sistémico persistente. Primero los sistemas públicos crean y después van en apoyo a eso que hoy se denomina “barrios

168 Arnold, Marcelo. Imágenes de la complejidad. Diferenciación, integración y exclusión social. En: Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad contemporánea. Ril Editores. Santiago, 2012. Pág. 56

peligrosos” y que cuentan incluso con una exhaustiva cartografía. Se colocan opciones de mediano plazo, por tanto, de realización dudosa en virtud de los ciclos políticos, y en demasiadas ocasiones las soluciones exigibles por el grado de complejidad alcanzado se postergan o son insuficientes, una vez más. En consecuencia, las personas, las comunidades, las regiones atrapadas en esa lógica no sólo no están, como se decía en los setenta “afuera del sistema”, “excluidos del sistema” sino que han sido producidos por los propios mecanismos de descoordinación funcional con que opera el sistema. Si se recuerda esa certera noción de Osvaldo Sunkel que ya en 1971 denominaba “la dialéctica de la modernización” y que incluso lleva a Lechner a preguntarnos si modernización y modernidad son compatibles<sup>169</sup> lo que es posible deducir es que estas poblaciones no sólo no están afuera sino en el centro de una vorágine sistémica. Tienen que lidiar con su peor rostro, están tan altamente impactadas por él que están, como prefieran verlas: en el centro del ring a punto de nocaut, más machucados que membrillo escolar, más golpeados que el guatón Loyola. De allí que observar la complejidad generada por las políticas públicas es un desafío pendiente en Chile. Es decir, hay un déficit de observación en las propias políticas que más bien prescinden de teorías generales de la sociedad y, de ese modo, se encuentran en la siguiente paradoja: querer aportar a la agenda social sin sistemas lógicos adecuados para pensar la sociedad en que vivimos. De allí que para no recrear nuestro propio y chilensis “ensayo de la ceguera”, al decir de Saramago, hay que enfrentar la relación entre complejidad y calidad de lo social, sabiendo observar los dos lados de la distinción, no sólo de la demanda, sino sobretodo de la calidad de la producción de la oferta social pública y privada, ya que los sistemas organizacionales de fundaciones y corporaciones muchas

---

169 Lechner, Norbert. Obras Completas. ¿Son compatibles modernidad y modernización? Editorial Lom. Santiago, 2010.

veces son una variación de esta misma lógica<sup>170</sup>.

▪ Por último, no es ya posible considerar que lo que tenemos en nuestro país es una falta de intervención social, sino muchas veces una sobreintervención social planteada desde algunas o todas las visiones anteriores. Es más, pudiera ser que en Chile, el “peso de la noche” descrito por Portales, fuese funcional a un rostro oculto de las intervenciones sociales más usuales: el terror pánico de la desregulación, de la producción del orden que pudiesen efectuar los propios afectados. Esta es una de las raíces de ese temor al bajo pueblo que nos narra Salazar<sup>171</sup>, ese horror amenazante de los pobres que describe matizadamente Ana María Stuen, en su libro denominado justamente: “La seducción de un orden”<sup>172</sup>. Pagar con fichas en vez de con salario<sup>173</sup>, ser obligados a cotizar hasta hoy por miedo al despilfarro (lo que sin duda protege al capital muchísimo más que a los trabajadores)<sup>174</sup>, insistir en la desdiferenciación controladora es un mecanismo archiconocido: profesores que no abdican de pasar lista y los porcentajes obligatorios de asistencia ni por todo el oro del mundo, invocando la inmadurez de los jóvenes (y estamos hablando de universitarios) en vez del reconocimiento de la atracción dudosa de sus propias clases. Control por horario y no por productividad de desempeño

170 Teresa Matus, *Observar la complejidad: un desafío a las políticas públicas*. En: Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad contemporánea. Ril Editores. Santiago, 2012. Pags. 205 y ss.

171 Salazar, Gabriel. *Historia contemporánea de Chile*. Santiago, 2001. Pág. 89 y ss.

172 Ana María Stuen. *La seducción de un orden. Las elites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX*. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago, octubre del 2000.

173 Basta recordar los textos de Baldomero Lillo, donde se describen estas prácticas, sus prohibiciones, sus castigos y punitivos.

174 Si bien en esto no hace mayor distinción estar obligados con el Estado, es incluso más paradójal estar obligados con el Mercado, dado la supuesta libertad de acción para operar que constantemente vemos reclamar en sus partidarios.

porque ello permite esquivar la evidente desproporción de resultados. Libertades vigiladas, democracias protegidas. Mecanismos de mano dura y horario estricto en la ley de alcoholes, rebaja de la edad para la imputabilidad penal, tolerancia 0. Programas sociales supuestamente llevados a cabo para fortalecer la ciudadanía, que cautelan la entrega de beneficios sólo al final de una enorme tarde de reuniones. Encuestas de opinión interactivas en comunas de Santiago, que se basan en tres apriorísticas y mediocres alternativas. Como ya lo ponía esclarecidamente Justiniano en su película “Caluga o menta” en la boca de una madre de población que reta a su hijo adolescente: “te lo digo por última vez, °#&%#&, si el Alcalde dice cancha, cancha le queremos, si el Alcalde dice sede, sede le queremos, si el Alcalde dice pavimento, pavimento le queremos, porque esa es la única °#&%#&, que nos van a dar”.

Una de las cuestiones más interesantes a indagar en estos procesos es la consistencia con que estas retóricas de la intransigencia, al decir de Hirschman<sup>175</sup>, son transitadas desde esa astucia de la razón, con que Michel de Certeau describe la construcción de lo cotidiano en barrios marginales<sup>176</sup>. Hay poblaciones y generaciones enteras que han visto llegar a su puerta a expertos y operadores de distinto tipo, corte y confección: señoras, curas, comunistas, profesores, diputados, funcionarios, enfermeras, asistentes sociales, feministas, hippies, darks, góticos, punk, narcos, raperos, voluntarios, dirigentes, hip hop, futbolistas, vendedores, microempresarios, carabineros, carteros, bomberos, ecológicos, circenses... formarían fila y pasarían la cordillera. Hay gente desbordadamente intervenida en nuestras poblaciones chilenas. Y de esas composiciones algunos recomponen y encuentran un fast track de entendimiento. Como el comentario de un vendedor ambulante de la Florida a los presentadores del Informe de Desarrollo

175 Hirschman, Albert. Retóricas de la Intransigencia. Ediciones Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

176 Certeau, Michel de. L'invention du quotidien. Tome I. Arts de faire. París, UGE, 1980.

llo Humano, donde se insistía en el valor de la asociatividad, en los grupos de interacción y pertenencia: “mire, yo la verdad me gustaría que el Alcalde o quien fuese, me diera un permiso para poder trabajar tranquilo, y yo veré con quien me junto los fines de semana”.

Evidencias inapelables que se suman y siguen. Son lecciones a considerar para mejorar la calidad de los programas sociales. La forma de generar, por tanto, un vínculo social, especialmente en usuarios frecuentes, debería tomar en cuenta esa sobreintervención e imaginar metodologías de trabajo menos lúdicas y más reflexivas. En este sentido, el enfoque de Trabajo Social basado en evidencias presenta una serie de exigencias para la intervención social como un análisis comparado de alta calidad que recomiende efectuar una desición A y no B en un programa sociales específicom, exigiendo por tanto conocer un panorama internacional amplio de lo logrado en un programa específico y las discusiones sobre sus efectos<sup>177</sup>. Por ejemplo, cualquier intervención de rehabilitación de alcohol y drogas, que se centre en la sustancia y se funde en mecanismos de control y disciplinamiento, se parecerá más a un proceso fundamentalista de conversión, quien convencerá de la fragilidad y el peligro perpetuo, que a un resultado de formación de sujetos. Un dato espeluznante es que entre los reos condenados a cadena perpetua en Colina, más del 70% de ellos, presentan intervenciones sociales de más de una década. Las Ciencias Sociales nos hemos quedado al descubierto, ya no estamos en presencia de aquél memorable “chacal de Nahueltoro”, gritando que no había recibido la enseñanza de naiden. La realidad social, especialmente en sus problemáticas más extremas nos habla de sobre o de inadecuada intervención. Bien lo saben aquellas mujeres que terminan dos veces golpeadas, no sólo en su ámbito doméstico, sino por el choque con las lógicas encontradas de los expertos. Sin tomar en cuenta los procesos socioculturales que se fundan en mecanismos de toda intervención,

177 Ann Buchanan. Política y práctica social basada en la evidencia: ¿una ideología o un imperativo de derechos humanos?. En: revista de Trabajo Social UC nª 76 Julio, 2009.

no tenemos cómo tener una copia feliz de “un presupuesto participativo” al modo de Porto Alegre. La clave no es la soltura brasileña<sup>178</sup>, sino la ansiedad por el ordenamiento apriorístico chilensis: “vamos a hacerlo los expertos porque la gente se puede equivocar” es la frase para el bronce, dicha por un sociólogo al intentar editar y monitorear el proyecto participativo en Chile. El temor a la mezcla, al arrastre, la socialización de la fruta podrida en un cajón sanitario, la amenaza del caos, de la desintegración de la familia, del hasta donde vamos a parar, nos lleva a poner a cada quién claramente en su lugar establecido. De este modo, se nos aparecen más y más poblaciones a cautelar, a cuidar, a salvar, como extensiones infinitas de una matriz social de riesgo.

En un proyecto Fondecyt, que buscó indagar acerca de la potencialidad y fortalecimiento del capital social de las organizaciones sociales con un claro sustrato religioso en el tercer sector, se encontró un hallazgo no despreciable: no basta la asociatividad por sí misma. Sólo un porcentaje que no llega al 30% de esas organizaciones, contiene en sus procesos de intervención social, mecanismos fundados en la reflexividad y la flexibilidad. Es decir, en menos de un tercio de ellas, se posibilita a los usuarios la producción autoregulada de sus normas. Notable, por tanto, resulta por ejemplo, un programa del Hogar de Cristo donde los propios viejos se juntan en un grupo por afinidades y con el apoyo de monitores y un aporte económico, arriendan una casa dentro de sus posibilidades, debiendo crear sus propias normas cotidianas de convivencia<sup>179</sup>. Esas intervenciones son extraordinariamente pertinentes si se busca establecer un nexo propositivo. Cicourel

178 Brasil es, sin duda, el país latinoamericano que lidera los avances en materia de intervención social. No sólo por sus 30 maestrías y 14 doctorados en Trabajo Social, sino porque de ellos han surgido muchas políticas sociales innovadoras que hemos querido incorporar en Chile, solo que sin las lógicas conceptuales que las constituyen.

179 Para un mayor informe ver: Indagación sobre los aportes de organizaciones con sustrato religioso al fortalecimiento del capital social. Proyecto Fondecyt n° 1020806. Investigadores: Teresa Matus y Pablo Salvat. Santiago, 2002-2003.

aboga por “una semántica que empiece por el mundo cotidiano del integrante como fuente básica para recrear significados a los objetos y acontecimientos, ya que hay que considerar que los significados son socialmente distribuidos”<sup>180</sup>. En todo proceso de intervención no se puede olvidar que la comunicación consiste en la introducción y reconocimiento de distinciones<sup>181</sup>. Ello cambia la forma más clásica en que el horizonte de comunicación se definía como la existencia de un hablante-un mensaje-un receptor. En vez de entenderlo así, habría que enfatizar que la correlación es contingente, que el oyente selecciona, cambia, se apropia, niega, reacciona, produce a su vez. Bernstein ha llamado la atención hacia los principios de organización semiótica que rigen la elección de significados por el hablante y su interpretación por el oyente. El los llama códigos, éstos actuarían como sobredeterminantes de registro, operando en la selección de significados dentro de los tipos de situación: cuando el sistema de lenguaje –las series de opciones ordenadas gramaticalmente que constituyen el sistema lingüístico- es activado por las determinantes de situación del texto (el campo, el tenor y el modo, o cualquier marco conceptual que utilicemos), ese proceso queda regulado por los códigos<sup>182</sup>. Es muy importante evitar la reificación de los códigos, ya que de otra manera esa red de disposiciones de tornará naturalizada, se opacarán sus procesos de construcción y será dificultoso operar diferenciadoramente. (Así evitaremos o sabremos reconocer cristalizaciones como el que si hay jefa de hogar es porque ésta es sola, o querer internar a los niños de la calle en un hogar, porque éste es un lugar seguro. Demoledoras resultan ante esto las cifras de abusos y

---

180 Cicourel, Aaron. V. La semántica generativa y la estructura de la interacción social. *International days of sociolinguistics*, 1969. Pág. 197.

181 “La comunicación es pues, el reconocimiento de las diferencias”. Adorno, Theodor. *Consignas*. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, 1973. Pág. 93.

182 Bernstein, Basil. *Class, codes and control 1: theoretical studies towards a sociology of language*. Routledge&Kegan Paul. Londres, 1971.

violencia por parte de familiares o conocidos en el ámbito doméstico).

La teoría de Bernstein, como lo apunta Halliday<sup>183</sup> es una teoría de comunicación y transmisión cultural social, y, por tanto, de persistencias y cambios sociales. Como también lo señala Mary Douglas: “Haga Bernstein lo que haga, él considera cuatro elementos en el proceso social: el primero y angular, el sistema de regulación, segundo, los límites que éste establece, tercero la justificación o ideología que consagra los límites y, cuarto, el poder que queda oculto e intransparente por el resto. De allí que las formas de habla es también una realización de las formas de poder”<sup>184</sup>. Ahora bien, si las proposiciones enunciativas se realizan en un contexto socializador reflexivamente crítico, los cambios en el potencial de significado tendrían lugar poco a poco. Es decir, es probable que un cambio como ese no produzca la desaparición total de una elección semántica o la inmediata aparición de una completamente nueva, antes bien, es probable que signifique que ciertas opciones llegan a estar, más o menos, en un estado de diferenciación. Esto podría aportar a entender que no se trata de intervenir más sino de intervenir bien.

## **2. Los debates acerca de la intervención social en el modelo CEES-UC**

La intervención social es entendida en él, como un proceso de coordinación reflexiva, sustentada conceptualmente y expresada en forma mensurable, que busca efectuar un cambio positivo en la situación social que enfrenta y donde los participantes y afectados asumen un rol central. Por tanto, la gestión de la intervención debe explicitar los criterios mensurables de sus estrategias y resultados, para poder

---

183 Halliday, M.A.K. El lenguaje como semiótica social. La interpretación social del lenguaje y del significado. Fondo de Cultura Económica. Colombia, 1998. Pág. 118.

184 Douglas, Mary. El habla, la clase y Basil Bernstein. The Listener . Londres, marzo, 1972. Pág. 312.

monitorear y evaluar los cambios existentes desde una situación inicial a la situación deseada.

Hemos querido enfatizar especialmente el papel de la evaluación *ex dure* en el monitoreo de la intervención, por la importancia que adquieren en el modelo de gestión de calidad, los antecedentes que posibiliten un ajuste temprano del proceso de la intervención. Lo que permite acercar la noción de calidad al programa es que éste se evalúe no sólo antes, sino durante su ejecución.

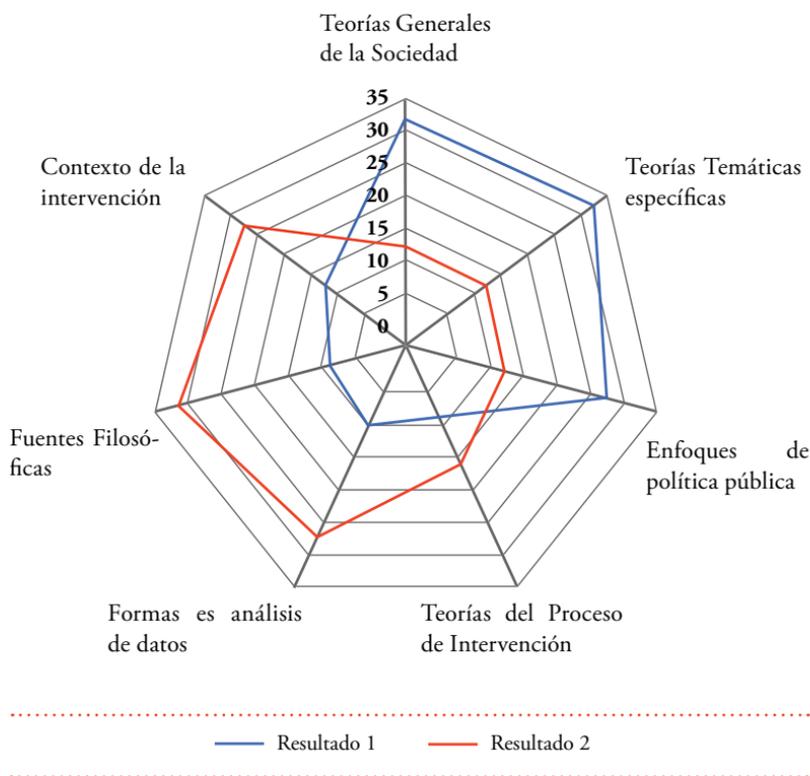
De allí que la intervención también puede entenderse como la oferta programática de servicios sociales que busca responder en forma adecuada a problemas sociales específicos. Explicitar el mecanismo de cómo se hacen las cosas<sup>185</sup>, poner como foco la calidad de esa gestión, es una dimensión sustantiva de ese proceso.

Por otra parte, sostiene que los sujetos de la intervención pueden ser individuos, pero también familias, grupos sociales, comunidades, organizaciones u otros conglomerados mayores. Más aún, argumenta que la intervención social es un proceso que ya no se entiende en el marco de la interacción social sino como un proceso de comunicación entre sistemas.

Para llevar a cabo lo anterior y además, escapar de las visiones anacrónicas descritas se requiere entender que toda intervención social es una constelación que contiene a lo menos las siguientes dimensiones:

---

185 Como ya lo planteaba el informe del PNUD sobre Desarrollo humano en Chile, denominado justamente “La manera de hacer las cosas” Santiago, 2009



El gráfico muestra una constelación de siete variables que si bien no dan cuenta exhaustiva, son dimensiones que no podrían faltar en una concepción posconvencional de intervención social como la que se busca exponer.

El ejercicio consiste en hacer una observación de segundo orden, una enunciación compleja y preguntarse por la consistencia con que estas dimensiones se articulan. Como se puede apreciar no existe una solución única. Cada recorrido da un resultado diferente, pero sí se puede analizar si esas dimensiones se encuentran desbalanceadas, si son fuertes, si faltan. De este modo, en cada programa social que

busque intervenir, no existe un camino único, pero eso no significa que se pueda hacer cualquier cosa. Sus resultados dependerán de sus énfasis, de sus focos propositales, de sus distinciones.

Las teorías generales de la sociedad: son construcciones de argumentaciones societales que están allí justamente para situar de mejor forma las instancias de interpretación y comprensión de lo social. En ellas radican la comprensión del contexto, de las condiciones de operación en una sociedad funcionalmente diferenciada, de los propios avances y discusiones acerca de un diagnóstico social en el actual sistema-mundo, por emplear una figura de Wallerstein. Por tanto describen fundamentos socioculturales, la relación con los sistemas económicos y el Estado en términos de su integración sistémica y de ese esquivo mundo-de-la-vida, en términos de integración social, entre otras dimensiones claves.

Las fuentes filosóficas: son entendidas como conceptualizaciones referidas a un autor, a una corriente, a un corpus ético, a una dimensión estética, a una dimensión ético política, a una forma lógica en que se entienda la producción de conocimientos y que ejercen distinciones profundas en la intervención a realizar.

Las teorías temáticas específicas se refieren a los argumentos conceptuales desarrollados por grupos de autores específicos sobre los tópicos en que se centra la intervención: jóvenes, mujeres, cesantes, organizaciones, familias, etc. Y su forma de considerarlos en la intervención social: teorías de la reducción del daño, teorías de la recomposición familiar, teorías sobre drogodependencias, violencia doméstica, pobreza, empleabilidad, etc. Todas ellas son fundamentales y remiten al conocimiento pertinente según el fenómeno social que se trabaja, pero no pueden pretender totalizar y entenderse como los fundamentos teóricos de la intervención. Es decir, ellas son necesarias, imprescindibles pero no suficientes.

Enfoques de Política pública: se refieren a las teorías con que se interpretan el sentido y la función de las políticas públicas. También

se incluyen acá las formas de conexión seleccionadas entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil.

**Teorías del proceso de intervención:** Se refieren a las teorías desde las que se plantea y se interpreta el proceso de planificación y gestión, el diagnóstico, el monitoreo, el sistema de egreso, la evaluación, etc.

**Formas de análisis de datos:** son el resultado de las decisiones de operacionalización de la intervención. Es decir, las formas de análisis de los datos no pueden ser separadas de la conceptualización central que se busca mensurar, como lo hemos podido comprobar hasta la exhaustividad en la polémica respecto a los resultados de la CASEN 2011 y de si y cuanto bajó la pobreza en Chile. Por otra parte, las conceptualizaciones no pueden quedar en los programas reducidas a retóricas declaraciones de misiones o visiones: en una intervención social efectiva y de calidad se requiere una orientación integral a resultados, lo que significa traducir con consistencia lo que se sostiene discursivamente a la forma que adquieren sus principales operaciones de mensuración. En esto resulta conveniente aclarar otro equívoco corriente: creer que la intervención social pertenece al ámbito de lo cualitativo, lo que llevado al paroxismo la instala casi en el plano del misterio de la intangibilidad. O que, en una decisión inapelable de expresión son pura racionalidad instrumental expresaba en universos cuantitativos. Lo anterior constituye un falso problema, la intervención social tiene fundamentos que cualifican un proceso social complejo, pero que son factibles de traducirse en mensuraciones multivariadas de datos que sean posibles de ser rentabilizadas. A modo de ejemplo, este es el camino que han seguido los informes de Desarrollo Humano en el PNUD, que con una batería de instrumental mixto han analizado con datos fenómenos complejos como las paradojas de la modernización, el poder, la manera de hacer las cosas, el género, las nuevas tecnologías, la asociatividad, entre otros.

**El contexto de la intervención:** referido no sólo al espacio geográfico de la intervención, o a su dependencia de una política pública o

una ONGs, o a la historia del programa, o al tiempo total del proyecto; sino a las relaciones genéricas establecidas en la intervención social en relación con el contexto sistémico en que se insertan.

Por tanto, aquí se abre un abanico de enfoques de intervención social donde a lo menos son posibles de distinguir: los que se basan en las evidencias, los anti opresivos ingleses, los postestructuralistas, los neo marxistas, los hermenéuticos<sup>186</sup>. En el caso específico del modelo CEES-UC lo que existe es un debate fructífero entre enfoques hermanos basados uno en la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt y el otro en el análisis sistémico contextual de Niklas Luhmann. Es posible sostener, por tanto, que el resultado final se ha dejado influir por las argumentaciones y contra argumentaciones de estos diálogos. No se trata, en ningún modo de una síntesis indiferenciada, sino de dejarse interpelar y ver de cerca sus afinidades y diferencias.

Como un modo de acercar la comprensión de sus implicancias, se expone en primer término algunos ejes (en versiones casi esquemáticas ya que excede al sentido de este texto una presentación más extensa) tanto de uno y otro y posteriormente, una comparación entre ellos hecha por Aldo Mascareño, en su texto sobre intervención sistémica contextual.

### **2.1. El sentido de una intervención polifónica<sup>187</sup>:**

Entre los principales desafíos que señala Mideplan para las políticas sociales en la década del 2000, se encuentran entre otras: instalar la perspectiva de derechos en los programas, acordar mecanismos permanentes para incentivar la participación ciudadana, generar estructuras participativas en la gestión, incorporar mecanismos de responsabilidad activa, estrechar el diálogo entre Estado y los usuarios de

186 Para un panorama mayor se remite a Teresa Matus. Punto de fuga: imágenes dialécticas de la crítica en el Trabajo Social contemporáneo. Editorial Espacio. Buenos Aires, 2013.

187 Matus Teresa: Propuestas Contemporáneas en Trabajo Social: hacia una intervención polifónica. Editorial Espacio, Buenos Aires, 2007.

los programas sociales, fortalecer el capital social. (Mideplan, 2002).

Sin embargo, incluso en los programas emblemáticos de estas innovaciones, se observa que si bien existe una clara apuesta ética en el discurso eje, falta consistencia operacional. Es decir, falta una red de formas mensurables que aclaren, en qué sentido y a través de qué modelos operacionalizables de diseño, gestión y evaluación, esto se llevará a cabo. Es más, en los propios organismos públicos se reconoce que para todo lo anterior existe la necesidad imperiosa de generar nuevos indicadores y de revisar los modelos de intervención de los programas que conforman la política social, en orden a hacerlos más pertinentes y consistentes (Mideplan, 2002) De allí que las acentuaciones de un proceso de intervención social en este modelo son las siguientes:

Es desde esta constelación de factores, donde se puede entender la propuesta de competencias comunicativas orientadas por la unidad en la pluralidad de las voces<sup>188</sup>. Asimismo, como la comunicación consiste en el reconocimiento de la pluralidad, ella da lugar tanto al consenso como al disenso. Indudablemente, las dimensiones de la noción de comunicación y sus aportes a los procesos de intervención social desbordan el espacio de este texto. Sin embargo, algunas características de este tipo de propuesta conceptual comunicativa serían las siguientes:

---

188 Para un mayor análisis se remite a los siguientes textos de Habermas: El desarrollo de las estructuras normativas, ¿Pueden las sociedades complejas desarrollar una identidad racional? En: la reconstrucción del materialismo histórico. Editorial Taurus, 1981. Algunas instancias constitutivas de los sistemas sociales. En: Problemas de Legitimación en el capitalismo tardío. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, 1986. Observaciones provisionales para una teoría de la competencia comunicativa. En: ¿Teoría de la sociedad o tecnología social? Editorial Amorrortu. Buenos Aires, 1989. ¿Qué significa pragmática universal? En: Teoría de la acción comunicativa, complementos y estudios previos. Editorial Cátedra. Madrid, 1989. La unidad de la razón en la pluralidad de sus voces, en Pensamiento Postmetafísico. Editorial Taurus. Madrid, 1997. El realismo después del giro lingüístico pragmático. En Verdad y Justificación. Editorial Trotta. Madrid, 2002.

- Intenta acceder y fundamentar una noción de pluralismo sin renunciar a la idea de unidad.
- Es Universalista, porque el criterio dado para el punto anterior no expresa las intuiciones de una determinada cultura sino que tiene validez universal.
- Es Formalista, porque en su principio regula un procedimiento de resolución argumentativa de conflictos. Sin embargo, no es formalista en el sentido que ese procedimiento no otorgue contenido normativo a la idea de imparcialidad.
- Es Dialógica en cuanto , no cualquier principio puede tener esas pretensiones anteriores ya que: sólo pueden pretender validez aquellas normas que pudiesen contar con el asentimiento de los afectados, como participantes en un discurso práctico. De allí que las formas de producción del orden, de mediación, de negociación, forman parte sustantiva de los propios principios comunicativos de operación.
- Es procedimental en cuanto no conlleva respuesta material dada como un apriori, ya que “ésta han de buscarla los agentes morales mismos y nadie puede buscarla por ellos”<sup>189</sup>. Con esto, lo moral se inscribe en las estructuras de la interacción, en la medida que permite que la razón no se considere como un principio originario externo, una suerte de orden objetivo sino que se ancle en la misma estructura de la práctica comunicativa argumentativa.
- Es comunicativa: considera que son precisamente en los procesos de comunicación donde se forman y mantienen ya sea la identidad de los individuos como la identidad de la colectividad. Los individuos desarrollan su centro interior en la medida en que sale de sí hacia las relaciones con otros establecidas comunicativamente. Ello explica el riesgo constitucional y la vulnerabilidad cró-

189 HABERMAS, Jürgen. “CONCIENCIA MORAL Y ACCION COMUNICATIVA”. Ediciones Península. Barcelona, 1985. Pág. 132.

nica a que está sometida la identidad, que son incluso superiores a la palpable posibilidad de merma y quebranto a que está sujeta la integridad del cuerpo y de la vida. Es justamente eso, por lo que se vuelve necesario prestar atención y consideración a la integridad de los sujetos en su necesidad de reconocimiento recíproco.

- Considera las relaciones de conocimiento recíproco ya que ellas deben hacer valer, al mismo tiempo la intangibilidad de los individuos exigiendo igual respeto por la dignidad de cada uno, pero, en la misma medida, protegen también las relaciones intersubjetivas de reconocimiento recíproco por las que los individuos se mantienen como miembros de una comunidad.

- Entiende que el principio esperanza forma parte de lo concreto (Bloch, 2004) Incluso los programas sociales innovadores aún evalúan sus resultados fuertemente marcados solamente por su condición de negatividad: “lograr que los jóvenes no vuelvan a delinquir, que no consuman más drogas, que los niños y niñas no se arranquen de las residencias. Sabemos de estos objetivos, y no es que ellos se encuentren mal concebidos, sino que falta, incluso para llevarlos a cabo en mejores términos, una semántica de recoja los sueños, las aspiraciones, los proyectos y los plasme también como propuestas posibles” (Matus, 2007,p.12). En esto consiste operacionalizar un enfoque de derechos.

- Considera una idea de solidaridad comprensiva, ya que es ella y sus movimientos de conmoción, las que informan acerca del mejor modo de comportarse para contrarrestar mediante la consideración y el respeto la extrema vulnerabilidad de las personas. Esta vulnerabilidad es aquella que está inscrita en las formas de vida socio-culturales, ya que la individuación se produce a través de la introducción “en un mundo de la vida intersubjetivamente compartido”<sup>190</sup>.

---

190 HABERMAS, Jürgen. “ESCRITOS SOBRE MORALIDAD Y ETICI-

- Por tanto, este tipo de enfoques asume que no existe una posición privilegiada por encima de la historia para entender el mundo o intervenir en la vida humana, asume además que no existe la posibilidad de Una interpretación correcta y constante ya que cada época y cada sociedad habrá de comprender siempre históricamente, por tanto, a su manera y cuanto se comprende de otro modo, se comprende siempre de nuevo. Estos son los procesos contenidos en los mecanismos de regulación comunicativa.

## 2.2. El sentido de una intervención sistémico contextual<sup>191</sup>:

Lo que sigue arranca de la tesis que en el contexto de la sociedad moderna, la intervención social sólo es posible como orientación sistémica contextual, es decir, como una invitación e incentivo a la autorregulación de sistemas (sociales y psíquicos) autónomos, operativamente clausurados y cognitivamente abiertos a su entorno sobre la base de sus propias distinciones. En tanto las fantasías planificadoras sucumbieron ante la evidencia de que el futuro nunca adviene como se prevé y que obligarlo genera más externalidades negativas que resultados esperados, alguna esperanza para enfrentar el structural drift de la sociedad moderna puede sostenerse aún sobre la base de una teoría de la orientación contextual de sistemas autónomos diferenciados.

Mediante ella se busca construir una estrategia pragmática de coordinación de sistemas autónomos intransparentes y opacos uno DAD<sup>191</sup>. Editorial Paidós. Barcelona, 1991. Pág. 106.

191 Mascareño, Aldo. Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual. Revista Mad Universidad de Chile n° 25 Septiembre 2011. Para un análisis mayor se remite a las siguientes publicaciones del profesor Aldo Mascareño: *Ética de la Contingencia por medio del derecho reflexivo*. En: Artur Stamford (ed). *Sociologia do direito. A prática da teoria sociológica*. Lumen, junio 2006. *Sociología de la solidaridad. La diferenciación de un sistema global de cooperación*. En: Arnold, Marcelo y Thumala, Daniela. *Colaboración, cultura y desarrollo*. Ediciones Universidad de Chile 2006. *Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno*. Revista de la Cepal n° 101 Agosto 2010

frente a otro dadas sus condiciones de clausura operativa. El carácter pragmático de la coordinación es una exigencia en tanto el acuerdo consensual en un sentido habermasiano se hace crecientemente difícil dados los distintos lenguajes de cada sistema, las diversas expectativas normativas de los actores acoplados a ellos y la evidente ausencia de un centro coordinador de la complejidad social alcanzada. Sin acuerdo fundante, queda la coordinación pragmática de rendimientos sistémicos que sólo esperan posibilidades operativas de continuar funcionando.

Condición de posibilidad de esa coordinación es la apertura cognitiva hacia el entorno de cada sistema. Ella constituye la forma de observación del sistema sobre la base de su clausura operativa, es decir, constituye su modo propio e irrepetible de reconocer el mundo. En tal sentido, el desafío de la orientación sistémica contextual es captar las especificidades de cada sistema para, en su lenguaje, ofrecer las distinciones que la intervención busca ofrecer: mayor sensibilidad ecológica en la empresa, mayor sentido ético en los medios de comunicación, mayores condiciones de equidad en organizaciones, más conciencia solidaria en la esfera pública. Cuando ello se logra, es el propio sistema objeto de la intervención el que reconoce la propiedad y conveniencia de adoptar la distinción ofrecida y de comenzar a operar en el sentido que la intervención lo propuso. No hay coacción ni compulsión al consenso en la orientación sistémica contextual. Su prueba de eficiencia es el autosometimiento del sistema a las condiciones que la intervención (sistémica contextual) dispone; autosometimiento que tiene lugar porque al sistema le parece que aquello que se le ofrece favorece las condiciones de su propia clausura operativa, como los troyanos cuando permiten que el caballo griego entre a su ciudad.

En el sentido expuesto, los propios alcances del concepto de intervención deben ser redefinidos. En rigor, en un contexto de sistemas sociales operativamente clausurados ninguna intervención es real-

mente posible. La clausura es la atmósfera del mundo sistémico: todo lo que busque llegar a su superficie debe pasar por su filtro.

- Adviene con esto una primera cuestión relevante para comenzar a adentrarnos en el problema de la intervención sistémica de sistemas sociales. Premisa número uno: los sistemas están clausurados en términos de sus operaciones (códigos), pero abiertos a la información del entorno (programas), y están abiertos por estar cerrados.
- Premisa número dos: cualquier intervención sistémica no puede interferir las operaciones básicas del sistema a regular; si lo hace, destruye su autopoiesis, por tanto, destruye el sistema. Lo anterior nos conduce a considerar la cuestión de la intervención como únicamente factible no a nivel de los códigos sistémicos que constituyen su absoluta recursividad basal. En este sentido, la intervención de la realidad social debe ser en extremo cuidadosa respecto del objeto y la naturaleza de la propia intervención. Una intervención directa sobre los códigos basales del sistema puede provocar su destrucción o una abierta desestabilización de sus rendimientos. Por ello, desde una perspectiva sistémica el foco de la intervención debe estar asociado a los programas que esos sistemas desarrollan a partir de los códigos, programas que vinculan el sistema a otros sistemas y al entorno y que, en definitiva, son la dimensión visible de las operaciones recursivas (cerradas, auto-poieticas) basales.
- Un tercer tema es de vital importancia para que la intervención de la realidad social desde una perspectiva sistémica tenga éxito. Premisa número tres: la intervención externa debe ser procesada por el sistema que es objeto de ella. Los sistemas son intransparentes uno respecto del otro, es decir, la operación de uno no puede ser recreada por la operación del otro, pues la operación se basa en los códigos y son los códigos los que dan identidad a los sistemas.

Este es un dilema que la intervención social sistémica debe salvar haciendo que el propio sistema afectado reconozca en sus distinciones aquello que la intervención pretende hacerle ver. Es decir, se trata de que el cambio introducido no aparezca como tal, que no aparezca como un elemento externo, ajeno al sistema al cual está dirigido. El papel de la intervención, en este sentido, está en hacer que el propio sistema que quiera ser intervenido procese tal cambio como necesario para seguir operando, como necesario para su propia subsistencia. El concepto de resonancia hará referencia a esto último.<sup>192</sup> Las distinciones introducidas por la intervención en el entorno del sistema a intervenir están orientadas a producir autorregulación, por ello sólo tendrán éxito cuando lo que indican logre llamar la atención del sistema a intervenir, cuando en su interior provoquen resonancia, es decir, en el momento en que su significado se coordine con los significados internos.

En un mundo de sistemas diferenciados, las intervenciones son posibles en tanto se desarrollen de manera contextual; en tanto se reconozca la diferencia radical que existe en las lógicas involucradas, así como la diferencia radical entre los individuos participantes de los procesos de orientación. Una orientación sistémica contextual excluye condicionamientos sustantivos unívocos, precisamente porque en las formas de operación sistémica no hay univocidad sustantiva. Por ello, en sus fundamentos las estrategias de orientación contextual sistémica operan del siguiente modo:

- Se activan frente a un llamado u opción de ego, los afectados.

---

192 En la perspectiva de Luhmann el concepto de resonancia tiene un objetivo simplificador de la descripción de la relación entre sistema y entorno: “Concepts like complexity, reduction, self-reference, autopoiesis and recursively closed reproduction with environmentally open irritability raised complicated theoretical questions that cannot be pursued in all their ramifications in what follows. So we will simplify the presentation by describing the relation between system and environment with the concept of resonance.” Luhmann, Niklas, *Ecological Communication*, op.cit., p.15.

- Presuponen el principio de la clausura operativa de todos los involucrados, lo que indica que no hay instrucción directa posible de ego a través de alter.
- Proponen una oferta de orientación o regulación que puede ser aceptada o rechazada por ego.
- Es ego quien decide acerca del sometimiento a la orientación o regulación.
- La orientación o regulación opera por acoplamiento estructural o mutua interferencia de ciclos comunicativos.
- En ambos casos la autonomía de ego prevalece ante las pretensiones de alter.
- Si la oferta de orientación o regulación es rechazada no hay criterios últimos para forzar el vínculo.<sup>193</sup>

### **2.3. Comentarios del profesor Mascareño en relación al debate de estas formas de entender la intervención social<sup>194</sup>:**

Bajo premisas teóricas distintas, T. Matus ha desarrollado el concepto de intervención polifónica para dar cuenta de la complejidad de los procesos de intervención en sociedades modernas.<sup>195</sup> El sofisticado y altamente elaborado modelo de Matus invita a poner la mirada en cuatro dimensiones centrales: las transformaciones sociales generales, la teoría social empleada, los fundamentos epistemológicos implícitos y las perspectivas éticas y valóricas involucradas en la intervención. Tal como hemos expuesto las premisas de una teoría de la orientación sistémica contextual, ella parece satisfacer (casi) todos los requisitos

193 Mascareño, Aldo, “Ética de la contingencia por medio del derecho reflexivo”, op.cit.

194 Mascareño, Aldo. Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual. Revista Mad Universidad de Chile nº 25 Septiembre 2011.

195 Matus, Teresa, Propuestas contemporáneas en trabajo social. Hacia una intervención polifónica, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2007.

de una intervención polifónica: comienza en el reconocimiento de las transformaciones sociales generales (diferenciación funcional sistémica de la sociedad moderna), emplea un enfoque teórico determinado (teoría de sistemas sociales) y despliega sus fundamentos epistemológicos (teoría de la forma, teoría de lo social como comunicación). Poco ha sido dicho hasta ahora de las dimensiones éticas o valóricas de una teoría de la orientación sistémica contextual, probablemente porque una teoría de este tipo no se estructura sobre un presupuesto normativo (emancipación, justicia, solidaridad) que quiera ser desplegado por medio de la teoría o por medio de la praxis de intervención, sino que se estructura sobre una descripción teórica que arranca de la contingencia del mundo, no de la defensa de su unidad.

Los paralelos entre una intervención polifónica y una intervención contextual son, sin embargo, varios. Tanto una como otra se orientan a contextos complejos, ambas evitan un ejercicio directo de intervención, en ambas se exige una comprensión social multivariada del espacio de intervención, ambas se orientan a una traducción de lenguajes distintos, ambas tienen por tanto una función que en lenguaje hegeliano de Matus se denomina de mediación, un rol coordinador diríamos en lenguaje sistémico —aunque como veremos, esta no es sólo una diferencia terminológica. Más allá de las variaciones de lenguaje, la forma en que Matus describe tal rol, se acerca (quizás peligrosamente para la autora) al modo sistémico de entender la orientación contextual descrita más arriba: “Para poder llevar a buen término una tarea de interpretación, el trabajador social debe considerar la distancia y diferencia de fines existentes entre los intereses de las personas atendidas y los de las instituciones que ofrecen los servicios. Le corresponde, por tanto, una fuerte tarea de traducción de un lenguaje a otro, haciendo ver las posibles formas de compatibilización factibles y eficientes.”<sup>196</sup> Se requiere traducción sólo cuando la cons-

---

196 Matus, Teresa, *Propuestas contemporáneas en trabajo social*, op.cit., p. 70.

relación de intervención se expresa en lenguajes distintos, es decir, para expresarlo menos metafóricamente, cuando las instancias involucradas se estructuran sobre su propia clausura operativa. Pero para que la traducción tenga probabilidades de éxito, Matus también debe presuponer la apertura cognitiva de esas instancias. Esto es lo que reconoce a través del concepto de mediación: “La función mediadora del trabajo social debe contener la posibilidad de recuperar la unidad de lo razonable dejando escuchar sus múltiples voces.”<sup>197</sup>

Es precisamente en este último punto donde se puede apreciar la gran y quizás única diferencia entre una intervención polifónica y una intervención contextual. La intervención polifónica busca encontrar la unidad de lo razonable entre los distintos lenguajes, busca menos una traducción entre idiomas diversos que un lenguaje común en el cual todos los involucrados puedan entenderse. Para encontrar esa lingua universalis, Matus recurre a lo único que, desde su matriz interpretativa, se puede recurrir en un mundo postmetafísico: a principios. En directa relación con la propuesta habermasiana de la ética del discurso, Matus propone la justicia y la solidaridad como fundamentos éticos de una intervención polifónica. El primero se conecta con la igualdad de derechos individuales, el segundo con la empatía y preocupación por la comunidad. Pero las cosas no quedan ahí. Indica la autora: “es la ética del discurso la que explica por qué ambos principios provienen de una misma raíz moral que es la vulnerabilidad necesitada de compensación de seres que sólo pueden individuarse por vía de socialización, de suerte que la moral no puede proteger lo uno sin lo otro.”<sup>198</sup> La ética del discurso como mecanismo procedimental sería en última instancia la encargada de la articulación discursiva en las constelaciones de intervención. Es decir, lo que Habermas llama los principios ilocucionarios de la ética del discurso

197 Matus, Teresa, Propuestas contemporáneas en trabajo social, op.cit., p. 67.

198 Matus, Teresa, Propuestas contemporáneas en trabajo social, op.cit., p. 95.

—dejarse convencer por el mejor argumento, no restringir temas a priori, orientación a la comprensión mutua y veracidad en las formulaciones expresadas<sup>199</sup>— es el mecanismo que permitiría encontrar la unidad de lo razonable que la intervención polifónica busca.

Una intervención contextual, o más precisamente, la orientación sistémica contextual, tiene menos pretensiones. No espera que los involucrados estén inicialmente de acuerdo en adoptar la ética del discurso como procedimiento de resolución de conflictos para solucionar conflictos que seguramente se desarrollaron porque los involucrados no cumplieron con lo que la ética del discurso prescribe. Para una orientación contextual la alternativa no es hacer ahora bien lo que antes se hizo mal. Su comprensión de la clausura operativa es radical, no se la minimiza o relativiza bajo el presupuesto de que al menos se aceptarían los criterios de una ética del discurso cuando existan conflictos producidos por el uso de discursos y lenguajes diferentes. Si en alguna ética se basa la orientación contextual, ella puede ser denominada como ética de la contingencia.<sup>200</sup> Esto supone el reconocimiento de la plena autonomía de lenguajes en las constelaciones de intervención y por tanto de la imposibilidad de una visión común de los sistemas involucrados (psíquicos o sociales). Por ello, una orientación contextual no opera privilegiadamente por vía discursiva ni argumentativa. Cada instancia tiene buenos argumentos para hacer lo que hace y si no los tiene, las consecuencias de su operación no son menos fácticas. En ello radica el reconocimiento de la contingencia: las razones pueden ser unas, otras, pueden faltar o pueden no querer ser conocidas o formuladas porque basta operar fácticamente para obtener los resultados esperados (discriminación, abusos de poder,

---

199 Habermas, Jürgen, “Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? Eine Auseinandersetzung mit Niklas Luhmann”. En Jürgen Habermas y Niklas Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*, Suhrkamp, Frankfurt, pp. 142-290.

200 Para mayor detalle véase Mascareño, Aldo, “Ética de la contingencia por medio del derecho reflexivo”.

golpes militares). O también las justificaciones pueden seguir parámetros no occidentales de legitimación para los que los pilares de una ética discursiva carecen de sentido. En un mundo contingente no hay medida última de unidad de lo razonable.

Pero a la vez, porque cada instancia está clausurada en su lenguaje, está también cognitivamente abierta a la información del entorno. Esta es la pequeña ventana abierta que aprovecha la orientación contextual para activar su praxis. Si se basa en una ética de la contingencia, entonces no esperará un convencimiento argumentativo del otro, sino que intentará seducir pretendiendo hacer ver a la fuente de riesgo que lo que la intervención busca es lo mejor para ella. Con ello no hay ninguna orientación a la unidad de las operaciones de los involucrados en una constelación de intervención, pues si la fuente acepta la comunicación es porque le ha parecido pertinente a la reproducción de su red de operaciones clausuradas, no porque una racionalidad de justicia o solidaridad haya desdiferenciado su clausura y se haya vuelto más humana: una empresa que certifica el carácter ecológico de sus productos aumenta sus ventas, una organización con responsabilidad social hacia sus empleados incrementa su productividad, un gobierno que invierte en la superación de la pobreza recibe mayores preferencias políticas. Es cierto que por tratarse de un mundo contingente, una orientación contextual no tiene garantía de éxito ni fundamento para volver a insistir cuando las cosas no resultan como se esperaba. Pero puesto que no hay una exigencia final orientada al entendimiento como la contenida en la ética del discurso, sino sólo la posibilidad de una coordinación pragmática de la diferencia, volver a intentarlo sigue siendo una opción, tanto como desistir, sea porque falta motivación, porque entretanto el problema ya no es relevante o porque por efecto de la propia contingencia se juzga solucionado.

De cualquier modo, puesto que la orientación contextual se basa en una ética de la contingencia, la alternativa polifónica puede permanecer como posibilidad contingente. Si ella contribuye a la coordi-

nación de la complejidad sistémica de un mundo diferenciado como plausiblemente lo muestra Matus, entonces pasa la prueba pragmática que la orientación contextual presupone. En tal caso, la intervención polifónica puede ser vista como un componente de la orientación contextual. La situación inversa, sin embargo, es imposible. Para una orientación contextual basada en una ética de la contingencia, el entendimiento es un anexo lujoso de la coordinación pragmática de intransparencias, totalmente prescindible cuando la satisfacción de los intereses particulares alcanza para resolver los problemas generales. Cuando los abismos de la diferenciación e individuación se ensanchan, el mundo se vuelve no sólo polifónico sino también atonal, cromático, de modo tal que no hay armonía posible que una las voces. En un mundo tal sólo parece posible preocuparse de la pragmática del ritmo.

### **3. Las dimensiones y variables de la gestión social en el modelo CEES-UC<sup>201</sup>**

Surgidas de estas argumentaciones y contra argumentaciones, las dimensiones y variables de la gestión social en el modelo CEES-UC son las siguientes:

La gestión de la intervención social aborda el núcleo fundamental de un programa social. En él se destacan cuatro dimensiones que resultan claves para observar la calidad de dicha gestión: los enfoques de la intervención, las características específicas del proceso de intervención, las formas de relación con los usuarios y los procedimientos asumidos en la toma de decisiones.

#### **3.1. Enfoques de intervención**

Dicen relación con las perspectivas que orientan la intervención del programa y que se manifiestan en la oferta de servicios y en el tipo

<sup>201</sup> Este tercer punto es producto de una elaboración conjunta realizada con la profesora Alicia Razeto, académica de la Escuela de Trabajo Social UC.

de prestaciones hacia el usuario. Los enfoques remiten a la forma de comprender e impulsar el cambio en la situación social de los usuarios, activándose en los modos en que se lleva a cabo la gestión de la intervención. De allí la importancia del debate expuesto en el punto anterior.

Por su parte, el BID propone una tipología, al distinguir enfoques de primera y segunda generación, donde el primero pone el foco en la asistencia, en el beneficio específico, mientras que los enfoques de segunda generación colocan su énfasis en las competencias y habilidades que se busca desarrollar en los usuarios, así como en el fortalecimiento de sus derechos. Por tanto, este segundo tipo de intervención no sólo busca evitar algo negativo (reincidir, volver a una situación de indigencia, volver a depender en forma extrema) sino impulsar un proyecto, desarrollando una oferta pro activa.

Ahora bien, es importante señalar que la calidad en los enfoques será medida por consistencia. Es decir, por la coherencia entre la forma de pensar un programa en relación con el tipo de servicios que esa intervención ofrece. Por tanto, un enfoque no se observará necesariamente como superior a otro (a menos que se reiteren en él las visiones anacrónicas de la intervención) sino que lo deseable será un programa social con un alto nivel de ajuste entre enfoque y monitoreo de la intervención social. Optar por uno u otro enfoque supone no sólo una reflexión conceptual sino decisiones relativas a la factibilidad, técnica y económica, de lo que implica gestionar un programa en forma consistente con el enfoque asumido. Para eso, el programa debe reflexionar sobre una cuestión sustantiva: los criterios de selección y las razones de decisión en términos de sus preferencias entre uno y otro enfoque.

Una de las variables centrales en esta dimensión se refiere a la identificación de la población usuaria. Allí destaca especialmente un mecanismo que resulta estratégico para mejorar la calidad de la intervención: la distinción de grupos de usuario según el nivel de compleji-

dad de la situación social que enfrentan. Pensamos que éste es un factor clave para poder diferenciar tiempos, formas de acción, recursos y sistemas de medición de egreso. Por tanto, lo anterior afecta directa y positivamente tanto en la especificación de la oferta, el poder orientarla a un sistema menos homogéneo y más pertinente de prestaciones, encontrar mejores criterios de prioridad de atención y densificar el análisis del contexto y sus consecuencias para el programa.

De este modo, las variables consideradas en esta dimensión son las siguientes:

- 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

### **3.2. Proceso de intervención social**

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. El proceso de intervención social 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 -diferenciado según niveles de complejidad-, una implementación de este diseño y los criterios usados para monitorear; un seguimiento y una evaluación de sus resultados. Uno de los aspectos centrales para dotar de consistencia al proceso de intervención social, es contar con una descripción clara de los caminos a seguir para conseguir los resultados esperados por el programa. En él se contempla tanto el análisis de propuestas diferenciadas para

alcanzar los objetivos como el análisis de la factibilidad técnica, sus criterios y estrategias de acción, así como las formas de monitoreo y evaluación de este proceso.

La conformación de una línea de base resulta fundamental para poder mensurar el grado de efectividad de los resultados. Así como un sistema explícito de monitoreo y de evaluación *ex dure*. Lo anterior requiere un ejercicio sustantivo: la comparación técnica, política e institucional entre diversas propuestas de intervención. Registrar este procedimiento resulta muy pertinente tanto para la toma de decisiones como para efectuar a posteriori una evaluación de los mecanismos de oferta del programa. El resultado de lo anterior es el diseño de la intervención social. En él es importante precisar que no es incompatible el diseño de un programa cuando éste se encuentra al interior de una política pública o de un sistema organizacional mayor. Una instancia es el diseño general de la política y otra el diseño específico de la intervención a ser realizada. Es decir, aunque el diseño venga predefinido, no es posible renunciar a la necesidad de ajustar y adaptar el programa a las condiciones locales de operación. Esta operación es clave tanto para la factibilidad técnica como de recursos disponibles para la gestión de la intervención. De este modo, las variables consideradas en esta dimensión son las siguientes:

### ■ Diagnóstico acerca de los usuarios

Un diagnóstico tiene por objetivo aportar un “mejor conocimiento acerca de los problemas que se pretenden solucionar o aliviar con la ejecución de programas sociales, dando información confiable sobre su magnitud y características, así como sobre los factores que influyen en tales problemas en los contextos concretos”<sup>202</sup>. El diagnóstico se realiza a los usuarios o participantes de un programa social, para

---

202 Nirenberg Olga, Brawerman Josette y Ruiz Violeta (2010) Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Paidós Tramas Sociales 19: Buenos Aires. Pp. 83.

determinar y priorizar los problemas que la intervención social va a abordar.

### ■ **Relación diagnóstico/diseño de la intervención**

Un diagnóstico social se caracteriza por ser un proceso de conocimiento con un propósito particular: transformar la situación o problema estudiada y que afecta a los usuarios del programa social. Por ello es que “su utilidad principal es justificar y fundamentar las acciones programadas, así como también focalizarlas y dimensionarlas mejor”<sup>203</sup>. En consecuencia, entre diagnóstico y diseño de la intervención existe una relación estrecha que permite configurar las acciones desarrolladas por el programa social.

### ■ **Diseño de la intervención social que llevará a cabo el programa**

El diseño corresponde a aquel momento en el que se planifican y organizan los lineamientos, estrategias y actividades que el programa buscará implementar en la población de usuarios con las que interviendrá. El diseño lo realiza el equipo del programa a través de la confección de un documento escrito que contempla elementos ineludibles, como lo son, los objetivos, fundamentación, metodología, carta gantt y presupuesto. Es importante mencionar que el diseño no es un momento del cual puedan excluirse los programas que ejecutan políticas públicas establecidas y definidas previamente por el Estado. En estos casos, es necesario que los programas problematicen el diseño recibido y lo adapten a las condiciones y circunstancias locales en las que intervienen.

### ■ **Evaluación ex ante en la intervención social**

La evaluación ex ante se enfoca en la planificación de un pro-

---

203 Nirenberg Olga, Brawerman Josette y Ruiz Violeta. Op Cit. Pp 83.

grama. Consiste en la indagación y valoración de los aspectos relacionados con el proceso de definición, formulación y establecimiento de la viabilidad de un programa social. Su principal utilidad radica en las posibles correcciones a la formulación del programa, y su consecuente re planificación<sup>204</sup>.

### ■ **Monitoreo de la implementación de la intervención que llevará a cabo el programa**

El monitoreo es entendido como un procedimiento continuo y sistemático de recolección de información -que hace el equipo interno del programa- para conocer la efectividad y eficiencia con la que se está implementando la intervención del programa social. Es un instrumento de gestión que sirve para determinar logros y debilidades, de modo de establecer las medidas correctivas que sean necesarias llevar a cabo<sup>205</sup>.

### ■ **Ajuste entre los requerimientos de la intervención y el presupuesto**

Toda intervención social requiere contar con un presupuesto que contemple recursos económicos para la ejecución de las acciones diseñadas. Por este motivo, es preciso considerar que los requerimientos que presenta la intervención social en términos de costos, deben encontrar respuesta en el presupuesto. Es decir, debe existir un ajuste entre dichos requerimientos y los recursos disponibles para hacer posible que la intervención se lleve a cabo de manera efectiva. Velar por este ajuste no es una responsabilidad que recae sólo en el equipo de contabilidad del programa, sino que también es una responsabili-

---

204 Siempro y UNESCO. Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. 1999. Pp. 59.

205 GTZ “Guía de Monitoreo de Impacto” 2007. GTZ en El Salvador. Ciclo de Capacitación. Pp. 7.

dad del propio equipo que lleva adelante la intervención.

### ■ **Existencia de condiciones estructurales de la intervención que lleva a cabo el programa**

Por condiciones estructurales se entiende todos aquellos elementos de infraestructura, equipamiento y tecnológicos que acompañan la implementación de una intervención social. La adecuación del espacio físico donde se desarrollan las actividades, la disponibilidad de un equipamiento adecuado, y de condiciones operativas de conectividad contribuirán a la efectividad y eficiencia con la que se gestiona una intervención social.

### ■ **Pertinencia de la metodología de la intervención**

La metodología de una intervención abarca las estrategias, técnicas y/o instrumentos que serán ejecutados en el proceso de intervención con los usuarios del programa. La metodología variará de acuerdo al enfoque del programa y a los problemas que el diagnóstico previamente a detectado. Para lograr mayores grado de efectividad del programa, es importante que la metodología sea pertinente a los objetivos del programa, a las características de los usuarios, y al tipo de oferta de prestaciones que realiza.

### ■ **Redes y sistemas de articulación y/o derivación de los usuarios del programa**

Las redes de los programas sociales incluyen a todas aquellas organizaciones públicas o privadas con las cuales el programa tiene una conexión sistemática y vigente. Son organizaciones que tienen propósitos complementarios al programa, por lo cual, facilitan los procesos de articulación o derivación que sean necesario llevar a cabo para enriquecer la intervención que el programa está llevando a cabo con los usuarios. Si se considera el alto nivel de complejidad que habi-

tualmente tienen los usuarios de los programas sociales, contar con redes es fundamental para los programas sociales, contribuyendo de manera sustancial a la efectividad de la intervención.

### ■ Sistema de seguimiento e identificación de factores críticos de la intervención

El sistema de seguimiento a usuarios corresponde al procedimiento que el programa social tiene para medir los cambios que van presentando los usuarios a lo largo de la intervención. Está centrado específicamente en los usuarios, y es realizado por el propio equipo del programa. Puede llevarse a cabo durante el proceso de intervención y también una vez finalizado para conocer qué sucede con ellos una vez que se insertan a los sistemas. Producto de la aplicación del seguimiento es posible identificar factores críticos que la intervención tendrá que considerar para mejorar su efectividad.

### ■ Gestión del tiempo en el proceso de intervención

El tiempo es un factor de alta importancia en los procesos de intervención que desarrolla un programa. Dependiendo de la gestión que haga el equipo del programa, puede convertirse en un aliado o en un adversario, lo que en buena parte determina el logro de la efectividad y eficiencia de la intervención. Por lo general, los programas sociales suelen no medir el uso del tiempo en relación a dos aspectos críticos: su adecuación entre el tiempo de duración del programa y el logro de sus objetivos y su adecuación entre la complejidad de la situación de los usuarios y el tiempo disponible para intervenir.

### ■ Formas y requisitos de egreso de los usuarios del programa

El egreso o término de una intervención social constituye la última fase del proceso de intervención del programa social. Es el momento en el cual se concluye el trabajo que ha mantenido unido al usuario

con el equipo de trabajo que lleva a cabo la intervención. El egreso del usuario es la etapa que toda intervención social busca en la medida que uno de sus propósitos declarados es el desarrollo de la autonomía<sup>206</sup>. Sin embargo, es una de las menos estudiadas por la literatura e investigaciones en intervención social.

### ■ Sistema de evaluación ex dure del programa

La evaluación de la ejecución o de proceso del programa corresponde a la indagación y valoración de cómo se está ejecutando el programa en todos sus elementos metodológicos: componentes, resultados, actividades, recursos, entre otros. Su finalidad es brindar información sobre la ejecución, que enriquezca la toma de decisiones con respecto a la eficiencia de la inversión social que implica el programa<sup>207</sup>.

### ■ Sistema de evaluación de resultados del programa

Este tipo de evaluación evalúa el grado de cumplimiento final de los objetivos específicos del programa social, en términos de su eficacia y eficiencia. Se realiza inmediatamente después de finalizada la ejecución del programa<sup>208</sup>.

### ■ Sistema de evaluación de impacto del programa

El objetivo de una evaluación de impacto es medir el valor agregado o añadido de un programa social sobre una población de usuarios. Es decir, “se desea estimar el cambio que experimentan en una

206 De Robertis Cristina. Metodología de la intervención en Trabajo Social. 2006. Buenos Aires: Lumen Humanitas. Pp. 293.

207 Siempre, Unesco. Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. 1999. Pp. 60.

208 Siempre, Unesco. Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. 1999. Pp. 73.

particular variable de resultado que es atribuible al programa, independientemente de otros factores que pudieron haber afectado a la variable al mismo tiempo<sup>209</sup>. Para ello el evaluador requiere observar y comparar el cambio que experimenta un grupo de participantes con y sin el programa. Pero como en la práctica esto es imposible medir, los evaluadores buscan un grupo válido de comparación contra el cual juzgar los cambios encontrados en los usuarios. Se realiza después de un tiempo de finalizada la ejecución del programa.

### 3.3. Relación con los usuarios

La intervención es concebida como una oferta de servicios, por tanto, se da dentro de un contexto de comunicación. De allí que la forma en que se lleva a cabo la relación con los usuarios es una dimensión fundamental. Queremos enfatizar que la forma de medición del grado de satisfacción del usuario no sea sólo un indicador de percepción, sino una respuesta que se base en el conocimiento de los estándares de la oferta de los servicios del programa social. Lo anterior es crucial además, para que el usuario tenga clara la forma de contribuir al cambio de la situación social que se espera y en la que él se encuentra inserto. El sistema de accountability de un programa no radica solamente en la claridad del uso de los recursos sino en la transparencia de la oferta y su nivel de estándar ofrecido. Conocer en forma específica cómo se va a realizar esta relación entre programa y sus usuarios es clave, ya que esta dimensión puede ampliar o reducir las oportunidades de éxito del proceso. Así, las variables consideradas en esta dimensión son las siguientes:

- Grado de conocimiento del usuario de las ofertas de prestaciones del programa

---

209 Bouillon C y Tejerina L (2007) Do We Know what works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank Sustainable Development Department Poverty and Inequality Unit. Washington DC. Pp. 23.

- Formas específicas de participación del usuario en el proceso de intervención
- Sistema de medición del nivel de satisfacción del usuario
- Uso de la información obtenida sobre el grado de satisfacción de los usuarios
- Mecanismos de recepción y gestión de reclamos y sugerencias de los usuarios del programa

### **3.4. Procedimientos asumidos en la toma de decisiones**

Esta dimensión quiere dar cuenta de uno de los aspectos más estratégicos de la intervención: cómo se toman las decisiones, cómo se traducen operativamente en la intervención, como se registran y cómo se comunican. No sólo abarca las relaciones intra equipo y de éste con el usuario, sino entre el programa y la organización en la que se inserta, ya sea ésta última pública o privada.

La toma de decisiones afecta el curso de una intervención social y, por tanto, tiene consecuencias sustantivas para la mejora de la calidad de la gestión de la intervención social. Producto de las evaluaciones ex ante y de los sistemas de monitoreo se hace posible una toma de decisiones oportuna y pertinente. Allí, asume un papel relevante el equipo de intervención, pero especialmente quien asume el liderazgo dentro del equipo, ya que sobre él recae muchas veces una parte importante del proceso de toma de decisiones. De esta forma, las variables consideradas en esta dimensión son las siguientes:

- Procedimientos para la toma de decisiones sobre intervención
- Protocolo de acciones frente a situaciones claves de emergencia en el programa
- Procedimientos de comunicación y registro de las decisiones respecto de la intervención social

- Grado de respaldo de la organización (pública o privada) al programa en la gestión de su intervención
- Grado de oportunidad (timing) en la toma de decisiones

## Referencias bibliográficas

- Arco, Jose Núñez del (ed.) (1995): Políticas de ajuste y pobreza: falsos dilemas, verdaderos problemas. BID. Washington, D.C.
- Autès, Michel (1999): Les paradoxes du travail social. Dunod. París.
- BID (1998): América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina – informe 1998-1999. Washington, D.C.
- Carpio, Jorge & Novacovsky, Irene (1999): De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- CEPAL - Panorama Social de América Latina - 2001-2002): Capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales.
- Chartier, Roger (1996): Escribir las prácticas: Foucault, de Certeau, Marin. Ediciones Manantial. Buenos Aires.
- Cortina, Adela (1985): Razón comunicativa y responsabilidad solidaria. Ediciones Sígueme. Salamanca.
- Desarrollo Humano en Chile (1998): Las paradojas de la modernización. PNUD. Santiago de Chile.
- Desarrollo Humano en Chile (2009): La manera de hacer las cosas PNUD. Santiago de Chile.
- Espinoza, Vicente (2001): Indicadores y generación de datos para un estudio comparativo de capital social y trayectorias laborales. En: Durston, John & Miranda, Francisca: Capital social y políticas públicas en Chile. Vols. I y II, serie Políticas sociales, n° 55 (LC/L.1606/Add.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.148.

- Habermas, Jürgen. (1985): Conciencia moral y acción comunicativa. Península. Barcelona.
  - (1991): Escritos sobre moralidad y eticidad. Paidós. Barcelona.
  - (1991): Aclaraciones sobre la ética del discurso. Editorial Trotta. Madrid.
  - (1999): La inclusión del otro. Editorial Paidós. Barcelona.
  - (2002): Verdad y justificación. Editorial Trotta. Madrid.
  - (1999): Teoría de la acción comunicativa Taurus. Madrid.
  - (2001): Pensamiento Post, metafísico Taurus. Madrid.
  - (1999): La lógica de las Ciencias Sociales Tecnos. Madrid.
- Hardy, Clarisa (1997): La reforma social pendiente. Las Ediciones de Chile 21. Santiago de Chile.
- Hardy, Clarisa (2004) Equidad y protección social. Ediciones LOM. Santiago de Chile.
- Hoy es mi tiempo: una ventana a la esperanza. (2002). FOSIS. Santiago de Chile.
- Kaztman, Ruben & Wormald, Guillermo (comp) (2002): Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Editor Fernando Errandonea. Santiago de Chile.
- Kliksberg, Bernardo (2001): Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina. Revista CLAD: Reforma y Democracia. N°19. pp.123-162.
- Lasswell, Harold; Dror, Yehezkel; Garson, David; Ascher, William; Torgerson, Douglas; Behn, Robert & Landau, Martin (1994): El estudio de las políticas públicas. Villanueva editor. México.

- Lechner, Norbert (2000): Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. En: Instituciones y desarrollo, n°7, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) (<http://www.iigov.org>).
- Les défis de l'innovation sociale. (2001). ESF éditeur. Issy-les-Moulineaux.
- Lindblom, Charles (1991): El proceso de elaboración de políticas públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura & Rodríguez, Corina (1999): La pobreza ... de la política contra la pobreza. Niño y Dávila Editores. Madrid.
- Lluch, Joan & Serra, Inmaculada (1987): Fuentes de datos y sistema de indicadores para la acción social. Generalitat Valenciana. Valencia.
- Luhmann, Niklas. (2010) La sociedad de la sociedad. Editorial Herder. Madrid
- Luhmann, Niklas (1991) Sistemas sociales Editorial Alianza. México.
- Martínez, Consuelo (ed.) (1999): Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición. Cinep. Bogotá.
- Mascareño, Aldo. (2011) Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual. Revista Mad Universidad de Chile n° 25 Septiembre.
- Mascareño, Aldo (2006) Etica de la Contingencia por medio del derecho reflexivo. En: Artur Stamford (ed). Sociologia do direito. A prática da teoria sociológica. Lumen, junio.
- Mascareño, Aldo (2010) Sociología de la solidaridad. La

diferenciación de un sistema global de cooperación. En: Arnold, Marcelo y Thumala, Daniela. Colaboración, cultura y desarrollo. Ediciones Universidad de Chile 2006. Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno. Revista de la Cepal n° 101 Agosto

- Matus, Teresa (2007): Propuestas contemporáneas en trabajo social: hacia una intervención polifónica. Espacio editorial. Buenos Aires.
- Matus, Teresa (2002). La intervención social bajo el resplandor de lo público. FOSIS en: Hoy es mi tiempo. Colección Reflexiones para el Chile de hoy.
- Matus, Teresa (2004) La intervención social como gramática. Revista de Trabajo Social PUC n° 72 Santiago.
- Matus, Teresa (2004) El peso que queda: condiciones de efectividad para los programas sociales Documento en Foco Expansiva n° 36. Octubre [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl)
- Matus Teresa (2013) Punto de fuga: imágenes dialécticas del concepto de crítica en el Trabajo Social contemporáneo. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Pichardo, Arlette (1997): Evaluación del impacto social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste. Editorial Lumen Humanitas. Buenos Aires.
- Quiroga, Ana María; Sallet, Bernard & Matus, Teresa (2001): Integração social na cidade. Documento de base del 2° Encuentro Bienal URB-AL. Río de Janeiro.
- Raczynski, Dagmar (1998): Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Salazar, Gabriel (1998): De la participación ciudadana: capital

social y capital variable – explorando senderos trans-liberales. En: *Sociedad civil, participación y ciudad emergente: proposiciones*. N° 28. Septiembre. Ediciones Sur. Santiago de Chile.

- Salvat, Pablo (2002): *El porvenir de la equidad: aportaciones para un giro ético en la filosofía política contemporánea*. LOM ediciones. Santiago de Chile.
- Thorp, Rosemary (1998): *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. BID. Washington, D.C.
- Tokman, Víctor & O'Donnell, Guillermo (comp.) (1999): *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*. Editorial Paidós. Buenos Aires.





## Capítulo VII.

### Gestión de los Equipos

Ana María Haz M.<sup>210</sup>

M<sup>a</sup> Ángeles Bilbao R.<sup>211</sup>

Lilian Canales A.<sup>212</sup>

En este capítulo analizaremos la importancia que tienen los equipos de trabajo en la búsqueda de la calidad de los programas sociales. Los equipos de trabajo, compuesto por los operadores sociales (profesionales y técnicos), son parte medular en el proceso de mejorar la gestión y el nivel de prestación de servicios de los programas sociales, ya que son estas personas quienes traducirán en acciones con los usuarios las planificaciones plasmadas en el diseño. Comenzaremos el capítulo revisando los desafíos que presentan para los operadores sociales las problemáticas de alta complejidad a las que tienen que dar respuesta con su trabajo y, por lo tanto, la relevancia de mirar la calidad de la oferta que tiene el programa social incorporándolos. Luego revisaremos los temas relacionados con el descuido de las temáticas relacionadas con los operadores sociales, tanto desde el punto de vista de su salud como del costo para el programa, y luego revisaremos los avances actuales en el tema sobre trabajo en equipo, crucial para

---

210 Directora Ejecutiva CEES-UC, Académica de la Escuela de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

211 Académica de la Escuela de Psicología, Facultad de Educación y Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Co investigadora proyecto Fondef Avanzar en Calidad.

212 Psicóloga, Magister en Psicología Social Comunitaria, miembro del CEES-UC. Co investigadora proyecto Fondef Avanzar en Calidad.

el buen desempeño de un programa social. Finalmente, revisaremos las dimensiones en las que el modelo de certificación de calidad<sup>213</sup> propone puesto énfasis respecto del cuidado y fortalecimiento de los equipos de trabajo de los programas sociales.

### **El corazón de los programas: los operadores sociales**

La salud mental, emocional y física de cada uno de los miembros de un programa social es esencial para que puedan cumplir óptimamente su trabajo y así ser un programa exitoso. Diversos organismos de gobierno encargados de la salud laboral, en países como Estados Unidos e Inglaterra, estiman que en el futuro próximo el estrés será la primera causa responsable de las enfermedades profesionales<sup>214</sup>. Lo anterior tiene particular relevancia para los programas sociales, quienes realizan su trabajo en interacción directa con usuarios de alta complejidad, como por ejemplo: familias multiproblemáticas en situación de pobreza y riesgo social<sup>215</sup>. Estudios en esta área señalan que las principales características de estos sistemas vulnerables de alto riesgo incluyen la polisintomatología, como múltiples problemas, situación crónica de adversidad y crisis recurrentes, la desorganización, el aislamiento y abandono de las funciones parentales, rodeados de un contexto social que potencian la disfuncionalidad<sup>216</sup>. Son estas personas, quienes están viviendo en estos sistemas vulnerables, a las que los operadores sociales tienen que dar respuestas diariamente en sus programas particulares.

La importancia de los trabajadores de programas sociales es una

---

213 El sistema de certificación del Proyecto Fondef n° D07I-1143, 2009-2012.

214 Más detalles en: Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) y The National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH).

215 Juby & Rycraft (2004). Family preservation strategies for families in poverty. *Families in Society*, 85, 581-588.

216 Gómez, Muñoz y Haz (2007). Familias Multiproblemáticas y en Riesgo Social: Características e Intervención. *PSYKHE*, 16 (2), 43-54.

“intuición” que muchos gerentes o directores de organizaciones sociales han tenido siempre, pero que en gran parte de los casos han sido omitidos por haber otras prioridades. Sin embargo, los estudios en esta área han identificado como de vital importancia las medidas asumidas por el programa a favor del fortalecimiento y la capacitación de los equipos. La negligencia de este factor dentro de la organización puede llegar a costar la viabilidad del programa o, al menos, el logro de los objetivos de éste. Dado que los programas sociales son programas de servicio que regularmente dedican cerca del 80% de sus ingresos a pago de su personal<sup>217</sup>, este factor humano es clave.

Actualmente, existe un reconocimiento de la necesidad de contar con profesionales que tengan las competencias técnicas necesarias para abordar la alta complejidad de la realidad con que trabajan. Sin embargo, la esencia misma de los programas sociales implica una lógica basada epistemológicamente en la “voluntariedad” de la caridad y la compasión<sup>218</sup>. A esto se agrega que el mismo operador social valora su servicio por los más vulnerables de la sociedad, o por la organización social en la que trabaja; las cuales generalmente presentan escasez de recursos y precariedad en las condiciones contractuales<sup>219</sup>. Así, la focalización casi exclusivamente en el usuario ha invisibilizado la labor del operador ya que, en términos comparativos, éste siempre estará mejor que el usuario.

Lo anterior produce una paradoja con la necesidad de profesionalización. Esta paradoja se da ante la necesidad de establecer pro-

---

217 Richardson, J.I. (2001). Guidebook on vicarious trauma: Recommended solutions for anti-violence workers. Ottawa, ON: Health Canada.

218 Ríos, R. (2008). Capacidad organizacional y calidad de la intervención social. Perspectivas CEES-UC, Diciembre. Disponible en Internet en el sitio: <http://www.uc.cl/cienciassociales/cees/>

219 La mayoría de los programas sociales tiene a sus trabajadores con contratos a honorarios, con falta de continuidad por ser dependientes de la renovación del proyecto que los financia –muchos con licitaciones del Estado– y de la renovación anual de los trabajadores, sin seguridad social ni capacidad asociativa, entre otras características de precariedad.

cedimientos y planificaciones con estándares de calidad, frente a una epistemología basada en compromisos emocionales del operario social con el usuario y el asumir su tarea para el logro de los objetivos de la organización. Esto hace que la entrega de servicios persona-a-persona que respondan a estándares de calidad y sistematización, sean percibidas como distantes y “falsos”. Es por esto que los programas sociales han sido reticentes a incorporar estas necesidades de saberes técnicos, por el temor a que con ello se pierda este compromiso emocional necesario para el logro de los objetivos últimos de devolver la dignidad y las oportunidades a los más vulnerados.

Aún así, tanto para el buen logro de los objetivos propuestos por los programas como por la necesidad de cuidado y bienestar de los propios trabajadores, la profesionalización y la capacitación permanente son absolutamente necesarias para abordar adecuadamente los desafíos actuales de estos programas. A ello podemos agregar que esta necesidad tiene fundamentos éticos, cuando consideramos el hecho que las personas en situación de pobreza no tienen opciones. Les corresponde un solo hospital, un solo consultorio, una sola escuela, etc., y por ende, la responsabilidad sobre la calidad del servicio recae sobre el programa social, la organización, el Estado (como garante de los derechos de éstos) y, finalmente, sobre la sociedad misma. Dichos usuarios se encuentran en condiciones socialmente difíciles, para lo cual requieren de profesionales especializados, equipos de trabajo coordinados, trabajo en red y una institucionalidad clara que sepa enfrentar y reducir la complejidad del problema. En todo ello existe la convicción que las personas son la clave para el desarrollo del programa, en tanto se trata del trabajo de personas (operadores sociales) con personas (usuarios) en situación de alta complejidad social. Por tanto, incorporar estrategias de cuidado y desarrollo de los equipos se torna crucial para un programa de calidad.

En una organización que da servicios sociales, su producto es la reducción de factores que generan vulnerabilidad y exclusión social

en el usuario. Más aún, en las intervenciones de programas sociales de segunda generación (BID) se espera explícitamente que el usuario sea activo, participe, se empodere y desarrolle su capital social. Dichos productos no dependen solamente del operador social -a diferencia de lo que ocurre con los trabajadores de organizaciones con fines de lucro-, en las cuales generalmente el cliente no está involucrado en el diseño del producto o servicio, solamente está satisfecho o no. El operador social debe ser capaz de comprender las necesidades del usuario, comprender los alcances de su intervención, conocer y manejar las emociones que emergen de su trabajo, coordinarse con otros profesionales y sectores involucrados en la solución del problema del usuario.

Todo lo anterior, lleva fácilmente a que el operador social se desgaste laboralmente, afectando profundamente su vida personal<sup>220</sup> así como el logro de los objetivos del programa social. Dado que el equipo de operadores sociales es fundamental en la facilitación del cambio, ellos deben ser prioritarios para funcionar en óptimas condiciones si se desea calidad de la intervención.

La posibilidad de desarrollar equipos de trabajo, por lo tanto, es una estrategia organizacional crucial para potenciar las habilidades y conocimientos de cada trabajador -que por separado no podría dar respuesta a esta reducción de complejidad-, a la vez de posibilitar un mejor logro de los objetivos del programa al coordinar estratégica y cooperativamente la mirada de varias disciplinas y sensibilidades. El conformar equipos de trabajo no es simplemente poner a varias personas a trabajar juntas, sino que hace referencia a un grupo de personas que teniendo habilidades complementarias, y luego de un adecuado proceso, están comprometidas con un propósito común y se sienten mutuamente responsables por participar en el logro de los objetivos y el mejoramiento continuo del programa a través de respuestas coordinadas y acciones comunes<sup>221</sup>.

220 Lazarus, R. S. (1999). Estrés y emoción. Manejo e implicaciones en nuestra salud. Biblioteca de Psicología, Desclée De Browe: Bilbao, España.

221 Kinlaw, D. (1991). Developing superior work teams. Building quality

## Cuidado de los equipos de trabajo: estrés versus bienestar

Las consecuencias negativas de un mal manejo de las demandas laborales y los diversos estresores presentes en la vida laboral, han sido ampliamente estudiadas desde los años '70<sup>222</sup> y afecta a todos los tipos de trabajadores<sup>223</sup>. Sin embargo, ha sido de particular interés en el campo de los profesionales de la ayuda<sup>224</sup> uno de los problemas más graves e invalidantes derivados del estrés, bastante presente en los operadores sociales, es un síndrome crónico de cansancio al cual se le ha llamado de diversas maneras, dependiendo de la mirada<sup>225</sup>. El término más ampliamente utilizado es el desarrollado por Christina Maslach burnout<sup>226</sup>, pero también ha sido llamado desgaste laboral<sup>227</sup>, o fatiga de compasión<sup>228</sup>.

Este síndrome se presenta especialmente cuando el trabajador (psicólogos, asistentes sociales, educadores, entre otros) presta servicio directo a personas, los que generalmente implican una alta demanda emocional y de compromiso personal, y se considera casi inevitable en aquellos programas sociales que trabajan con derechos gravemente vulnerados, en exclusión social y en situaciones de pobreza dura. Este síndrome hace referencia a un proceso en el cuál se ven comprometed and competitive edge. San Diego: Lexington Book.

222 Freudenberg, H.J. (1974). Staff burnout. *Journal of Social Issues*, 30, 159- 165.

223 Ibid 11.

224 Rothschild, B. (2009). Ayuda para profesionales de la ayuda. Psicofisiología de la fatiga por compasión y del trauma vicario. Biblioteca de Psicología, Desclée De Browe: Bilbao, España.

225 Ibid 15.

226 Maslach, C. y Jackson, S.E. (1981). *Maslach Burnout Inventory* (2ª ed.). Palo Alto, CA.: Consulting Psychologist Press.

Maslach, C., Leiter, P. & Shaufeli, M. P. (2001). Job Burnout. *Annual Review of Psychology*, 52, 397- 422.

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

228 Richardson, J.I. (2001). *Guidebook on vicarious trauma: Recommended solutions for anti-violence workers*. Ottawa, ON: Health Canada.

tidas distintos aspectos del trabajador, según el modelo de Maslach estos han sido identificados como: agotamiento emocional (aspecto emocional), la despersonalización (aspecto actitudinal) y bajo logro o realización personal en el trabajo (aspecto cognitivo-actitudinal)<sup>229</sup>.

### **El síndrome de desgaste laboral o fatiga de compasión.**

Las primeras conceptualizaciones formales fueron realizadas por Freudenberg hace aproximadamente 30 años atrás, basado en su propia experiencia con voluntarios, en que a pesar de su compromiso con el trabajo, presentaron síntomas de depresión, con una progresiva pérdida de energía y motivación por éste. Desde entonces, surge un alto interés en el tema con diferentes modelos teóricos que intentan explicar el fenómeno<sup>230</sup>, ya que comienza a reconocerse que un trabajador que no está en óptimas condiciones no puede realizar efectivamente su trabajo. Desde el 2004, por ejemplo, en Gran Bretaña se han introducido estándares de gestión que prevengan el desgaste laboral<sup>231</sup>. En los profesionales de la ayuda, como señala Rothschild, esto sería uno de los riesgos o efectos negativos de la empatía, herramienta esencial en este ámbito laboral.

El modelo teórico más ampliamente utilizado corresponde al de Maslach y su equipo (1986, 2001, 2003). Ellos lo definen como un proceso que ocurre entre los operadores sociales (profesionales, técnicos, voluntarios), cuyo objetivo de trabajo son personas con problemas de alta complejidad. Se caracteriza por la aparición de baja realización personal en el trabajo, alto agotamiento emocional y alta despersonalización.

Aspectos relacionados con el desgaste laboral tiene como variables

---

229 (Gil-Montes y Peiró, 1997; Maslach y Jackson, 1981)

230 Puede revisarse, entre otros, el modelo clínico de Freudenberg, 1974, el modelo DCS de Karaseck & Theorell, 1990; el modelo Vitamina de Warr; 1994, el modelo Psicosocial de Gil-Monte y Peiró, 1997.

231 (Rydstedt, Ferrie, & Head, 2006).

principales una inadecuada gestión de las fuentes del desgaste. Es por esto que las acciones preventivas deben ser permanentes, debiendo estar atentos a ciertos indicadores claves, entre otros:

Detección precoz de los síntomas de desgaste: para lo cual es necesario que exista un sistema de monitoreo de los aspectos centrales del desgaste (como pudiera ser a través del uso de un cuestionario, por ejemplo el Maslach Burnout Inventory – MBI), así como un sistema de acción conocido y claro en caso de detección de síntomas.

Descompresión de material tóxico: el contacto con realidades que provocan angustia y emociones negativas, requiere que existan reuniones periódicas del equipo para descomprimir y que los superiores mantengan un seguimiento de situaciones particularmente tóxicas<sup>232</sup>.

Retroalimentación de desempeño: Es necesario que exista un sistema claro y conocido de retroalimentación sobre el desempeño, tanto por parte de los superiores como del equipo mismo hacia sus miembros, para fortalecer las capacidades profesionales y la percepción de competencia o autoeficacia.

Desarrollaremos en mayor detalle más adelante las teorías y modelos de estrés laboral para comprender mejor cada uno de estos indicadores, poniendo énfasis en la necesidad de trabajar en reforzar las fortalezas de los operadores sociales que fomenten su bienestar, así como el desarrollar activamente equipos de trabajo participativos y comprometidos.

## **Estrés laboral y sus consecuencias organizacionales**

La preocupación por la salud del trabajador, desde la perspectiva biopsicosocial<sup>233</sup>, no es meramente un ideal altruista y bondadoso. El

232

233 La O.M.S. plantea que la salud laboral debe “fomentar y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las profesiones, prevenir todos los daños a la salud de éstos por las condiciones de su trabajo, protegerlos en su trabajo contra los riesgos para la salud y colocar y mantener al trabajador en un empleo que convenga a sus aptitudes psicológicas y fisiológicas”

origen de esta preocupación en el mundo empresarial está ligada a los costos que tienen las consecuencias negativas del estrés. Las consecuencias negativas del estrés laboral se han documentado ampliamente, aunque sigue siendo un gran desafío obtener indicadores adecuados de la relación existente entre los aspectos individuales y sus consecuencias en la organización<sup>234</sup>.

Podemos clasificar las consecuencias del estrés o la tensión laboral como siendo sobre todo individual o sobre todo organización. Así, los resultados negativos de la tensión se observan principalmente en el nivel individual, en sus aspectos psicológicos (p. ej., ansiedad y depresión), fisiológicos (p. ej., tendinitis, hipertensión y mala salud en general) y del comportamiento (p. ej., deseo de renunciar, ausentismo y bajo desempeño general), pueden repercutir en ambos niveles. Los aspectos psicológicos afectan principalmente al individuo, pudiendo desarrollar diversas enfermedades físicas como mentales, pero también éstos pueden observarse afectando a la organización a través de aspectos como la vivencia de baja satisfacción laboral y de permanente frustración personal. Los indicadores fisiológicos que generalmente se entienden de naturaleza únicamente individual, como pueden ser los síntomas psicósomáticos, enfermedades coronarias e índices fisiológicos negativos, también es posible observarlos como consecuencias para la organización a través de un aumentado número de licencias médicas y visitas al médico, así como de bajas por enfermedad ocupacional-laboral que pueden llegar a pensiones por invalidez. Finalmente, los aspectos comportamentales pueden observarse a nivel individual en conductas como el uso creciente de drogas y alcohol, la disminución de conductas de autocuidado -como son el sueño adecuado y el ejercicio físico-, o aumento de conductas

---

(OIT/OMS 1950). Mas información en WHO (1994) Global Strategy for 'Occupational Health for All'. Disponible en [http://www.who.int/occupational\\_health/](http://www.who.int/occupational_health/)

234 Jex, Steve M. and Crossley, Craig D. (2009). Organizational Consequences. Handbook of Work Stress. SAGE. Versión electrónica en [http://sage-ereference.com/hdbk\\_workstress/Article\\_n24.html](http://sage-ereference.com/hdbk_workstress/Article_n24.html) 1 de 10 15/09/2009 15:17

de riesgo. Estos aspectos de la conducta son fácilmente apreciables en el ámbito organizacional ya que repercuten directamente en una baja del rendimiento, peor funcionamiento social con los compañeros de trabajo (p. ej., agresividad), comportamientos ineficaces en el puesto de trabajo o las tareas que corresponden y aumento creciente de las tasas de accidentes.<sup>235</sup>

Esta simple enumeración de posibles consecuencias del mal manejo de la tensión dentro de la organización, así como de su estrés por parte del trabajador, deja en evidencia la importancia de observar los indicadores que permitan prevenir éstas, a la vez que se busquen acciones que refuercen los aspectos que fomentan el bienestar en la organización. Para poder hacer esta observación, será necesario comprender un poco mejor los avances en el estudio del estrés ocupacional.

### Modelos teóricos

Varios modelos teóricos sobre el estrés ocupacional se han propuesto en los últimos 50 años, aunque relativamente pocos se han probado con éxito. A continuación se presentarán brevemente algunos de los modelos que han tenido el mayor impacto en el estudio del estrés laboral y su efecto en las organizaciones, según lo propuesto por la revisión de Jex y Crossley.

Modelo de ISR: Este modelo salió del programa de investigación del Instituto para la Investigación Social (ISR<sup>236</sup>) de la Universidad de Michigan en los años '60. Estos investigadores fueron de los primeros en estudiar el tema desde una perspectiva psicosocial. Su interés se focalizó en la demanda de roles impuesta a los trabajadores en el entorno organizacional, estudiando los efectos negativos del estrés a nivel individual y organizacional<sup>237</sup>. Una debilidad del modelo es que

235 Ibid 24.

236 Institute for Social Research.

237 Kahn, R.L., Wolfe, D.M., Quinn, R.P., Snoek, J.D., & Rosenthal, R.A.

es muy genérico y parece estar principalmente centrado en explicar los resultados relativos a la salud, que son típicamente más relevantes para el individuo que para la organización.

Modelo de proceso del stress laboral de McGrath: Similar al anterior, pero incorpora el impacto de los comportamientos de los trabajadores relacionados con el funcionamiento de la organización. Su foco está centrado en los resultados negativos relevantes para el bienestar de la organización, más que la salud del trabajador. Muchos de los comportamientos que los trabajadores estresados seleccionan cuando están enfrentados con los estresores del lugar de trabajo son inadecuados o contrarios al logro de sus metas, por lo que impactan altamente al funcionamiento de las organizaciones. De hecho, la ausencia física o psicológica del trabajo como respuestas a los estresores puede costar una organización substancialmente, por ejemplo, en una productividad disminuida, o generando un clima laboral adverso. Este modelo muestra como estas respuestas pueden reducir la calidad de los servicios que una organización proporciona.

Modelo de Beehr and Newman: este modelo también ha demostrado ser una guía útil a muchos investigadores en estrés ocupacional. El modelo sugiere que las características individuales y las situacionales influyen en las apreciaciones cognitivas que tienen las personas y sus reacciones conductuales, en respuesta a los estresores del lugar de trabajo. Este proceso de la valoración afecta a los empleados (faceta humana de las consecuencias) tanto como a la organización (faceta de organización de las consecuencias). Esta distinción entre los resultados individuales y de organización es un aporte significativo del modelo. En la parte final del modelo, Beehr y Newman propusieron que las respuestas adaptativas pueden venir después de que el individuo haya experimentado y haya reaccionado a los estresores laborales (faceta adaptación de las respuestas). Además, este modelo incluye un

---

(1964). *Organizational stress: Studies in role conflict and ambiguity*, New York: John Wiley & Sons. Citado en Jex & Crossely, 2009.

lazo de regeneración, que reconoce que estas respuestas de adaptación pueden cambiar a la persona (e.g., él o ella puede desarrollar mejores habilidades para hacer frente al estresor en el futuro, o viceversa) o el ambiente uno trabaja adentro (p. ej., hacer preguntas de su supervisor puede aumentar la claridad del rol).

El modelo de Demanda-Control: Karasek (1979) propuso a una interacción entre las demandas del trabajo y el control en el trabajo de las situaciones más agotadoras. El modelo plantea que el mayor problema se da cuando hay altas demandas impuestas a los trabajadores, pero éste tiene poca discreción o control de las decisiones importantes que afectan sus tareas laborales o del rol. En la investigación de este modelo, la mayoría de los estudios han demostrado que la interacción de la demanda-control predicha por Karasek es más probable en situaciones donde hay ayuda social de superiores y cuando los trabajadores tienen niveles más altos de auto-eficacia.

### **Bienestar subjetivo, realización en el trabajo**

El estudio del bienestar subjetivo ha tenido un gran desarrollo en las últimas décadas. Los estudios han demostrado la importancia de preocuparse por desarrollar y mantener buenos niveles de bienestar subjetivo, también en el ámbito laboral, no solamente por sus efectos en la salud mental (en general, por mejorar la balanza de afectos), sino debido a que las personas con mejores niveles de bienestar subjetivo, que tienen un alto nivel de afectividad positiva, bienestar psicosocial y optimismo, presentan un tipo de funcionamiento a nivel fisiológico y mental completamente diferente y mejor del que tienen las personas con niveles bajos<sup>238</sup> -como las personas con estrés y burnout-. Las personas con un mejor bienestar subjetivo pueden utilizar mejor sus recursos personales y sociales, son más flexibles y creativos en la bús-

---

238 Fredrickson, B. L. (2000). Cultivating positive emotions to optimize health and well-being. Target article in *Prevention and Treatment*, 3. Disponible en el sitio Web: <http://journals.apa.org/prevention>.

queda de soluciones a problemas, son más receptivos a las necesidades del otro y más empáticos, lo que facilita el contagio emocional.

Es este un punto central de porqué nos interesa fortalecer y cuidar a los operadores sociales, por que el logro de los objetivos de un programa pasa necesariamente por ese contagio de emociones positivas (esperanza, optimismo, coraje, serenidad, etc.) que éste puede lograr con los usuarios, de manera de movilizar sus recursos y que ante si mismos se abran nuevas posibilidades que los ayuden a disminuir esas situaciones de vulnerabilidad, marginación y sufrimiento.

En relación al estrés laboral, tiene relación con lo planteado en la literatura existencial y del burnout sobre la importancia del significado del quehacer del operador social. Los niveles de bienestar subjetivo en el trabajo tienen relación con la satisfacción con el trabajo, la percepción de sentido de lo que se hace como un aporte a la sociedad o a los usuarios, la percepción de que el trabajo le da valor a su vida personal y es un espacio para realizarse como ser humano. Por otro lado, el trabajo es una fuente importante de redes de apoyo social para los adultos, fundamental para el buen funcionamiento psicológico y social de las personas.

Algunos aspectos importantes de observar y desarrollar por parte de los programas sociales para el fomento del bienestar subjetivo, incluyen los siguientes:

- Compromiso en el trabajo: Los operadores sociales realizan su trabajo de manera conciente y responsablemente, percibiendo que pueden influir en los procesos en los que participan y, por lo tanto, son valiosas su flexibilidad y creatividad para resolver las dificultades.
- Percepción de sentido en el trabajo: La mayor parte de los trabajadores de programas sociales han elegido o se mantienen en la organización por los aspectos trascendentes o espirituales que ésta le otorga, siendo relevante el conocer los valores de la misión que declara la organización así como la coherencia que se vivencia

entre ésta y el quehacer laboral particular.

- Reconocimiento de los logros personales y del equipo: La organización reconoce formal e informalmente el trabajo bien realizado de los operadores y de los equipos como tales, entregando retroalimentación adecuada y oportuna que les permite mejorar y fomentar su bienestar subjetivo.
- Apoyo del equipo de trabajo: Los operadores sociales cuentan con el apoyo de sus pares y de otras personas de la organización para facilitar su buen desempeño laboral y que fomentan el cuidado y fortalecimiento de sus miembros. Esto repercutiría positivamente en pos del logro de los objetivos del programa.
- Apoyo institucional: La organización que fomenta el bienestar subjetivo está en permanente comunicación con el programa (conocimiento del quehacer y de las personas que conforman los equipos, conocimiento de los programas y de los logros de éste, mecanismos formales e informales de información, etc.) y retroalimenta formal e informalmente a los operadores sociales, entregándoles los medios necesarios posibles para su mejor desempeño.
- Percepción de satisfacción con el trabajo: Todo lo anterior debería redundar en buenos niveles de satisfacción con el trabajo.

Los estudios, por otro lado, sobre bienestar laboral han mostrado la relevancia de incorporar al análisis los aspectos positivos y de realización personal entregados por el trabajo. El modelo Vitaminico de Warr<sup>239</sup>, por ejemplo, propone una comprensión dinámica de los diferentes elementos que participan en el bienestar laboral. Este modelo es interesante ya que plantea que no todas las características “benéficas” del ambiente laboral se relacionan en términos de ‘más es

---

239 Warr, P. (2005). “Work, Well-Being, and Mental Health.” *Handbook of Work Stress*. SAGE. Revisado Sep. 2009, de: [http://sage-ereference.com/hdbk\\_workstress/Article\\_n23.html](http://sage-ereference.com/hdbk_workstress/Article_n23.html) .

mejor'. Warr (1987<sup>240</sup>) plantea que existen relaciones curvilíneas (U invertida), situaciones en las que muy altos o muy bajos niveles de algunas características ambientales generarán problemas en el bienestar psicológico de los trabajadores. De las características ambientales del trabajo, las que tendrían una influencia sobre el bienestar del trabajador de la misma manera que las vitaminas influyen sobre el cuerpo humano, ya que algunas pueden generar un decremento en la salud si están ausentes o disminuidas, por ejemplo como con las vitaminas A y D (Efecto de Decremento Adicional); en otros casos es la presencia o estabilidad lo importante, ya que más no implica una mejora en la salud, como ocurre con las vitaminas C y E (Efecto Constante). Entonces, esto ocurriría con las características del trabajo y el bienestar psicológico de los empleados, ya que elementos como el salario, la seguridad laboral y la posición social que otorga el trabajo, no mejoran el bienestar significativamente luego de alcanzado el nivel de efecto. Sin embargo, características como la oportunidad de uso de las habilidades, o de control, o la retroalimentación de la tarea, el contacto interpersonal, contar con supervisión de apoyo, las metas generadas extrínsecamente y las tareas variadas, funcionarían como las vitaminas A y D<sup>241</sup>. Este modelo nos ayuda a comprender que el trabajo a realizar para el cuidado de los equipos es complejo y requiere de un análisis particular del contexto para cada programa, de manera de adecuar los distintos aspectos involucrados.

En los operadores sociales el bienestar en el trabajo está asociado, además, con el significado que tiene su opción laboral como consecuencia de una vocación de servicio y de vida significativa. Dentro de los aspectos relevantes para el cuidado y fortalecimiento del bienestar de los trabajadores y sus equipos se encuentran recursos personales y laborales, entre otras: el sentido de coherencia, así como de competen-

---

240 Citado en Ibid 29.

241 Cifre Gallego, Mateu Mahiques y Salanova Soria (2000). Validación del modelo vitamínico de Warr mediante regresión no paramétrica localmente ponderada. *Psicothema*, 12 ( 2): 135-139.

cia (ser competente para el trabajo a realizar)<sup>242</sup>; la participación activa y comprometida de todos en el cuidado del bienestar<sup>243</sup>; la percepción de un trabajo significativo o que aporta a algo mayor<sup>244</sup>; la percepción de ser valorado en el trabajo y de que se puede seguir desarrollando como persona en él<sup>245</sup>; la percepción de apoyo social de compañeros, principalmente, y de los superiores<sup>246</sup>.

Autores que trabajan en salud laboral han planteado ambos fenómenos como un continuo que va desde el desgaste o fatiga laboral al bienestar y la realización en el trabajo. Diversos factores estarían interactuando a la vez para determinar el bienestar/malestar de los miembros de un programa a distintos niveles, que incluyen el individual del trabajador, niveles intermedios correspondientes a los equipos de trabajo y niveles organizacionales más clásicos.

### **Equipos en los programas sociales y su importancia**

El trabajo realizado por las organizaciones sociales suele llevarse a cabo a través de la acción de un conjunto de trabajadores y también voluntarios quienes interactúan directamente con los usuarios de sus programas. Es decir, de algún modo la intervención es mediada<sup>247</sup> por el equipo del programa, lo que les otorga a sus miembros un rol fundamental para el logro de los objetivos de la organización.

— En las organizaciones los equipos se forman por respuesta a la  
 242 Kalimo, Pahkin y Mutanen (2002). Work and personal resources as long-term predictors of well-being. *Stress and Health*. 18: 227–234.

243 Munn-Giddings, Harts & Ramon (2005). A participatory approach to the promotion of well-being in the workplace: lessons from empirical research. *International Review of Psychiatry*. 17(5):409-17.

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

245 Pines, A., Aronson, E., & Kafry, D. (1981). *Burnout: From tedium to personal growth*. New York: The Free Press.

246 Kalimo, Pahkin y Mutanen (2002). Work and personal resources as long-term predictors of well-being. *Stress and Health*. 18: 227–234.

247 Antoni, Conny y Hertel, Guido, 2009. “Team processes, their antecedents and consequences: Implications for different types of teamwork”. *European Journal of Work and Organizational Psychology* 18 (3), 253 – 266

necesidad de enfrentar un trabajo con cierto grado de complejidad y rapidez que una persona sola no podría realizar<sup>248</sup>.

No es casual llamarlos equipos de trabajo, ello implica el cumplimiento de una serie de características distintivas, que los convierten en mucho mas que personas trabajando físicamente cerca. Para que un grupo de personas trabaje como equipo no basta con asignarles una tarea en conjunto, son necesarias ciertas condiciones organizacionales y que los integrantes modifiquen su modo de concebir y realizar su trabajo y el estilo de relación interpersonal con sus compañeros. Así al hablar de equipos se hace referencia a un número determinado de personas con habilidades complementarias, comprometidas con un propósito común, con metas de desempeño y con una propuesta por la que se sienten mutuamente responsables<sup>249</sup>. Un grupo se va transformando en equipo en la medida en que sus miembros compar- ten ideas, se desarrolla respeto, respuestas coordinadas y participan en el mejoramiento de objetivos y acciones comunes.<sup>250</sup>

Un equipo es un grupo organizado y orientado a una tarea común, donde los miembros cumplen diferentes roles, que pueden intercambiar con cierta flexibilidad, de acuerdo a un procedimiento y que cuentan con habilidades para manejar los procesos de producción ya sea de bienes o servicios, así como los procesos de mantención asociados a las relaciones sociales y afectivas<sup>251</sup>. Se trata además de un conjunto de personas dentro de un sistema social mayor, como una organización, que trabajan juntos para lograr sus metas y que logran ser identificados como grupo por otros y por si mismos<sup>252</sup>.

En primer término, hay que determinar si para el tipo de trabajo

248 Morales, M. 1995. Equipos de Trabajo Efectivos. Tecnología Organización Personas. Capacitación y Desarrollo S. A. Santiago

249 Kantzenbach y Smith, 1995.

250 Kinlaw, D. 1991. Developing superior work teams. building quality and competitive Edge. San Diego, Lexington book.

251 Ibid 2.

252 Stewart, Greg, Manz, Charles & Sims, Henry, 2003. Trabajo en equipo y dinámica de grupos. México, Limusa Wiley.

que se quiere llevar a cabo es más adecuado el trabajo de equipo o individual. Sin embargo, los equipos se han convertido en una importante estrategia para organizar el trabajo en las organizaciones<sup>253</sup>, siendo la unidad básica de desempeño para muchas de ellas. Lo anterior es de particular importancia para las organizaciones con programas sociales, en los que se trabaja con temáticas de alta complejidad.

El número de empresas que utiliza equipos ha aumentado considerablemente en los últimos años. Sin embargo, el sector de servicios se ha retrasado en relación al manufacturero en la adopción de los equipos, tal vez por la dificultad de diseñar equipos eficientes y por la variabilidad de organizaciones en esta área<sup>254</sup>.

Los equipos en este contexto suelen estar conformados por profesionales de distintas disciplinas, especialmente las ciencias sociales, técnicos y educadores, reuniendo así distintas competencias necesarias para afrontar la alta complejidad de las situaciones vividas por sus usuarios. Justamente esta es una de las razones por la que la modalidad de trabajo en equipo se convierte en la alternativa más adecuada. Ya que los equipos lograrían mejores resultados que los individuos cuando los trabajos a realizar requieren de múltiples habilidades, juicios y experiencias<sup>255</sup>. Permitiendo a las organizaciones aprovechar mejor e talento de cada uno sus trabajadores.

La diversidad en los equipo en forma, estructura y variabilidad de sus miembros ofrece nuevas perspectivas en cada tema en el que se trabaja, pero puede afectar la unión y toma de acuerdos. Sin embargo, a la vez tiene ventajas como la apertura a nuevas ideas, la flexibilidad y el contar con mayores habilidades para solucionar problemas<sup>256</sup>.

253 Antoni, C. & Hetel, G. 2009. Team processes, their antecedents and consequences: Implications for different types of teamwork. *European journal of work and organizational psychology*, 18 (3), 253 – 266); -----, Entendiendo los equipos de trabajo. Capítulo 9.

254 Stewart, Greg, Manz, Charles & Sims, Henry, 2003. Trabajo en equipo y dinámica de grupos. México, Limusa Wiley.

255 Ibid, 8.

256 -----, Entendiendo los equipos de trabajo. Capítulo 9.

La literatura señala una serie de elementos que deberían considerarse para integrar a miembros de equipo que realmente sean lo que el equipo requiere. En la selección hay que asegurarse que los individuos podrán cumplir su rol en el equipo, que los candidatos cuentan con las habilidades necesarias y que pueden ser capacitados. Los equipos tienen distintas necesidades, por lo que las personas que lo integran deben ser seleccionadas para asegurarse de que el equipo sea diverso y tenga cubiertos los roles que requiere.

Existe una variedad de equipos, pero en consideración de la tarea que realizan, se pueden clasificar en cuatro: de consulta, de producción, de proyecto y de acción. Los primeros aportan sugerencias, aportan en la toma de decisiones y recomendaciones. Los segundos tienen la tarea de producir bienes y/o servicios. A los equipos de proyecto se le asignan tareas especializadas y en general se disuelven cuando la terminan. Y los equipos de acción se forman para tareas altamente especializadas y breves como una cirugía, caso en que los miembros son expertos, con roles determinados antes de la formación de equipo<sup>257</sup>

## Ventajas del trabajo en equipo

El trabajo en equipo se ha transformado en una opción reiterada para modernizar las organizaciones<sup>258</sup>, ya que aporta ventajas en algunos aspectos asociados desarrollo de la organización. En términos funcionales, se forman equipos porque estos son capaces de lograr metas que los individuos no pueden alcanzar por si solos, así los esfuerzos de cada uno se vuelven mas eficientes, permite terminar las tareas, hacerlas mas rápido y optimizar el tiempo<sup>259</sup>.

Los equipos generan sinergia a través del trabajo coordinado y evita la sobre responsabilización individual de alguno de los miembros especialmente en temas difíciles y a su vez facilita la co-responsabilización.

Dentro de las recompensas que genera el trabajo en equipos se cuentan beneficios económicos como una mayor producción y mejor sueldo y sociales como amistad y autoestima. Sin embargo este también tiene costos cuando hay relaciones interpersonales tensas o se reduce la eficiencia cuando el equipo no funciona bien. Pero lo más relevante es que finalmente los beneficios superan los costos y la consideración de sus deseos, para que los trabajadores quieran permanecer en la organización<sup>260</sup>.

En el mundo empresarial existe evidencia del aumento de la productividad y la calidad del trabajo a través de la utilización de equipos<sup>261</sup>. Se atribuyen algunos beneficios a los equipos: aumento de la productividad, de la calidad, mejoramiento del ambiente laboral, reducción de costos, menor rotación del personal y ausentismo, reducción de conflictos, incremento de a innovación y mejor adapta-

---

258 Morales, M. 1995. Equipos de Trabajo Efectivos. Tecnología Organización Personas. Capacitación y Desarrollo S. A. Santiago.

259 Stewart, Greg., Manz, Charles & Sims, Henry, 2003. Trabajo en equipo y dinámica de grupos. México, Limusa Wiley.

260 Ibid 13.

261 Horr, John, "The Payoff from Temwork". Business Week, pp.56-62.

bilidad y flexibilidad organizacional<sup>262</sup>.

Y a esto se suma que el trabajo en equipo por si mismo supone la recompensa que otorga la camaradería, el desarrollo personal y la satisfacción de relacionarse con otros y ser miembro de un equipo exitoso<sup>263</sup>. Las personas se unirían a equipos porque estos satisfacen sus necesidades sociales de afiliación y asociación con otros. Aunque también la unión a un grupo puede responder a la necesidad de ejercer poder sobre otro y/o de dar y recibir afecto. Es decir, las personas pueden formar grupos por diversas razones. Pero a menudo cuando los trabajadores se desempeñan en equipos reportan una mayor satisfacción<sup>264</sup>.

El trabajo a través de equipos contribuye al mejoramiento de los procesos y de esta manera a la calidad. Pero para ello es preciso que los miembros del equipo compartan ideas, se comuniquen y coordinen en un ambiente que solo suele darse en equipos de nivel superior.

El diseño organizacional basado en equipos promete contribuir a mejorar la forma en que se realiza el trabajo y alcanzar la doble meta de aumento de la productividad y la satisfacción de los trabajadores, no obstante el diseño y formación de equipos eficaces no es un desafío fácil.

### **Diseño de Equipos eficaces**

La eficacia del equipo en las organizaciones se percibe asociada al menos a dos dimensiones: el rendimiento del equipo y su viabilidad<sup>265</sup>. El rendimiento del equipo se refiere al grado en que la producción del equipo cumple o excede los estándares de rendimiento propuesto y también implica la relación entre el equipo y el desempeño organizacional.

---

262 Miner, John. Theories of Organizational Structure and Process.

263 -----, Entendiendo los equipos de trabajo. Capítulo 9.

264 Ibid 46

265 Hackman, 1987; Sundstom, DeMeuse, y Futrell, 1990

Morales destaca cinco condiciones relevantes para el trabajo en equipo<sup>266</sup>:

- **Confianza:** entre los miembros del equipo, en el buen hacer de cada uno que facilite el acceso a información para la toma de decisiones.
- **Complementariedad:** Que indica que cada uno se hace cargo de una parte del trabajo, las cuales son fundamentales para sacar el trabajo adelante.
- **Coordinación:** El equipo debe actuar organizado para lograr el proyecto común.
- **Comunicación:** debe ser abierta, que facilite y permita las actuaciones de cada uno.
- **Compromiso:** de cada uno que aportará lo mejor de si.

Estos elementos están estrechamente vinculados con la interdependencia al interior del equipo. La interdependencia en los equipos refiere a la cantidad de interacciones que se requiere para que un equipo realice su tarea, lo que es relativo dependiendo del equipo. Algunos la interdependencia es leve ya que cada miembro trabaja en forma mas o menos aislada y luego se combinan los aportes de cada uno para obtener los resultados, lo que corresponde a interdependencia combinada. Otra posibilidad es la interdependencia secuencia cuando se requiere mas coordinación entre los miembros, pasando la tarea de manos de uno a otro miembro. También se puede requerir que los miembros del equipo trabajen en forma muy cercana, en que la tarea va y viene continuamente de manos de uno a otro. Se trata de la interdependencia recíproca que en su expresión extrema implica que los miembros trabajen físicamente juntos, colaborando continuamente. La interdependencia necesaria en un equipo depende de la tarea que desarrollan, es

---

266 Morales, M. 1995. Equipos de Trabajo Efectivos. Tecnología Organización Personas. Capacitación y Desarrollo S. A. Santiago.

una variable de diseño que puede determinarse estratégicamente<sup>267</sup>.

Por otro lado, para crear equipos eficientes habría que considerar cuatro categorías generales: el diseño del trabajo, la composición del trabajo, recursos y otras influencias contextuales y las variables del proceso. En cuanto al diseño del trabajo, los equipos eficaces trabajan en conjunto y comparten la responsabilidad, además dan la oportunidad de utilizar las diferentes habilidades, la capacidad de terminar un producto o tarea identificable y con un efecto en otros. Estas características del diseño también producen motivación ya que incrementan el sentido de responsabilidad y de propiedad de los integrantes<sup>268</sup>.

La composición del trabajo alude a la forma en que los equipos se conforman e integran, en que influye la capacidad de cada miembro, asignación de roles, tamaño, flexibilidad de los miembros y preferencia por el trabajo en equipo. Dentro del equipo se requieren diferentes capacidades, experiencia técnica, habilidad para identificar problemas, solucionarlos y generar alternativas, tomar decisiones y evaluarlas, y capacidad de escucha, dar y recibir retroalimentación. Es importante combinar estos tres tipos de habilidades.

Quienes integran el equipo hacen distintas aportaciones sociales, emocionales y en las tareas y las habilidades de cada uno para realizar la tarea son decisivas, así como lo que cada uno aporta en apoyo social, a la comunicación y a las relaciones interpersonales entre ellos. Se alude a dos tipos de roles básicos, los roles de tarea y los socioemocionales, que comprenden conductas orientadas al logro de las metas y las que estructuran las relaciones<sup>269</sup>.

Además de las capacidades de los integrantes del equipo al conformarlos hay que considerar su flexibilidad y preferencias, ya que por

---

267 Stewart, G., Manz, Ch., & Sims, H., 2003. Trabajo en equipo y dinámica de grupos. México, Limusa Wiley.

268 -----. Entendiendo los equipos de trabajo. Capítulo 9.

269 Stewart, Greg., Manz, Charles & Sims, Henry, 2003. Trabajo en equipo y dinámica de grupos. México, Limusa Wiley.

ejemplo, a alguien podría disgustarle el trabajo en equipo y preferir el trabajo individual.

En cuanto al tamaño de los equipos, algunos autores sugieren que deben ser lo mas pequeños posible y que permita contar con diversidad de puntos de vista y capacidades. Un equipo pequeño reduce las probabilidades de problemas de coordinación y la disminución de la cohesión y la responsabilidad mutua. El suficiente para ser eficaz y eficiente, que reciban capacitación y cuenten con el tiempo adecuado para resolver los problemas que se presenten<sup>270</sup>.

En cuanto al contexto, habría cuatro variables que se relacionarían con el desempeño<sup>271</sup> del equipo: contar con los recursos adecuados, contar con un liderazgo efectivo, un clima de confianza y evaluación del desempeño y sistema de recompensas. El apoyo que el equipo reciba de su organización es uno de los factores para un equipo eficaz, apoyo consistente en información oportuna, tecnología, personal adecuado, motivación y ayuda administrativa. Por su parte, el clima de confianza incluye a los líderes y contribuye a la cooperación y fortalecimiento de los lazos entre los miembros. En cuanto a la evaluación del desempeño y recompensas el foco debe cambiar para reflejar el desempeño grupal, evaluándose las contribuciones individuales acompañadas de una evaluación del grupo y repartición de utilidades y ganancias.

Es preciso reflexionar respecto a las recompensas, ya que el logro de pequeñas victorias genera compromiso por parte de los miembros y los ayuda a superar los obstáculos<sup>272</sup>.

También hay algunas variables del proceso que influyen en la eficacia del equipo. Una de ellas es el compromiso de cada integrante

---

270 Morales, M. 1995. Equipos de Trabajo Efectivos. Tecnología Organización Personas. Capacitación y Desarrollo S. A. Santiago; -----. Entendiendo los equipos de trabajo. Capítulo 9.

271 -----. Entendiendo los equipos de trabajo. Capítulo 9.

272 Morales, M. 1995. Equipos de Trabajo Efectivos. Tecnología Organización Personas. Capacitación y Desarrollo S. A. Santiago.

con un objetivo común que motiva y da dirección. Los miembros dialogan y reflexionan en conjunto para coincidir en el propósito y para sentirse plenamente identificados a nivel individual y grupal.

Las variables de proceso típicas de un equipo tales como la comunicación y la cooperación son a menudo consideradas como variables predoctoras de la efectividad<sup>273</sup>.

Los equipos eficaces confían en si mismos y en el logro de sus metas, y cuando obtienen logros incrementan su confianza al igual que ocurre si la administración contribuye al desarrollo de sus habilidades técnicas e interpersonales<sup>274</sup>.

Otra variable es el nivel de conflicto, cuya existencia en cierto nivel y tipo es adecuado para el equipo ya que evitan fenómenos como el pensamiento de grupo, promueven la discusión y la evaluación crítica. Así el equipo debe contar con niveles de habilidades complementarias y desarrollar la mezcla correcta de habilidades técnicas, de análisis-resolución de problemas y toma de decisiones así como habilidades interpersonales<sup>275</sup>.

Para solucionar también se requiere tener la autoridad, así como para implementar acciones correctivas, lo que es congruente con la idea de que los equipos con autonomía relativa tienen mayores posibilidades de mejorar la productividad y satisfacción de los trabajadores<sup>276</sup>.

Pero los equipos difieren desde su diseño es en su capacidad de autodirigirse. Algunas organizaciones permiten gran libertad a los equipos y otras en cambio ejercen gran control, contando estos con muy poca autonomía. En esta gradiente nos encontramos con equi-

---

273 Champion, Papper, y Medsker, 1996; Cohen, Ledford, y Spreitzer, 1996; Hyatt & Ruddy, 1997 en Antononi & Hertel.

274 -----. Entendiendo los equipos de trabajo. Capítulo 9.

275 Morales, M. 1995. Equipos de Trabajo Efectivos. Tecnología Organización Personas. Capacitación y Desarrollo S. A. Santiago

276 Stewart, Greg., Manz, Charles & Sims, Henry, 2003. Trabajo en equipo y dinámica de grupos. México, Limusa Wiley.

pos con dirección externa, los cuales cuentan con fuertes líderes que toman las decisiones, en este caso los equipos en general no toman decisiones ni hacen sugerencias. En un siguiente nivel, encontramos a los equipos con autodirección, quienes cuentan con más libertad para modificar el modo de hacer las cosas, se espera que se dirijan solos y se concentren en mejorar los procesos, aunque siguen sometidos al control externo. En otro nivel, los equipos con autoliderazgo que determinan cómo hacer el trabajo, pero también qué hacer y por qué. Eligen si tener o no un líder y por supuesto lo escogen. En general estos equipos son mas adecuados cuando se requiere un alto grado de autonomía y se cuenta con gran capacidad técnica y capacidad de autoliderazgo de cada miembro<sup>277</sup>.

Los equipos exitosos evitan el ocio social, es decir, que haya miembros que se oculten tras el grupo, ya que hacen a sus miembros responsables individual y colectivamente del propósito, objetivos y estrategias del equipo. Pero a la vez se preocupan de revigorizar al equipo cuando el entusiasmo inicial se desgasta y/o disminuye y para que los miembros del equipo estén preparados para enfrentar problemas asociados al paso del tiempo, recibir capacitación renovada, ajustada y avanzada, y ser motivado a significar el desarrollo de equipo como una experiencia de constante aprendizaje<sup>278</sup>.

En cuanto al establecimiento de metas, existe extensa evidencia que apoyo el que sean específicas y moderadamente difíciles ya que esto mejoraría el desempeño de los equipos. Aunque es un fenómeno más estudiado a nivel individual, las metas aumentarían el esfuerzo y cuando son compartidas los miembros del equipo realizan un trabajo más fuerte y se asocia al mejoramiento del desempeño<sup>279</sup>.

También, habría ciertas características individuales que facilitan el éxito del equipo, conocimientos, habilidades específicas y capaci-

277 Stewart & Barrica, "Designing Effective Work Teams".

278 -----, Entendiendo los equipos de trabajo. Capítulo 9.

279 Locke, E. & Latham, G. "Work motivation and satisfaction: Light at the end of the tunnel", *Psychological Science* 1: 240-246.

dades requeridas para realizar las tareas. Dentro de las habilidades se cuentan las de autodirección y de autoobservación. En cuanto a las aportaciones socioemocionales se destacan la resolución de conflictos, la colaboración, las habilidades de comunicación y ciertos rasgos de carácter como la capacidad de adaptación y la estabilidad emocional<sup>280</sup>. De la mano con las características individuales, debería considerarse la compatibilidad entre ellos, escogiendo personas que puedan tener afinidad ya sea por ejemplo en edad, educación, experiencia profesional u otro.

Los equipos de trabajo de alto desempeño muestran un nivel superior de desarrollo de consistencia, intensidad y no se conforman con los resultados. La consistencia alude a que todos los miembros conocen el trabajo y sus etapas. La intensidad es de su energía y compromiso. Se impacientan por los problemas no resueltos<sup>281</sup>.

Algunas características frecuentes en equipos de trabajo efectivos<sup>282</sup> son, entre otras:

- Sentido de comunidad: el equipo conoce, acepta y comparte la misión y visión de la organización.
- Juicio de realidad: apunta a la capacidad para discriminar la realidad del equipo.
- Adaptabilidad: que incluye la habilidad para resolver problemas y reaccionar con flexibilidad a las exigencias del medio interno y externo.
- Integración: aceptando las diferencias y manteniéndose unidos en pro de la complementariedad.

280 Stewart, Greg., Manz, Charles & Sims, Henry, 2003. Trabajo en equipo y dinámica de grupos. México, Limusa Wiley.

281 Kinlaw, D. 1991. Developing superior work teams. building quality and competitive Edge. San Diego, Lexington book.

282 Basados en criterios de salud mental M. Jahodo y que trabajó Besnning adaptado para salud organizacional en Morales, M. 1995. Equipos de Trabajo Efectivos. Tecnología Organización Personas. Capacitación y Desarrollo S. A. Santiago

- Sin embargo, también es posible identificar algunas situaciones que pueden afectar la efectividad del trabajo de equipo, tales como:
  - Liderazgo inadecuado; Membresía inadecuada (cuando los miembros no están calificados para mejorar el trabajo). Insuficiente compromiso grupal (cuando por ejemplo priman las necesidades individuales y hay poco sentido de pertenencia). Clima inadecuado (cuando es amenazante, poco abierto y/o no se explicitan conflictos ni se facilita el desarrollo de relaciones). Baja Motivación de logro; Escasa imagen corporativa; Métodos inefectivos de trabajo; Inadecuada organización grupal; Bajo nivel de retroalimentación; Bajo desarrollo personal; Baja creatividad e innovación; Deficientes relaciones intergrupales.

Los equipos de trabajo, que incluye a los distintos operadores sociales (profesionales, técnicos y voluntarios), son parte medular de la prestación de servicios a los usuarios. La complejidad del usuario, el contexto crítico en que se trabaja y las exigencias de la tarea, pueden llevar fácilmente a que los equipos de trabajo se desgasten laboralmente y con ello disminuyan la calidad de su trabajo, pudiendo evitarse con la conformación de equipos fuertes. Por ello es necesario considerar el cuidado y fortalecimiento de los equipos de trabajo como elemento central en la calidad de los programas sociales.

En el proyecto de certificación de calidad, hemos contemplado para este componente 4 dimensiones. Las dimensiones que hemos considerado relevantes para la auto-observación de los equipos de trabajo, son las siguientes:

- Demandas Técnicas
- Demandas Relacionales
- Demandas Emocionales
- Significado del Trabajo
- Demandas Técnicas del trabajo

Dado que el usuario que acude a los servicios sociales es de alta complejidad y, generalmente, con sus derechos gravemente vulnerados, los equipos de trabajo requieren competencias técnicas específicas y solidamente entrenadas. En la medida que los programas sociales crecieron, se especializaron y se complejizaron en sus temas, se requirió de capacidades técnicas expertas. En la actualidad los programas sociales y de emprendimientos solidarios están fuertemente demandados para resolver problemáticas de alta complejidad, sin necesariamente contar con una alta capacitación para poder abordarlos ni con los medios económicos mínimos para poder contratar profesionales necesarios. Esto pone muchísima presión y sobrecarga de trabajo a los miembros de los equipos, dejándolos en situaciones de gran vulnerabilidad personal y dificultando la óptima obtención de las metas propuestas por el programa.

La respuesta a estas demandas también han sido conceptualizadas como “autoeficacia” de los equipos, es decir que las competencias sean específicas al usuario y a su contexto<sup>283</sup>. Los equipos que cuentan con competencias técnicas adecuadas a la oferta del programa, con operadores que tienen funciones diferentes y con los conocimientos necesarios, que coordinan sus lógicas profesionales para el cumplimiento de los objetivos propuestos y se capacitan permanentemente para hacer frente efectivamente a las demandas emergentes, tendrán la mayor probabilidad de éxito en el logro de sus objetivos programáticos.

Además, el equipo de trabajo debe tener una carga adecuada de trabajo con una buena administración de su tiempo<sup>284</sup>. Los materiales de trabajo, por otro lado, deben ser facilitados por la organización y ser pertinentes a las actividades que se realizan, ser mantenidos, renovarse y actualizarse adecuadamente. La infraestructura también debe permitir el adecuado desarrollo del trabajo. Todos estos aspectos

283 Bandura, A. (1997). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84( 2): 191- 215.

284 Maslach, C., Leiter, P. & Shaufeli, M. P. (2001). Job Burnout. *Annual Review of Psychology*, 52, 397- 422.

tos son generalmente dejados como elementos de segundo orden de importancia en los programas sociales, dada la gran necesidad que presentan los usuarios, sin embargo son señalados como fundamentales tanto por organismos fiscalizadores (p. ej., dirección del trabajo y mutuales de seguridad) como por organizaciones de promoción del bienestar (p. ej., ‘Great Place to Work(c) Institute’<sup>285</sup> y OIT).

Es por eso que la variable principal en esta dimensión estará centrada en el desarrollo de un equipo de operadores sociales altamente expertos y competentes, con recursos materiales y de tiempo adecuados a la respuesta ofrecida por el programa a los usuarios. Lo anterior requerirá de los siguientes aspectos:

- Competencias técnicas. La organización debe conocer las necesidades para una buena realización del programa, para reclutar, selecciona, capacitar y mantener con altos niveles de autoeficacia a las personas que conforman el o los equipos de trabajo. La capacitación de los operadores sociales es fundamental para una óptima respuesta del programa a las demandas del entorno y para el logro de sus objetivos, por lo que existiría un programa de formación permanente en respuesta a las necesidades individuales de los trabajadores para afrontar los desafíos de su quehacer laboral. Por otro lado, muchas veces será necesario contar con Supervisión clínica de casos de alta complejidad. Los programas sociales deben desarrollar algún tipo de red de apoyo externo -así como procedimientos para su contacto que sean claros y conocidos por todos los operadores sociales-, que permite a los miembros de los equipos adecuada ayuda técnica para abordar los casos de alta complejidad en situaciones de empujamiento o cuando se han visto superados en sus posibilidades.
- Interdisciplinariedad: Dado que el usuario que acude a los servicios sociales es de alta complejidad, ya sea por que sus dere-

---

285 Ver detalle de dimensiones del modelo en <http://www.greatplacetowork.com/>

chos han sido gravemente vulnerados y/o por experimentar alguna situación especial, los equipos de trabajo requieren competencias técnicas variadas y específicas. El equipo requiere de diferentes competencias y habilidades de sus trabajadores para responder a las necesidades de los usuarios por lo cual requiere incorporar a profesionales, técnicos y educadores formados en distintas disciplinas, y con determinadas experiencias. La formación de un equipo interdisciplinar implica no solo juntar un grupo de personas, sino que se requiere de la coordinación entre lógicas profesionales diversas para el logro de los objetivos. Cada trabajador debe aportar sus habilidades y conocimientos técnicos, pero para la dinámica fluya se debe promover también un ambiente de respeto profesional y confianza mutua entre los roles. Para el funcionamiento de un equipo interdisciplinar es preciso que la organización genere los espacios e incentivos precisos que faciliten su desarrollo.

- Recursos materiales. Todo trabajo debe contar con los recursos mínimos necesarios para realizar las tareas requeridas y estos deben ser entregados por la organización a fin de asegurarse de que los operadores sociales puedan lograr sus objetivos programáticos. Esto implica la observación de los materiales de trabajo así como de la infraestructura donde llevar a cabo las actividades programadas.
- Recurso tiempo. La sobrecarga de trabajo, la falta de adecuada planificación de las actividades, una inadecuada administración de los tiempos de atención y tareas administrativas-burocráticas, el exceso de horas extra, entre otros problemas en el manejo de las demandas de tiempo, son una fuente importante de estrés y una de las razones más mencionadas como causa en los estudios sobre burnout o quemarse en el trabajo. Junto con estos ejemplos, la distribución injusta de la carga de trabajo y de las recompensas a través de tiempo libre o días libres, son una de las principales

fuentes de insatisfacción laboral. Un programa social que cuida su calidad debe distribuir adecuadamente el recurso tiempo, de manera de asegurar que se puedan cumplir las tareas programadas para la consecución de los objetivos y a la vez procurar no sobrecargar a sus trabajadores para lograrlo.

## **Demandas Relacionales del trabajo**

Los equipos de trabajo necesariamente desarrollan relaciones de trabajo entre sí, con sus superiores y con los usuarios dado el trabajo que deben desarrollar en conjunto y también por las necesidades de vinculación, afiliación y pertenencia de cada uno. Este fenómeno contribuye así a la satisfacción de necesidades individuales, pero al mismo tiempo ayuda al mejoramiento del desempeño del equipo en términos de productividad y también de satisfacción de los trabajadores, hecho que se releva dado la conexión entre el bienestar de los trabajadores y la calidad de la interacción que desarrollen con los usuarios.

Entre las demandas relacionales, se ha destacado especialmente dos aspectos para el diseño del Modelo, estos son la Cohesión del equipo y el manejo y resolución de los conflictos.

La cohesión de equipo, está estrechamente ligada al establecimiento de objetivos comunes. Para el trabajo del equipo es relevante que exista un propósito verdaderamente significativo para cada uno de los miembros que les de una orientación, identidad y contribuya a fijar las metas a largo plazo. Así, la cohesión grupal se refleja en la identificación de los miembros del equipo con objetivos compartidos y en la motivación de trabajar juntos.

Los equipos de trabajo necesitan de confianza mutua para coordinar las tareas en el contexto de objetivos comunes. Y el compromiso de cada uno de los miembros para aportar lo mejor de sí, trabajar por la coordinación en el trabajo y el alcance de consensos. Lo que implica a su vez contar con canales fluidos de comunicación que

deban permitir también la expresión de las diferencias y desacuerdos.

Otros aspectos importantes asociados a la cohesión tienen que ver con la existencia de un liderazgo que facilite y promueve el trabajo conjunto, un clima adecuado, el fortalecimiento de las relaciones interpersonales y la confianza.

Finalmente, se requiere de espacios formales para llevar a cabo estos procesos.

### **Resolución de conflictos**

Al existir relaciones de lógicas profesionales y técnicas distintas, suele producirse conflictos. La organización necesita estandarizar procedimientos para resolver los conflictos de naturaleza recurrente y facilitar instancias para la identificación de conflictos contingentes y procedimientos para su resolución.

Las jefaturas necesitan facilitar que los equipos de trabajo aporten su perspectiva para la toma de decisiones de modo que ésta se vea enriquecida.

### **Demandas emocionales del trabajo**

“Una emoción es un estado afectivo que experimentamos, una reacción subjetiva al ambiente que viene acompañada de cambios orgánicos (fisiológicos y endocrinos) de origen innato, influidos por la experiencia. Las emociones tienen una función adaptativa de nuestro organismo a lo que nos rodea. Es un estado que sobreviene súbita y bruscamente, en forma de crisis más o menos violentas y más o menos pasajeras” ([www.psicoadactiva.com/emoción.htm](http://www.psicoadactiva.com/emoción.htm))<sup>286</sup>

En el ser humano la experiencia de una emoción generalmente involucra un conjunto de cogniciones, actitudes y creencias sobre el mundo, que utilizamos para valorar una situación concreta y, por

---

286 [www.psicoadactiva.com/emoción.htm](http://www.psicoadactiva.com/emoción.htm)

tanto, influyen en el modo en el que se percibe dicha situación.<sup>287</sup> El trabajo no es una situación excepcional a la involucración de emociones. En el trabajo, se encuentra presente toda la amplia gama de emociones que experimentamos como seres humanos

Sin embargo, durante mucho tiempo las emociones han estado consideradas poco importantes y siempre se le ha dado más relevancia a la parte más racional del ser humano. Pero las emociones, al ser estados afectivos, indican estados internos personales, motivaciones, deseos, necesidades e incluso objetivos. Por ello, es importante, darles cabida en el trabajo, tanto a nivel personal como organizacional.

En los trabajos que implican relaciones directas con los usuarios, las emociones son aun más importantes. Más aun, cuando, se trata de usuarios de programas sociales, con características de exclusión social, de alta complejidad y de derechos vulnerados. Es una población que puede ser difícil de tratar, dado lo anterior. El usuario puede mostrar una serie de emociones negativas que propenden a que el operador se sobrecargue emocionalmente. Este necesita controlar sus emociones en el sentido de dar una mejor calidad de trabajo; por ejemplo, si un usuario lo trata mal, no puede responder de igual forma.

Zapf<sup>288</sup> y su equipo han denominado “trabajo emocional” a la calidad de las interacciones entre los operadores sociales y los usuarios. Los operadores tienen que expresar las emociones apropiadas y manejar sus propias emociones.

Según el equipo de Zapf el operador social necesita estar capacitado en los siguientes aspectos relacionados a las emociones:

Sensibilidad emocional: es el reconocimiento de las emociones del beneficiario

Control de la interacción: maniobrabilidad sobre el beneficiario cuando éste debe desplegar emociones (por ejemplo, saber cuando pararlo)

287 Reeve, J. (1984) Motivación y emoción. Madrid: Mc Graw Hill.

288 Zapf, D., Seifert, C. Schmutte, B., Mertini, H. & Holz, M. (2001). Emotion work and job stressors and their effects on burnout.

Disonancia emocional: Habilidad para expresar emociones que no se sienten genuinamente en una situación particular.

Los equipos de trabajo necesitan reconocerse en un contexto en que los usuarios, por su alta complejidad, pueden sobrepasarlos emocionalmente. Para ello, es básico, reconocer las propias emociones, lo que no siempre es un supuesto implícito. Nuestro mundo actual enfatiza lo racional por sobre lo emocional. La emoción expresada es muchas veces mirada en menos, por lo que hemos sido socializados en la no expresión de ciertas emociones, sobretodo las llamadas emociones negativas (la pena, el enojo, la ira, la vergüenza, el miedo). Esta socialización es más fuerte en los hombres. Algunas creencias que dan sustento a la socialización masculina dicen que “la vulnerabilidad, los sentimientos y las emociones en el hombre son signos de feminidad y deben ser evitados”; “el pensamiento racional y lógico es la forma superior de inteligencia para cualquier problema”<sup>289</sup>. Esta lógica es la dominante, por lo que las mujeres, la incorporarse al trabajo, la han asumido.

Por ello, puede resultar contra cultura el reconocer las emociones y estar alerta a ellas. La cultura en que vivimos habitualmente nos socializa para no registrar los malestares, y las emociones negativas nos producen malestar<sup>290</sup>. Reconocer las emociones tiene un doble propósito, (a) prevenir el burnout al recuperar la capacidad de registrar precozmente los malestares y (b) sin reconocimiento no hay capacidad de manejar la emoción, así que se establece en el primer paso para manejar adecuadamente las emociones en el trabajo.

Si bien podemos reconocer las emociones, lo que constituye un significativo primer paso, debemos poder usarlas constructivamente y en concordancia con la intervención social. Esto no siempre es fácil, ya que en las interacciones se da un proceso de transferencia y contra-transferencia de emociones. Según un número importante de autores,

289 Corsi, J. (1995). *Violencia masculina en la pareja*. Buenos Aires: Paidós.

290 Arón, A.M. & Llanos, M.T. Desgaste profesional. En A.M. Arón (Ed.): *Violencia en la familia*. Santiago: Galdoc.

la transferencia y contratransferencia de emociones son tema central en toda relación terapéutica y de ayuda en términos generales.<sup>291</sup> Por ello, es que el manejo de las emociones requiere de capacitación, soporte y supervisión continua.

## **Significado del trabajo**

Las personas necesitan creer que sus vidas son significativas y que las cosas que realizan tienen importancia y son útiles, lo que ha sido demostrado en numerosos estudios científicos (Pines, Aronson, & Kafry, 1981, Maslach, 2001, Gil-Monte, 2005, Maslow, Esto es fundamental también en el trabajo, siendo una de las dimensiones más relevantes de los adultos.

Los equipos de trabajo requieren conocer y valorar el aporte de su organización a la sociedad en que están insertas, dándoles así un marco de sentido a su quehacer y una fuerte motivación.

Los valores asociados al trabajo también son relevantes para la generación de significado de éste.

Se requiere que los valores que declara la organización sean consistentes con la forma que desarrolla sus objetivos y con el modo como se relaciona con sus trabajadores. Ellos estarán más involucrados en la misión organizacional si a la vez perciben un trato de equidad hacia ellos que refleje el respeto de sus derechos y fomente la justicia en las relaciones (Maslach, 2003).

Todo lo anterior debe ser parte activa de la gestión del programa y de la reflexión permanente de su fuerza de trabajo.

---

291 Jung, C.G. Psicología de la transferencia. Buenos Aires: Paidós.

## Referencias

- Antoni, C. & Hertel, G. (2009). "Team processes, their antecedents and consequences: Implications for different types of teamwork". *European Journal of Work and Organizational Psychology* 18 (3), 253 – 266.
- Arón, A.M. & Llanos, M.T. Desgaste profesional. En A.M. Arón (Ed.): *Violencia en la familia*. Santiago: Galdoc.
- Bandura, A. (1997). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84(2): 191- 215.
- Champion, Papper, y Medsker, 1996; Cohen, Ledford, y Spreitzer, 1996; Hyatt & Ruddy, 1997 en Antononi & Hertel.
- Cifre Gallego, Mateu Mahiques y Salanova Soria (2000). Validación del modelo vitamínico de Warr mediante regresión no paramétrica localmente ponderada. *Psicothema*, 12 ( 2): 135-139.
- Corsi, J. (1995). *Violencia masculina en la pareja*. Buenos Aires: Paidós.
- Fredrickson, B. L. (2000). Cultivating positive emotions to optimize health and well-being. Target article in *Prevention and Treatment*, 3. Disponible en el sitio Web: <http://journals.apa.org/prevention> .
- Freudenberg, H.J. (1974). Staff burnout. *Journal of Social Issues*, 30, 159- 165.
- Gil-Monte, P (2005). *El síndrome de quemarse por el trabajo: Una enfermedad laboral en la sociedad del bienestar*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Gómez, Muñoz y Haz (2007). Familias Multiproblemáticas y en Riesgo Social: Características e Intervención. *PSYKHE*, 16 (2), 43-54.

- Hackman, J. R. (1987). The design of work teams. In *Handbook of organizational behavior* (pp. 315-342). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Sundstrom, E., De Meuse, K.P. & Futrell, D. 1990, 'Work Teams: Applications and Effectiveness', *American Psychologist*, 45 (2): 120-133.
- Horr, John, "The Payoff from Temwork". *Business Week*, pp.56-62.
- Jex, Steve M. and Crossley, Craig D. (2009). *Organizational Consequences*. *Handbook of Work Stress*. SAGE. Versión electrónica en [http://sage-ereference.com/hdbk\\_workstress/Article\\_n24.html](http://sage-ereference.com/hdbk_workstress/Article_n24.html) 1 de 10 15/09/2009 15:17
- Juby, & Rycraft (2004). Family preservation strategies for families in poverty. *Families in Society*, 85, 581-588.
- Jung, C.G. *Psicología de la transferencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Kahn, R.L., Wolfe, D.M., Quinn, R.P., Snoek, J.D., & Rosenthal, R.A. (1964). *Organizational stress: Studies in role conflict and ambiguity*, New York: John Wiley & Sons. Citado en Jex & Crossely, 2009.
- Kalimo, Pahkin y Mutanen (2002). Work and personal resources as long-term predictors of well-being. *Stress and Health*. 18: 227-234.
- Kantzenbach, J. & Smith, D. (1995). *La sabiduría de los equipos*. Madrid: Diaz de Santos. Pp 266.
- Kinlaw, D. (1991). *Developing superior work teams. Building quality and competitive edge*. San Diego: Lexington Book.
- Lazarus, R. S. (1999). *Estrés y emoción. Manejo e implicacio-*

nes en nuestra salud. Biblioteca de Psicología, Desclée De Browe: Bilbao, España.

- Locke, E. & Lathman, G. (1990). “Work motivation and satisfaction: Light at the end of the tunnel”, *Psychological Science* 1: 240-246.
- Maslach, C. y Jackson, S.E. (1981). *Maslach Burnout Inventory* (2ª ed.). Palo Alto, CA.: Consulting Psychologist Press.
- Maslach, C., Leiter, P. & Shaufeli, M. P. (2001). Job Burnout. *Annual Review of Psychology*, 52, 397- 422.
- Maslach, C. (2003). Job burnout: New directions in research and intervention. *Current Directions in Psychological Science*, 12, 189-192.
- Miner, John. (1983). Theories of Organizational Structure and Process. *Administrative Science Quarterly*, 28,(1), pp. 156-158
- Morales, M. (1995). Equipos de Trabajo Efectivos. Tecnología Organización Personas. Capacitación y Desarrollo S. A. Santiago; -----. Entendiendo los equipos de trabajo. Capítulo 9.
- Munn-Giddings, Harts & Ramon (2005). A participatory approach to the promotion of well-being in the workplace: lessons from empirical research. *International Review of Psychiatry*. 17(5):409-17.
- Pines, A., Aronson, E., & Kafry, D. (1981). *Burnout: From tedium to personal growth*. New York: The Free Press.
- Reeve, J. (1984) *Motivación y emoción*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Richardson, J.I. (2001). *Guidebook on vicarious trauma: Recommended solutions for anti-violence workers*. Ottawa, ON: Health Canada.

- Ríos, R. (2008). Capacidad organizacional y calidad de la intervención social. Perspectivas CEES-UC, Diciembre. Disponible en Internet en el sitio: <http://www.uc.cl/cienciassociales/cees/>
- Rothschild, B. (2009). Ayuda para profesionales de la ayuda. Psicofisiología de la fatiga por compasión y del trauma vicario. Biblioteca de Psicología, Desclée De Browe: Bilbao, España.
- Stewart, G., Manz, Ch., & Sims, H. (2003). Trabajo en equipo y dinámica de grupos. México, Limusa Wiley.
- Warr, P. (2005). «Work, Well-Being, and Mental Health.» Handbook of Work Stress. SAGE. Revisado Sep. 2009, de: [http://sage-ereference.com/hdbk\\_workstress/Article\\_n23.html](http://sage-ereference.com/hdbk_workstress/Article_n23.html)
- Zapf, D., Seifert, C. Schmutte, B., Mertini, H. & Holz, M. (2001). Emotion work and job stressors and their effects on burnout.

## Capítulo VIII.

### Gestión de la capacidad organizacional.

René Ríos<sup>292</sup>  
Regina Funk<sup>293</sup>  
Karin Roa<sup>294</sup>

#### Sociedad moderna y organizaciones.

La sociedad contemporánea no se puede comprender sin las organizaciones. Estas afrontan diversos problemas o asuntos, y proveen soluciones. Las organizaciones se sustentan en que la sociedad valora sus prestaciones o contribuciones, su propósito, que habitualmente se expresa en su misión y en la configuración del sentido del trabajo para sus miembros<sup>295</sup>.

En el primer capítulo se ofreció una caracterización de las descripciones de la sociedad contemporánea. Entre los rasgos fundamenta-

---

292 Profesor del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile. Director del Centro de Estudios de Emprendimientos Solidarios CEES-UC Director alterno proyecto Fondef: Avanzar en Calidad.

293 R. Funk, rfunk@uc.cl, Dra. en Psicología, Directora Ejecutiva CEES-UC, Académica de la Escuela de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

294 Magister en Psicología de la Universidad Católica de Chile. Co investigadora del proyecto Fondef Avanzar en Calidad. Miembro del CEES-UC

295 Parsons, Talcott. 1956a. "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I." *Administrative Science Quarterly* 1 1:63-85.

Parsons, Talcott. 1956b. "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations.II." *Administrative Science Quarterly* 1 2:225-239.

les que la caracterizan se señaló que está constituida por subsistemas funcionales que, a su vez y en su mayor parte, se componen de organizaciones formales. En este capítulo se describen las organizaciones y tiene el propósito de enunciar los fundamentos para analizar las capacidades organizacionales de los emprendimientos solidarios. Las organizaciones solidarias no pueden ser sometidas a exigencias que vayan más allá, de manera no razonable, de sus propias capacidades. Los procesos de certificación de la calidad de las intervenciones sociales, inevitablemente representan esfuerzos y gastos adicionales, pero no pueden llegar a constituirse en una amenaza para la existencia de las organizaciones. Por ello, deben realizarse considerando sus propias capacidades. Esto requiere incorporar el análisis organizacional como un componente fundamental de la observación y autoobservación de cada organización.

Un rasgo fundamental de la sociedad contemporánea es la presencia creciente de organizaciones formales para desempeñar funciones orientadas a resolver problemas de la sociedad y de los seres humanos<sup>296</sup>. En vez de una sociedad organizada en torno al poder y sus jerarquías, hoy dispone de múltiples organizaciones que tienen un solo propósito fundamental y que no son parte del poder político: contribuyen a un nuevo tipo de pluralismo caracterizado por la dispersión del poder entre múltiples organizaciones<sup>297</sup>. Durante más o menos ciento cincuenta años la sociedad ha presenciado cómo se diversifican y crecen las organizaciones que componen sus subsistemas funcionales.

Anteriormente la mayoría de las funciones, educar a los hijos, cuidar a los enfermos, enterrar a los muertos, producir bienes, etc., ocurrían preferentemente, aunque no exclusivamente, en el seno de la familia o dentro de otros tipos de estructuras de parentesco que la extendían. Paulatinamente dichas funciones han sido traspasadas

296 Perrow, Charles. 1991. "A Society of Organizations." *Theory and Society* 20 6:725-762.

297 Drucker, Peter. 1990a. "Los nuevos pluralismos." *Facetas* 89 3:2-7.

a organizaciones erigidas para el sólo propósito de proveer cuidados, formación o desarrollo de los seres humanos. La familia educa, pero también debe insertar a sus hijos en el sistema escolar; cuida a los enfermos, especialmente las mujeres, pero debe hospitalizarlos y acudir a médicos que cada vez más están incorporados en organizaciones que proveen servicios de salud. Con la mayor productividad que las propias organizaciones han hecho posible, se dispone de más tiempo libre que es ocupado preferentemente en actividades recreativas para cuya oferta se crean organizaciones diversas (canales de TV, estudios de cine, radio emisoras, cruceros, agencias de viaje, editoriales de libros y música). La única actividad que permanece aún en el seno de la familia es el consumo (que parcialmente se aloja en ella, pues mucho consumo de la familia ahora tiende a realizarse fuera de ella: en organizaciones como los restaurantes). Y, por supuesto, la procreación, que también está siendo asistida por organizaciones especializadas cuando la pareja tiene dificultades para ello. Se nace en el seno de una familia, pero el parto ocurre en una maternidad, a temprana edad los hijos van al jardín infantil, luego a la escuela. Se egresa de la universidad y se trabaja en alguna empresa, servicio público o emprendimiento solidario. Se va a morir al hospital y se es enterrado en el cementerio. Todas organizaciones formales con mayor o menor grado de complejidad, pero organizaciones al fin. Toda la vida de las personas ocurre vinculada a organizaciones, desde el nacimiento, hasta la muerte.

También hay un número significativo de organizaciones más simples y que funcionan con niveles menores de formalización, como algunas empresas familiares. El que la mayoría de las empresas con fines de lucro sean organizadas a partir de la familia no es sólo un asunto de tamaño o de la magnitud del capital invertido, sino que fundamentalmente de confianza<sup>298</sup>, cuyas deficiencias limitan la

---

298 Fukuyama, Francis. 1995. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, NY: Free Press.

capacidad para involucrarse con extraños en asociaciones para cooperar.

### **Lo organizacional de la organización.**

¿Qué organiza la organización? Esta pregunta parece esencial, pues por dar por entendida la respuesta, por obvia probablemente, se puede perder los elementos fundamentales que la constituyen.

En las formas más simples, como un traslado de una casa en Chiloé, llamada minga, que se hace haciéndola navegar por los canales del mar interior, se observa que los parientes, amigos y vecinos del dueño se congregan para proporcionar fuerza de trabajo (habitualmente la de los bueyes), esfuerzo y capacidad para hacer la mudanza. La minga es una forma simple de organizar la cooperación para lograr un propósito. Este tipo de organización simple es habitual entre los campesinos contemporáneos, como lo fue en el pasado remoto. Se asignan roles: uno dirige y toma las decisiones, hay especialistas en la distribución de las varas sobre las vigas, otros manejan las yuntas de bueyes. La compensación consiste en comida y bebida (cazuela, asado y chicha de manzana por lo general), preparada en parte por las mujeres (los hombre monopolizan el asado). El dueño de casa queda obligado a retribuir en el futuro aportando sus capacidades cuando otro vecino lo requiera. Es la norma de reciprocidad que se ejercita<sup>299</sup>, y se controla por medio de la presión social del grupo que asegura el cumplimiento de la retribución.

En este tipo de actividad se observa una organización simple, alguna división del trabajo y de las responsabilidades, formas de compensación o retribución, motivación y compromiso en el involucramiento, habitualmente en un marco festivo. No tiene nada que ver con mercados, ni con incorporaciones durables a la organización; se hace la tarea y se desarma. Pero queda, por la reciprocidad, en un

<sup>299</sup> Gouldner, Alvin W. 1960. "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement." *American Sociological Review* 25 (April) 2:161-178.

estado de latencia, que puede ser actualizada ante una nueva invitación o requerimiento.

Las organizaciones menos simples establecen un vínculo más durable. De hecho, como claramente aporta Perrow<sup>300</sup>, el vínculo social se convierte en una relación laboral asalariada, regulada por un contrato y que finalmente llega a producir la dependencia salarial, que consiste en que en la actualidad, para la mayoría de las personas, sólo pueden proveerse de sus medios de vida si son contratados por una organización.

A diferencia de las formas simples, que se basan en vínculos familiares y locales (vecinales), las organizaciones más complejas tienen la sorprendente capacidad de lograr que extraños entre sí cooperen para lograr propósitos que les son ofrecidos (impuestos en diversos grados) por otros (los propietarios, jefes, directivos). Esto es sorprendente puesto que uno de los logros evolutivos de la sociedad más improbables es, precisamente, la cooperación entre extraños. Lo que la organización organiza entonces es la aportación de sus miembros que, en conjunto, consiguen alcanzar un estado en que cada operación está vinculada (coordinada) de tal modo que en conjunto pueden lograr el propósito. La cooperación en torno a la división del trabajo, es la base de la organización<sup>301</sup>.

Para alcanzarla se requiere coordinar los esfuerzos, colaborar y comunicarse. De manera similar al planteamiento de H. Spencer<sup>302</sup> acerca de la regulación en las sociedades, en las organizaciones se produce también la división entre una instancia coordinadora y otra que es coordinada por ésta. Se puede pensar esta diferenciación como entre funciones de coordinación, o gerenciales, y de las operaciones, o lo que la organización hace. Lo que la organización hace, o

300 Perrow, Charles. 1991. "A Society of Organizations." *Theory and Society* 20 6:725-762.

301 Barnard, Chester. 1938 (1971). *The Functions of the Executive*. Cambridge MA: Harvard University Press. #2532]

302 Spencer, Herbert. 1873. *The Study of Sociology* London: Henry S. King.

se propone hacer, son sus propósitos.

Es relevante destacar, que las organizaciones no existen al margen de la sociedad, son parte constitutiva de los subsistemas funcionales, y lo que permite su existencia es la valoración de sus prestaciones o aportes a la solución de algún problema. Este es un aspecto que también por obvio, o no reconocido, tiende a ser poco destacado, pero, al revés es de crucial importancia, como se aclarará a continuación.

La existencia de la organización es permitida, o al menos tolerada por la sociedad, que le proporciona la legitimidad para constituirse, hacer contratos, incluidos los laborales, vender sus productos, comprar y pagar a sus proveedores, abrir cuentas corrientes, emitir deuda y pagar impuestos. Habitualmente esto toma la forma de la personalidad jurídica, que hace imputable sus decisiones y hace exigibles las responsabilidades. La constitución de la organización (como sociedad anónima, de responsabilidad limitada e incluso como individual de responsabilidad limitada), requiere su formalización por medio de una escritura pública, difusión en el Diario Oficial, inscripción en el Servicio de Impuestos Internos, y según el tipo, otras autorizaciones municipales, ambientales y sanitarias. A través de este tipo de procedimientos la sociedad está otorgando a la organización su posibilidad de existir y de que su existencia sea reconocida. ¿Qué mueve a la sociedad a ello? La valoración que hace de los aportes, prestaciones, servicios o productos que la organización se plantea producir. En este sentido, a la sociedad no le importa si es con o sin fines de lucro, pues no es éste un propósito de ella, sino que lo que valora son las prestaciones<sup>303</sup>. Esa valoración le provee de la necesaria e imprescindible legitimidad para funcionar en la sociedad y ser aceptada por ésta. Las organizaciones delictivas (las redes de narcotráfico, por ejemplo, que aunque denominadas redes, son también organizaciones), pueden en su estructura interna ser una combinación de empresas con ejércitos,

---

303 Parsons, Talcott. 1956a. "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I." *Administrative Science Quarterly* 1 1:63-85.

pero carecen de la valoración social, o tienen una valoración negativa, por eso son delictivas y deben ocultar sus actividades, sus miembros trabajan clandestinamente en ellas y ocultan sus activos o los “lavan”.

Lo importante radica en el propósito de la organización, no en sus fines. Esta diferencia, habitualmente pasada por alto<sup>304</sup>, es crucial por las consecuencias que tiene para los miembros de la organización. En efecto, para los propietarios de una empresa, su finalidad puede ser la obtención de utilidades o retornos positivos a su inversión. Sin embargo, no es por ello que la sociedad valora a la empresa, al fin y cabo, salvo para temas tributarios, al resto de la sociedad no le importa mucho si alguien lucra con algo, siempre que sea de manera legítima. Pero el tema no es indiferente para los integrantes que trabajan en ella. ¿Algún empleado trabajaría con mayor esfuerzo y dedicación si la apelación de su jefe fuese: trabaja duro para que yo sea más rico? Es dudoso. El miembro de la organización establece un vínculo laboral como un medio para ganarse su sustento pues carece de otras alternativas más atractivas o eficientes, esto es la dependencia salarial. Pero no trabajo sólo para su sustento: requiere que su trabajo tenga sentido. Lo obtiene de diversas fuentes: las relaciones con sus compañeros de trabajo y con sus jefes, de las compensaciones –salarios y beneficios- pero también del prestigio de la empresa y sobre todo de su propósito, de la prestación que ofrece a la sociedad. Esta habitualmente está expresada en la Misión de la organización.

Una de las principales funciones del liderazgo en las organizaciones consiste en la traducción de esa misión en el sentido del trabajo para cada miembro. Probablemente lo más cercano al infierno en la tierra sea desempeñar un trabajo que no tiene sentido para quien lo realiza. Frente a ello, hay pocas herramientas motivacionales que lo puedan compensar, ni siquiera un mayor sueldo. Una empresa que vende un producto o un servicio, tiene que aportar a sus miembros la valoración externa que hace que valga la pena trabajar en ella: propor-

---

304 No para Barnard ni Parsons en los trabajos citados.

cionar algún servicio o producto que pueda ser útil a los consumidores, servir al desarrollo económico a las personas, al del país; es parte de la retórica que proveen sentido al trabajo, identidad y compromiso para lograr el desempeño necesario.

Lo esencial de la administración, según lo proponen Eccles y Nohria, consiste precisamente en que la alta dirección tenga una retórica que proporcione a los miembros de los elementos para constituir la identidad laboral y organizacional, y que redunde en desempeños exitosos y consistentes en el cumplimiento de su propósito<sup>305</sup>..

El propósito de una organización no debe confundirse con los objetivos, ni con los fines. Al hacerlos equivalentes se comete un error analítico fundamental: distintas personas persiguen diversos objetivos en una organización, que no tienen necesariamente que estar alineados con los propósitos de ésta, y ni siquiera con sus objetivos. Lamentablemente esta confusión es demasiado común, por lo que amerita un intento de clarificación. El propósito es el ánimo de hacer algo. El objetivo, que proviene del lenguaje militar, es el blanco al cual se apunta; el fin es la terminación, remate o consumación de algo, así como el objeto o motivo con que se ejecuta algo y es muy similar a meta. Los objetivos y metas son medios por los cuales la organización enfoca y orienta los esfuerzos de sus miembros, que hacen posible que cumpla su propósito. La captación de la diferencia semántica se facilita al considerar que se cumple el propósito y se logra el objetivo o meta. El propósito remite a la función de la actividad. En los partidos de fútbol el objetivo de los equipos siempre es ganar (o al menos debiera serlo), pero el propósito tiene que ver también con los espectadores y sus motivos para ir a presenciarlo al estadio. Obviamente que el objetivo no es compartido por los parciales del otro equipo, cuyo objetivo sería que éste perdiera el partido, así el suyo gana. La función del partido de fútbol, lo que la sociedad valora son otros asuntos:

305 Eccles, Robert G., Nitin Nohria y con James D. Berkley. 1992. *Beyond the Hype. Rediscovering the Essence of Manangement*. Boston MA: Harvard Business School Press.

entretenimiento y últimamente también cohesión social<sup>306</sup>.

Diversos actores tienen distintos intereses u objetivos en juego: algunos procurarse los medios de sustento, otros lucrar, otros la justificación de sus trabajos, seguridad en el empleo, desarrollo profesional. ¿Cuál objetivo describe mejor a la organización? ¿El del gerente general que podría no velar por su integridad que es un requisito indispensable para obtener obediencia<sup>307</sup>, el de la Junta Directiva o el Consejo del Directorio, el de los mandos medios o de los trabajadores operativos? En suma, ¿qué metas u objetivos se usan para describirla: ¿los oficiales u otros?<sup>308</sup>

No siempre los objetivos declarados son los que se persiguen, ni son los que reciben la asignación de los recursos, que es una forma de observar si hay consistencia entre las metas y los activos involucrados. Las organizaciones pueden ser analizadas también en base a los objetivos no declarados. La visión racionalista que se desprende de considerar a los objetivos como la fuente de descripción y, eventualmente, de explicación del comportamiento organizacional presenta serias limitaciones debido a que dichos objetivos ni son unívocos, ni son totalmente compartidos por los miembros<sup>309</sup>. Tampoco, para que la organización funcione adecuadamente, es imprescindible que ellos los conozcan, los compartan y orienten su conducta en base a procurar su consecución<sup>310</sup>. Siempre, toda organización tiene el objetivo

306 Tal como lo expresara recientemente Harold Mayne-Nicholls, el presidente de la Asociación Nacional de Fútbol, que propone que este deporte contribuya a la cohesión social del país. Ver su participación en el Seminario sobre el fútbol sudamericano en el observatorio del deporte: <http://www.quenonino.com.uy/quenonino/tabid/37/idNoticia/8113/Seminario---Observatorio-del-Deporte/Default.aspx>. Acceso: 7 enero 2010.

307 Como bien lo demuestra Barnard, op.cit.

308 Perrow, Charles. 1961. "The Analysis of Goals in Complex Organizations." *American Sociological Review* 26 6:854-866.

309 -----, 1972. *Complex Organizations. A Critical Essay*. Glenview IL: Scott, Foresman and Company.

310 Luhmann, Niklas. 2009 *Organización y Decisión Traducido por Darío Rodríguez*. Méjico: Herder.

de perpetuarse, sin lograrlo todos los restantes objetivos que pudiera plantearse se vuelven irrelevantes. Sin embargo, pocas declaran que éste es un objetivo, salvo cuando enfrentan una crisis que podría, si no es adecuadamente resuelta, resultar siendo terminal. Los cargos y las personas que los ocupan y que tienen autoridad y poder, normalmente deciden tomando en consideración su mantención. Aunque todo gerente procure mantener su cuota de poder, sin embargo, no todas sus decisiones podrían explicarse como un medio para mantenerlo. De manera análoga, no siempre las empresas, con fines de lucro, toman todas sus decisiones buscando solamente aumentar sus utilidades, también tienen gastos que podrían ser observados como derroches o se involucran en “lujos” como atender algunas necesidades de las comunidades circundantes. No siempre tampoco los gastos en publicidad se deciden para aumentar las ventas, también cumplen una función de mantener la presencia de la empresa en el mercado y en la memoria de los consumidores. No por ello, se podría sostener que hay conductas irracionales en las gerencias.

De modo que no es por conocer sus objetivos y resolver los múltiples problemas que su análisis presenta que se puede caracterizar más adecuadamente cualquier organización. El propósito, sin embargo, ofrece más información, siempre y cuando se tenga en cuenta que al tratar de llevarlo a cabo, concurren distintos actores con diversos objetivos.

Para el caso de las organizaciones de emprendimientos solidarios o caritativos, se puede plantear que, en general, tienen propósitos de por sí incuestionablemente loables y nobles. De manera abstracta y lo más ampliamente posible, se puede postular que su propósito es cambiar la actual vida de otros por una que es, de alguna manera o en algún aspecto, mejor<sup>311</sup>. La nobleza del propósito no necesariamente ennoblece los objetivos de sus miembros, que pueden ser mucho más mun-

311 Esta característica tiene varios peligros asociados: el principal es que las personas que son atraídas para trabajar en ellas estén animadas por un espíritu salvífico y motivaciones que las pueden hacer estar propensas a la inmolación.

danos: también ganarse la vida, acumular antecedentes o experiencia profesional o ampliar sus redes laborales. Tampoco esta nobleza las exime de la responsabilidad de procurar el uso más eficiente y eficaz de los recursos, incluidos los humanos. Les puede ser más fácil obtener legitimidad de parte de la sociedad, aunque también están propensas a ser cuestionadas en su quehacer, que puede ser (y a veces son, para algunos) sustitutos de soluciones reales y definitivas a las situaciones de exclusión o pobreza e incluso explotación. En parte para resguardarse de este tipo de cuestionamiento, tienden a usar una semántica que actualmente las hace describirse a sí mismas y sus programas como no asistencialista. No está en cuestión que esto sea auténtico y sincero, y que efectivamente traten de no serlo, lo que se señala es una característica de la semántica con que se autodescriben y una de las funciones que tiene.

### **Componentes organizacionales: Estructura, Membresía, Procesos, Cultura y Liderazgo.**

Se ha establecido que las organizaciones tienen el propósito central de lograr la cooperación entre sus miembros<sup>312</sup>. Lograrla implica superar varios obstáculos y establecer procedimientos, comunicaciones, división del trabajo que faciliten la cooperación<sup>313</sup>.

Se facilita el análisis de la organización por medio de identificar las tareas esenciales que debe realizar: (1) asegurarse la provisión de recursos financieros suficientes para establecerse, operar y, cuando fuere necesario, expandirse; (2) lograr la aceptación de la sociedad que significa la legitimización de su propósito y sus actividades; (3) reunir las habilidades, competencias y conocimientos necesarios, en la forma principal de reclutar y retener personal apropiado para sus operaciones; (4) coordinar las actividades de sus miembros y de las relaciones

---

312 Barnard, Chester. 1938 (1971). *The Functions of the Executive*. Cambridge MA: Harvard University Press.

313 Perrow, 1995 #1041; Perrow, 1972 #1039]

con otras organizaciones, con sus clientes o consumidores<sup>314</sup>.

### **Estructura.**

La estructura de la organización consiste de los puestos de trabajo y sus funciones que se establecen como roles prescritos normativamente, es decir, como expectativas de conducta que están sustentadas en las normas que rigen a la organización. Esas normas pueden o no ser declaradas y formalizadas, pero, por lo general, son identificables por parte de las personas involucradas. Cuando no lo son, habitualmente ocurren conflictos referidos al incumplimiento de expectativas. La estructura se puede pensar como consistiendo de una parte coordinadora y de otra coordinada. La principal función de la coordinadora, es decir de la alta dirección, consejo, o gerencia, es proveer la gobernanza de la organización, cuya actividad principal es la captación de recursos desde el entorno. La organización no surge de sus operaciones, sino del establecimiento de su cabeza (su gobierno) que es la que la constituye. Cuando ocurre que una operación se desprende de la organización (como por ejemplo un departamento que pasa a constituirse en otra organización), se le provee primero de su gobierno para que pueda continuar sus operaciones. La segunda función importante es que al fundarla, su gobierno corporativo debe lograr su legitimidad y aceptación por la sociedad. En parte ese beneplácito se manifiesta en que se le provee de posibilidades de captar recursos financieros para funcionar.

### **Membresía.**

Una vez establecida y aceptada, para ponerse en funcionamiento debe incorporar miembros que le proporcionarán los esfuerzos necesarios para realizar las tareas. La selección de los miembros es una

---

314 Perrow, Charles. 1961. "The Analysis of Goals in Complex Organizations." *American Sociological Review* 26 6:854-866.: pág. 856.

de las decisiones más observables, puesto que es posible mediante análisis socio demográficos, identificar los sesgos que caracterizan a la membresía. Si predominan mujeres, o jóvenes o profesionales de determinadas áreas, o se reclutan personas con antecedentes educacionales similares como, por ejemplo, que provengan de una misma universidad. Los perfiles de las personas seleccionadas así como el ajuste de sus personalidades a los cargos y sus tareas son consecuencias cruciales de esas decisiones.

Esos perfiles y sesgos de selección son indicativos de otro elemento en la estructura: los roles. Las organizaciones se pueden pensar como compuestas por roles (puestos de trabajo) para cuyo desempeño se requiere que los postulantes cumplan con determinados requisitos, educacionales, de experiencia, de habilidades o competencias. Dichos roles, o puestos de trabajo, es necesario que sean desempeñados en la organización, de manera indiferente a las particularidades de las personas que los ocupan. La denominación, que a algunos les molesta, de las personas como recursos humanos indica precisamente esto: que la organización emplea de la persona sólo algunos aspectos o capacidades, siéndole indiferente el resto de ella. Los miembros aportan capacidades de procesamiento de información y de decisión<sup>315</sup> así como de ejecución operativa de éstas. Esas capacidades no son la totalidad de la persona humana, sino sólo un área parcial de su humanidad. La organización escoge a su personal en base a dichas capacidades. Esto significa que ese resto que queda excluido es otro entorno de la organización, que se establece por medio de marcar la diferencia entre ella y ese resto que está presente en las personas, pero que ella no utiliza

---

315 Luhmann, Niklas. 1997. *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*. Traducido por Darío Rodríguez. México, Santiago de Chile, Barcelona: Universidad Iberoamericana e Instituto de Sociología Pontificia Universidad Católica de Chile. Anthropoluhmann, Niklas. 2009 *Organización y Decisión* Traducido por Darío Rodríguez. Méjico: Herder.

## Procesos

La jerarquía organizacional, la gradación de autoridad y del poder que diferencia internamente a la membresía, está establecida por los ámbitos de decisión y de responsabilidad<sup>316</sup>. En los puestos más elevados de la jerarquía, el procesamiento de la información es altamente complejo o más que en los puestos de menor jerarquía organizacional. Se maneja información más ambigua, interpretable, incierta. A medida que se va descendiendo en la jerarquía la información va siendo simplificada hasta llegar a formas binarias (si/no), que se pueden fácilmente incorporar en formularios prefabricados, ya sea de papel o en pantallas de computadores<sup>317</sup>. Esta simplificación es necesaria para que se puedan convertir en rutinas las decisiones más operativas. Mediante ellas, la conducta de quienes ocupan puestos de trabajo operativos es regulada por medio de instrucciones precisas y unívocas que hacen posible un comportamiento repetitivo. Las rutinas permiten a las organizaciones incrementos significativos de su capacidad de desempeño, puesto que los eventos son clasificados rápidamente y gatillan o ponen en acción conductas preestablecidas para abordarlos y resolverlos, sin que sea necesario tomar decisiones de manera exhaustiva y con una deliberación enfocada en los pormenores. Las rutinas de trabajo toman la forma de programas organizacionales, similares a los computacionales: se percibe un evento y se ejecutan las secuencias de los pasos o actividades (los procesos), que culminan en el producto. Una transacción se registra en el libro de contabilidad y desde este dato se pueden elaborar los reportes de gasto o inversión, que culminan en los balances. La rutina del registro de transacciones, que constituye la contabilidad, proporciona a

316 Jaques, Elliott. 1991. "In Praise of Hierarchy." págs. 108-118 en *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, editado por Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic y Jeremy Mitchell. London: Sage in association with Open University.

317 Stinchcombe, Arthur L. 1990. *Information and Organizations*. Berkeley: University of California Press.

la organización modalidades operativas que reducen las incertidumbres, acota la interpretación de los datos y permite tomar sucesiva o posteriores decisiones sobre la base de la certeza que provee la propia rutina.

Sólo cuando los programas se muestran incapaces de resolver la situación, el evento es sometido a un examen más detallado y puede ser reclasificado, por ejemplo como excepcional. Tras esta reclasificación se buscan y activan otras decisiones adecuadas para su resolución y que no están contenidas en los programas habituales.

Las rutinas se organizan como procesos que encadenan distintas actividades y flujos de información para ser ejecutados. Se distinguen distintos tipos de proceso, dependiendo de su aporte al valor para el cliente o usuario final. En primer término están los procesos nucleares que constituyen el “negocio” de la organización y que expresan la razón de su existencia o propósito. Dentro de ellos, están los nucleares de identidad, que se comprenden como aquellos por los cuales los clientes recurren a la organización. Si bien disponer de campus bien dispuestos y arreglados es deseable, los estudiantes van a la universidad por la docencia que se les provee. La jardinería es un proceso de respaldo, pero no provee la identidad de la institución. Los procesos de sustentación son también parte del núcleo de la actividad: los estudiantes obtienen notas que deben ser almacenadas y que son la forma simbólica con que se expresa su aprendizaje y su avance en los programas de estudio. Sin dichos procesos, bien ejecutados (a ningún estudiante le sirve que se pierdan sus notas), los procesos de identidad no pueden ser ejecutados adecuadamente. Luego hay procesos de respaldo, que proporcionan las condiciones para poder desempeñar los más importantes. La contabilidad en una universidad es un proceso de ese tipo, es necesario que se desempeñe para posibilitar la docencia, pero no es por tener una buena contabilidad, que los alumnos o sus familias escogen dónde estudiar. Finalmente, están los procesos mandatorios, que no proporcionan mucho valor al usuario, pero que

son exigidos por algún tipo de entidad, habitualmente para cumplir leyes o regulaciones. Así, por ejemplo, las universidades disponen de salas cunas para los hijos de sus funcionarias, que son requeridas por la ley laboral.

## **Cultura.**

La formulación de la misión de la organización debería, para estar bien establecida y ser comunicacionalmente clara, expresar con nitidez el principal proceso de agregación de valor que desempeña. Más que una declaración de buenas intenciones, debería comunicar qué hace la organización, o en otros términos, qué proceso nuclear de identidad desempeña.

La identidad de la organización se expresa en un vínculo complejo entre su cultura y su imagen<sup>318</sup>. La imagen no sólo es la proyectada por la propia organización, sino, sobre todo, la percibida y construida por los incumbentes (stakeholders) a quienes les importa (les incumbe) ella. La imagen proyecta o refleja rasgos de la cultura de la organización, que establecen las maneras de hacer y entender las cosas en ella y que se manifiestan desde las definiciones y delimitaciones de lo que se consideran las conductas apropiadas, hasta la distribución de los espacios físicos de las instalaciones y los objetos que adquieren connotaciones simbólicas.

Las organizaciones, por una parte, son parte de la cultura occidental, o son una manifestación de esta cultura y, a la vez, constituyen en sí mismas culturas distinguibles<sup>319</sup>, por esto es que son componente de su identidad. Cómo se entiende la pertenencia o la membresía, cómo se subentienden los mensajes no explícitos, qué constituye algo

318 Hatch, Mary Jo y Majken Schultz. 2002. "The dynamics of organizational identity." *Human Relations* 55 8:989-1018., usan la distinción de Mead entre el I y el Me que no tiene equivalente en castellano, la diferencia sería entre el yo y el me (¿me oyes?) o mío (el rasgo mío).

319 Smircich, Linda. 1983. "Concepts of Culture and Organizational Analysis." *Administrative Science Quarterly* 28 3:339-358.

valorado o no, qué es comportarse adecuadamente, son todos elementos de la cultura. Esta es una versión similar a la que usa la antropología social<sup>320</sup>.

Desde la perspectiva de la Teoría de los Sistemas Sociales, Rodríguez<sup>321</sup> ha hecho un aporte sustantivo al establecer que la cultura se compone de las premisas de las decisiones que constituyen la operación de las organizaciones. Éstas se conforman de comunicaciones tematizadas como decisiones, que es su operación característica. Las decisiones se hacen en base a información específica acerca de una situación o algún evento y se toman en el marco de lo que es aceptable, deseable o apropiado para la organización: estas son premisas para el decidir. Estas premisas no siempre están explicitadas ni son verbalizadas de manera abierta o incluso consciente. Este aporte permite resolver un debate que ha tenido lugar desde que los estudios de cultura y del clima organizacional comenzaron a converger. Mientras la primera está constituida por premisas decisionales, el clima es una forma que la organización tiene para auto observarse, como veremos más adelante.

La cultura es una fuente de sentido para el trabajo y también funge como dispositivos para reducir incertidumbre y acotar el horizonte de las decisiones posibles. También, especialmente, cuando se la concibe como cultura corporativa, concepción que se basa en el

320 Denison, Daniel R. 1996. "What is the Difference between Organizational Culture and Organizational Climate? A Native's Point of View on a Decade of Paradigm Wars." *Academy of Management Review* 21 3:619-654.;

Denison, Daniel R. y Aneil K. Mishra. 1995. "Toward a Theory of Organizational Culture and Effectiveness." *Organization Science* 6 2:204-223.;

Pettigrew, Andrew M. 1979. "On Studying Organizational Cultures." *Administrative Science Quarterly* 24 4, *Qualitative Methodology*:570-581.;

Barley, Stephen R. 1983. "Semiotics and the Study of Occupational and Organizational Cultures." *Administrative Science Quarterly* 28 3:393-413.;

Hofstede, Geert. 1998. "Attitudes, Values and Organizational Culture: Disentangling the Concepts." *Organization Studies* 19 3:477-493.

321 Rodríguez, Darío. 2002. *Gestión Organizacional. Elementos para su estudio*. Santiago: Ediciones P. Universidad Católica de Chile.

supuesto de un control más apretado de parte de la gerencia, se le considera fuente para la regulación y auto regulación de la conducta de los miembros, es decir, como un mecanismo de control social del comportamiento<sup>322</sup>. La principal diferencia entre la perspectiva sistémica y la corporativa es que para esta última la cultura es gestionable y modificable según las necesidades o intereses de la alta dirección, mientras que para la primera no es posible hacer gestión intencional y sólo ella puede cambiarse a sí misma, de maneras bastante independientes de la agencia humana.

Para muchas organizaciones el tema de su cultura adquiere relevancia cuando la alta dirección aprecia o percibe que existen en las maneras actuales de hacer las cosas, serias limitaciones a los cambios que consideran necesario implantar para lograr objetivos de mayor desempeño o de mejorar los resultados. La cultura aparece como obstaculizando dichos intentos. Las organizaciones pueden conocer su cultura e identidad, eso no está en cuestión. Lo que sí es más discutible son los resultados de dichas descripciones debido a los sesgos que surgen sea de la intencionalidad para observarla, sea de los intereses involucrados. Por ello, la capacidad de auto observación de la cultura es siempre limitada, unos miembros observan ciertos aspectos que no son considerados relevantes para otros. Una forma más productiva de llevarla a cabo consiste en establecer qué tipos de incertidumbres enfrentan los distintos actores e indagar en las modalidades y dispositivos de que disponen para reducirlas y considerarlas certezas. La cultura provee certidumbres respecto a la experiencia laboral (y personal) de los integrantes. En su vivencia, sin embargo, no se puede reemplazar o sustituir dichas experiencias vividas. La retórica y los contenidos de los discursos y relatos les proveen las certezas necesarias, pero también lo hacen las prácticas cotidianas que son la principal fuente de sentido, que son transformadas en símbolos<sup>323</sup>.

322 Hallett, Tim. 2003. "Symbolic Power and Organizational Culture." *Sociological Theory* 21 2:128-149.

323 Mohr, John W. 1998. "Measuring Meaning Structures." *Annual Review*

## Liderazgo.

Esta descripción de los elementos que componen la organización no pretende ser exhaustivo. Por ello se cierra esta sección con un último tema que es el liderazgo. En este tema es posible encontrarse problemas conceptuales mayores. Por una parte, estos se originan en que existe una exigencia y altas expectativas respecto a lo que puede proveer el liderazgo a las organizaciones y que conlleva la exigencia de que quienes ocupan puestos de autoridad deben ser buenos líderes. Esto caracteriza una literatura de vastas proporciones<sup>324</sup>, que indican una necesidad por disponer de orientaciones y enseñanzas para adquirir y ejercer las habilidades para liderar. El liderazgo es una relación social con otros, los seguidores, y son éstos los que otorgan la condición de líder.

Esta literatura ofrece diversas concepciones del liderazgo y ejemplos o prácticas recomendadas aunque se critica la falta de evidencia empírica sólida para sustentar las distintas versiones del liderazgo, así como la existencia de problemas metodológicos que no incorporan adecuadamente las distinciones entre los distintos niveles de análisis<sup>325</sup>, o por basarse en supuestos discutibles acerca de los seguidores, los líderes mismos o las situaciones<sup>326</sup>. Los análisis acerca de las fun-

---

of Sociology 24:345-370.

324 En una búsqueda de libros con “leadership” en el título en Amazon, el resultado dio, en

Octubre de 2009, 371.205, encabeza la lista el libro: “Las 21 leyes irrefutables del liderazgo. Sígalas y será seguido.”; en enero de 2010: los resultados fueron 383.010. En menos de 3 meses se había agregado 11.805 título nuevos. Sobre seguidores (followership) en octubre había 2.764 títulos y 3 meses después 83 nuevos títulos, completando sólo 2.847, que incluyen artículos. En ambos casos el incremento fue de 0.03%.

325 Yammarino, Francis J., Shelley D. Dionne, Jae Uk Chun y Fred Danse-  
reau. 2005. “Leadership and levels of analysis: A state-of-the-science review.” *The Leadership Quarterly* 16 6:879-919.

326 Hunter, Samuel T., Katrina E. Bedell-Avers y Michael D. Mumford.  
2007. “The typical leadership study: Assumptions, implications, and potential

ciones del liderazgo respaldan que tienen un valor simbólico en el cual se representan las posibilidades de ejercer las responsabilidades o hacer pagar las culpas por los fracasos<sup>327</sup>.

En lo que no hay mucha discrepancia es que el liderazgo consiste en influir la conducta de otros, que aceptan la guía para orientar su comportamiento de acuerdo a lo que el líder inspira. Esta capacidad de influir no tiene que ver con rasgos de la personalidad ni con aspectos heroicos y carismáticos, que revelarían más las tendencias narcisistas. Drucker, en la revista *Big Business* (1947) planteaba la idea de que ninguna organización podría sobrevivir si requiriese a superhombres para dirigirla, y que debía estar organizada de manera que pudiera funcionar bajo un liderazgo ejercido por personas comunes y corrientes.

En términos de un análisis más amplio, cuando los miembros observan la organización y la ven como fuente de esas incertidumbres se puede sostener que el liderazgo es un dispositivo organizacional para reducirlas. Entonces se reclama por más liderazgo o por uno más efectivo. En la perspectiva inversa, cuando es la membresía la que es observada como fuente de incertidumbres, por la alta dirección o gerencia, se apela a la necesidad de más motivación. Motivación y liderazgo son dos maneras de reducir incertidumbres, según quien sea el que observe sus fuentes y dónde las sitúa. El liderazgo funciona reduciendo la ansiedad que provoca la incertidumbre, de modo que cuanto más incierta es la situación mayor es la necesidad de reducirla. A nuestro modo de ver esto es lo que explica el enorme auge de producción, académica, pero especialmente de consultorías y gurús, sobre liderazgo. Una organización con un diseño adecuado para procesar la información y tomar decisiones<sup>328</sup> no requeriría del ejercicio

---

remedies." *Ibid.* 18 5:435-446.

327 Pfeffer, Jeffrey. 1977. "The Ambiguity of Leadership." *The Academy of Management Review* 2 1:104-112.

328 Galbraith, Jay R. 1974. "Organization Design: An Information Processing View." *Interfaces* 4 3:28-36.

del liderazgo; el problema, sin embargo, es que los diseños organizacionales rara vez resisten la acumulación de incertezas que plantean los mercados, las nuevas tecnologías, los cambios de preferencia de los consumidores y la redefinición de problemas productivos o sociales. Una vía más corta, cuya efectividad sin embargo, es dudosa, es desarrollar mayores capacidades de liderazgo que provean capacidad para decidir bajo este tipo de escenario.

La reducción de incertidumbre por el liderazgo tiene efectos sobre la motivación de los miembros, es su contracara, y su función esencial es realizar las selecciones apropiadas que producen el sentido del trabajo para cada uno de los integrantes. Lograr esto requiere dirección y propósito<sup>329</sup>. La cultura está compuesta por premisas de decisión, que restringen los marcos de incertidumbre o que proveen reducciones de ésta<sup>330</sup>, y permiten en diversas medidas, lograr el control de la conducta y comportamiento de los integrantes.

## **Observaciones de la organización**

La organización se auto observa mediante distintos dispositivos e incluso rutinas y programas especialmente diseñados para ello. La observación de sí misma le permite corregir el curso de sus decisiones, resolver problemas nuevos o redefinir las soluciones incorporando innovaciones. Esa observación constituye una operación consistente de varios procesos y actividades y le provee de la capacidad de mantener los ajustes necesarios consigo misma y con sus entornos.

## **Contabilidad**

---

329 Pfeffer, Jeffrey. 1977. "The Ambiguity of Leadership." *The Academy of Management Review* 2 1:104-112.

330 Rodríguez, Darío. 2002. *Gestión Organizacional. Elementos para su estudio*. Santiago: Ediciones P. Universidad Católica de Chile.;

Rodríguez, Darío. 1999. *Diagnóstico Organizacional*. México: Alfaomega Grupo Editor S.A.

La organización realiza observaciones de sus operaciones y sus entornos (internos y externos). Se observa primariamente por medio de la contabilidad que registra las transacciones y que se organiza como comunicación dirigida a distintas audiencias (contabilidad de costos y financiera). También se observa en su desempeño y el de los miembros, en su clima o evaluación del entorno laboral, y otras modalidades. Observa también sus operaciones tanto en sus procesos como en sus resultados.

Es interesante establecer que las observaciones de la organización son permanentes y continuas, que son parte de su operación habitual. Dado que todas ellas están insertas en el subsistema económico, puesto que concurren a captar recursos y a emplearlos bajo condiciones de escasez, buscando la eficiencia, la principal forma de observación está constituida por la contabilidad. Esta consiste en operaciones de registro de transacciones y de su clasificación. Tanto las normas de registro como, sobre todo, las de clasificación son de lo que se ocupa la profesión de los contadores, y de diversas instancias estatales de regulación y control. Las convenciones contables son mutables en el tiempo y se van adoptando tanto a requerimientos del Estado, como de la propia comunidad, como por ejemplo, la preocupación por los derechos de los accionistas minoritarios. Los escándalos financieros, como los de Enron y la consultora Andersen y los que caracterizan la reciente crisis financiera global, son evidencia de que esas convenciones son construcciones sociales, que son manipulables por inescrupulosos o deshonestos y que están expuestas a ser usadas de maneras inapropiadas<sup>331</sup>.

La observación consistente en la contabilidad tiene el propósito fundamental de proveer información para evaluar el desempeño tanto de la organización como de sus integrantes, especialmente de la plana ejecutiva más alta. Si los resultados económicos están bajo

---

331 Jaques, Elliott. 2003. "Ethics for Management." *Management Communication Quarterly* 17 1:136-142.

lo esperado, la remoción de los ejecutivos se hace más probable. Esto implica que la contabilidad está ligada a la responsabilidad, esto es a la rendición de cuentas y a hacer que quienes hayan contribuido al éxito o fracaso, gocen o sufran de las consecuencias. Sin embargo, este enunciado, en la práctica no siempre se realiza, puesto que existen fuertes tendencias a eludir responsabilidades, construir argumentos para reducir las culpas o para pasarlas a otros: los hilos se cortan por lo más delgado, la mayoría de las veces.

Los incentivos establecidos para orientar la conducta de los miembros hacia metas también pueden ser distorsionados y producir desviaciones en dicha conducta: la más relevante es la manipulación de los datos de los resultados para obtener bonos. Este tipo de conducta está en la base de la crisis global y se ha logrado establecer que muchos de estos sistemas fomentan la deshonestidad y la búsqueda de trampas. La mayoría de éstas involucra alguna forma de manipulación de los datos contables.

### **Gestión del desempeño.**

La organización también se observa por medio de los procedimientos establecidos para evaluar el desempeño de sus funcionarios o empleados con el objetivo de disminuir las brechas entre un mal y un buen desempeño. A su vez, se llega a pensar que la mejora del desempeño es siempre posible y constante. La gestión del desempeño procura establecer el nivel o grado de cumplimiento de las expectativas sobre el desempeño de los roles establecidos en los puestos de trabajo. En muchas organizaciones, sin embargo, se aprecia un deterioro de esta capacidad de observarse a sí mismas, puesto que quienes evalúan tienden a no explicitar sus expectativas con antelación y luego no quieren pasar los malos ratos de ver caras largas o empleados desmotivados por no recibir evaluaciones de excelencia. El deterioro llega al grado en que muchas organizaciones saben que no sirven para nada,

ninguna decisión se puede tomar en base a esta información, que se hacen para cumplir y que son rituales burocráticos vacíos. Esto señala que los directivos han renunciado a ejercer la autoridad que se les ha delegado, y a que tampoco tienen suficiente conocimiento de los procesos y operaciones que realizan sus subalternos como para poder establecer si su desempeño ha sido adecuado o no. En suma, eluden sus responsabilidades esenciales de conducción y dirección de equipos de trabajo. Al contrario, en las organizaciones en que el proceso de evaluación ha sido bien establecido, con reglas y criterios claros y conocidos, con esfuerzos por lograr justicia y equidad, la satisfacción del personal con la evaluación es alta y las decisiones, de ascenso o de remoción, o superación de limitaciones; aportan elementos sustantivos a programas de compensación, capacitación y desarrollo. En el análisis final, el tema redunda en el ejercicio de la responsabilidad ejecutiva y de su exigencia por parte de quienes tienen sobre sí el encargo de gobernar la organización.

Existen otros dispositivos para que las organizaciones se observen, pero no son habitualmente parte de sus operaciones cotidianas, por lo que implementarlos supone algún tipo de interrupción de éstas. Es el caso de encuestas que se aplican al personal, como las que evalúan el entorno laboral, o de clima organizacional.

### **Clima organizacional.**

La observación del clima organizacional revela una preocupación de la gerencia por diversos aspectos de la vida laboral de los miembros cuya percepción procura conocer para recaudar información y tomar decisiones que vayan resolviendo las limitaciones o carencias<sup>332</sup>. El hecho de que la organización observe su clima es un ingrediente de su cultura, pero no debe confundirse con ella. Cómo lo observe y qué

---

332 Kuenzi, Maribeth y Marshall Schminke. 2009. "Assembling Fragments Into a Lens: A Review, Critique, and Proposed Research Agenda for the Organizational Work Climate Literature." *Journal of Management* 35 3:634-717.

hace con la información también lo es, siempre y cuando ella se incorpore a las decisiones que actualizan premisas, que, como vimos, son las que conforman su cultura. Si la organización elude tomar decisiones en base a los hallazgos, también informa sobre algunos rasgos culturales, probablemente la clausura de sus propias premisas para incorporar información incómoda. Pero también las empresas u organizaciones presentan limitaciones en sus capacidades para intervenir su clima. Desde la carencia de personal experto en el tema, hasta disposiciones reglamentarias, muchas veces es poco lo que pueden hacer para modificar sus resultados. Esto remite no a temas culturales, sino más directamente a su estructura, recursos y capacidades.

### **Observación de las operaciones.**

Mediante la contabilidad la organización auto observa sus operaciones cuando existen transacciones económicas involucradas. Pero no todas sus operaciones tienen esa característica. Muchas operaciones, aunque demandan gastos, deben ser observadas para establecer si se están logrando los propósitos organizacionales o alcanzando los objetivos y metas que se ha propuesto. Para las empresas la mayor parte de los requerimientos los provee suficientemente la contabilidad de costos y financiera<sup>333</sup>. En las organizaciones de emprendimientos solidarios este tipo de información no sólo es insuficiente, sino incluso puede ser inapropiado para establecer la apreciación acerca de sus operaciones. Esto se debe a que lo relevante no sólo es cuántas prestaciones o componentes de servicios sociales provee, por ejemplo número de atenciones, de personas atendidas, o de raciones alimenticias otorgadas; es a menudo más relevante establecer si los propósitos se están logrando.

En este aspecto este tipo de organización presenta limitaciones

---

333 Carruthers, Bruce G. y Wendy Nelson Espeland. 1991. "Accounting for Rationality: Double-Entry Bookkeeping and the Rhetoric of Economic Rationality." *The American Journal of Sociology*, 97 1 (Jul., 1991):31-69.

y restricciones significativas, no sólo en Chile, sino también en los países desarrollados. No es casual que la Brookings Institute haya establecido un programa de fortalecimiento de la capacidad organizacional. Paul Light, quien conduce este proyecto, plantea que la efectividad descansa sobre una característica compartida por las organizaciones más robustas: han fortalecido su capacidad organizacional para enfrentar adecuadamente la incertidumbre que afrontan, superando sus vulnerabilidades mediante la flexibilidad que les permite aprovechar las oportunidades que se le presentan. Los pilares que sustentan esa robustez son: la capacidad para prever y pronosticar los desafíos futuros en sus entornos para descubrir nuevos horizontes de posibilidades para realizar sus propósitos; la agilidad para reclutar y retener personal talentoso, comprometido que puede ser reasignado con flexibilidad ante los nuevos requerimientos; tercero, adaptabilidad, que les permite establecer fondos de reserva y para realizar investigación y desarrollo que les permite innovar en las formas con que proveen sus servicios y en la definición de los servicios mismos; finalmente, alineamiento construido mediante diálogos exigentes entre las operaciones y la misión<sup>334</sup>.

Por supuesto que estas capacidades requieren recursos y no son baratas y desarrollarlas frecuentemente debe hacerse negociando y convenciendo a donantes y otros incumbentes que las consideran innecesarias, o que desvían recursos que deberían, según ellos, dedicarse a atender a los usuarios o beneficiarios de la institución.

Light es uno de los muchos autores que se han dedicado a temas como éste en la última década<sup>335</sup> y es representativo de la manera de enfocar los temas más relevantes acerca de la efectividad orga-

---

334 Light, Paul, 2001 What It Takes to Make Charities Effective Non-profits. *The Chronicle of Philanthropy*. Sept. 1, 2005.

335 La Fundación Drucker y el Urban Institute, junto a varias otras fundaciones establecidas para apoyar y diseminar conocimientos de gestión destacan en estos esfuerzos.

nizacional. Todos los aportes de este tipo comparten el supuesto de que la organización tiene una capacidad básica y fundamental que consiste en poder observar sus propias operaciones. Este supuesto, sin embargo, es a lo menos discutible, debido a que no todas ellas realmente disponen de dicha capacidad.

En parte esto se debe a que lo organizacional no es tan perceptible como lo personal. Lo que se percibe y, en consecuencia, se puede observar en una organización, son principalmente interacciones y relaciones entre personas, así como las maneras de comunicarse que emplean, los conflictos y desacuerdos que se manifiestan, la narración de sus esfuerzos y sacrificios y lo que perciben como logros. Las relaciones entre los miembros se pueden percibir, al menos una parte de ellas que se pueden exhibir ante observadores externos o visitas; pero más difícil es captar los patrones regulares que esas relaciones generan, y aún más arduo es poder captar qué marcos provee (o no) la organización para esas interacciones. Lo organizacional se puede observar en imágenes, como los organigramas, las descripciones de cargo, las políticas documentadas y las prácticas más evidentes. Pero el propio diseño de la organización, cómo distribuye encargos y responsabilidades, es más difícil de percibir.

En parte también hay restricciones debido a la racionalidad limitada con que este tipo de organización también opera. Le basta con la clasificación de eventos (o de situaciones o problemas o beneficiarios) que le sirve para activar sus rutinas. Pero aquí también se puede observar que en una proporción significativa, muchas operan en base a las excepciones en vez de rutinas. Esto infunde una característica heroica a la propia organización, a sus líderes y a sus integrantes, muy evidente en el relato que estos mismos actores habitualmente proveen de su experiencia laboral, que además se describe como no sólo restringida a este ámbito, sino involucrando a la totalidad de la persona en su compromiso con los necesitados de un cambio en su vida; de esto surge el heroísmo.

Las consecuencias de esto son conocidas ampliamente: alta rotación del personal, fuertes desgaste con síntomas de burnout, pérdida de sentido del trabajo, clima laboral desmejorado, y, en suma, un despilfarro de las capacidades de las personas que se inician con fuertes motivaciones y terminan desalentados.

Una de las consecuencias que estas situaciones tienen es la sensación de no completación, de que la tarea nunca está completada, de que siempre falta algo importante por hacer. La retroalimentación al desempeño se restringe básicamente a aspectos de cumplimiento formal de las responsabilidades (puntualidad) y de la calidad de las relaciones interpersonales. Pero esas interacciones no siempre se desenvuelven dentro de marcos establecidos por la organización, que deja al criterio, a la búsqueda de soluciones adecuadas por ensayo y error, y a la buena voluntad del personal, cómo establecerlas y llevarlas a cabo. Esto es más notorio aún, cuando se trata de interacciones con las personas atendidas, como niños en hogares o centros de tratamiento o reparación, en las que tienen que lidiar con temáticas para las cuales las organizaciones no les proveen de guías u orientaciones siquiera básicas<sup>336</sup>.

La calidad de las intervenciones sociales o la capacidad organizacional para producirlas enfrenta una paradoja insoluble que consiste en que dicha calidad siempre es calidad de la interacción con el beneficiario o usuario. Si ella falla, la intervención queda en una situación desmedrada de calidad, puesto que pierde el sentido para quien trabaja en el emprendimiento solidario o para quien recibe el servicio<sup>337</sup>. El conjunto de operaciones que constituyen la intervención social tienen que estar establecidas de modo que puedan resolver este tipo de problemas y la organización requiere proporcionar los marcos y reglas básicas para lograrlo.

336 Estos temas se tratan con mayor detalle en: Ríos, René. 2008. "Capacidad Organizacional y Calidad de la Intervención Social." *Perspectivas CEES-UC* 6.

337 la Cour, Anders y Holger Hojlund. 2008. "Voluntary Social Work as a Paradox." *Acta Sociologica* 51 1:41-54.

También debe mantener canales de comunicación con sus distintas audiencias o incumbentes (stakeholders)<sup>338</sup>, que tienen intereses a menudo divergentes entre ellos respecto al desempeño de la organización. Por un lado están los usuarios y, en el otro extremo los reguladores estatales; este continuo pasa por los donantes, otras organizaciones con las que se vincula en relaciones de derivación de casos, comunidades locales, los propios miembros empleados y los voluntarios. Las distintas audiencias (visto comunicacionalmente a estos actores), tienen necesidad de escuchar mensajes distintos, para satisfacer una diversidad de expectativas. Algunos demandan información económica, otros están interesados en el cumplimiento de los propósitos, sin importar ese aspecto; otros buscan oportunidades de involucrarse como voluntarios y requieren información sobre las tareas y operaciones que no les hagan sentir que no hay gestión y que pierden el tiempo<sup>339</sup>; miembros de los equipos esperan capacitación y oportunidades de desarrollo laboral, e instancias de diálogo y reflexión sobre la misión. Estos distintos intereses hacen que la evaluación del desempeño, o la observación de sus operaciones propias, sea en extremo dificultosa<sup>340</sup>, y requieren desarrollar dispositivos y modalidades de gestión específicas para este tipo de organización<sup>341</sup>. En la última década se observa un giro hacia una observación más centrada en las capacidades de gestión, que implican cambios culturales que se han iniciado en las organizaciones, desde una pers-

---

338 Rodríguez M., Darío, Pilar Opazo B. y con la colaboración de René Ríos F. 2007. *Comunicaciones de la Organización*. Santiago, Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile.

339 Ríos, René. 2004. "Universitarios y voluntarios: Análisis del involucramiento en acciones filantrópicas de los alumnos de la PUC." *PSYKHE*. Revista de la Escuela de Psicología. Facultad de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica de Chile 13 2:99-117.

340 Drucker, Peter. 1990b. *Managing the Non Profit Organization. Principles and Practices*. New York, NY: Harper Collins Publishers.

341 Anheier, Helmut K. 2000. "Managing non-profit organisations: Towards a new approach."

pectiva que se puede, generalizando y con las providencias del caso, caracterizar como asistencialista, hacia una con un rasgo con perfiles más empresariales y que incorporan herramientas de gestión del sector privado<sup>342</sup>. Este cambio también tiene su paralelo en el aparato estatal, que se resume como nueva gerencia pública y que también procura incorporar medios de gestión privados en este ámbito.

Dos temas son significativos en este asunto: en primer término, lo apropiado o no que puede resultar la aplicación de dichas herramientas, sin alterar y desnaturalizar a la organización. Lo segundo, es que muchas de ellas están animadas y han sido fundadas desde carismas y encargos con fuerte vocación católica, como medios de evangelizar, tanto a pobres como a no pobres, y para cumplir misiones que se plantean la necesidad y el requisito de trascender a las exigencias de la eficiencia y la racionalización instrumental. Desde estas cuestiones, se puede apreciar con claridad que más allá de cualquier duda razonable o incluso de resistencias obstinadas de algunos actores, sin duda que plantean amenazas que podrían afectar la propia misión y propósito de la organización. El adecuado acoplamiento entre los esfuerzos de racionalización y la realización del carisma es un logro difícil de alcanzar y sin duda se plantea configurando tensiones o incluso eventuales conflictos, que las organizaciones requieren resolver.

De nuevo en estos temas, aparece como muy central la capacidad de la organización para observar sus propias operaciones y establecer rutinas adecuadas para reducir las distintas incertidumbres que también tienen sus fuentes en esa misma variedad de incumbentes y observadores externos.

---

342 Rodríguez, Darío y Soledad Quezada. 2007. "Cultura en las organizaciones del Tercer Sector chileno." *Revista Española del Tercer Sector*. RETS 6 mayo-agosto

## Capacidad organizacional.

### Calidad y capacidad organizacional.

Una de las premisas en que se basa el modelo de certificación de calidad de las intervenciones sociales se relaciona con las capacidades de la organización. Por una parte, no es razonable imponer un modelo rígido que establezca normativa y prescriptivamente que toda organización deba disponer de determinadas características en su estructura, o en su dotación de recursos, o en su forma de organizarlos. Por otra, lo que es capaz de lograr de su propósito depende de múltiples variables<sup>343</sup> y aspectos que no siempre se puede suponer están bajo el control de la gerencia o la alta dirección, por lo que no pueden ser modificados voluntariamente.

Las organizaciones pueden aprovechar o dilapidar sus recursos, según cómo estén organizadas y gestionadas. A los recursos, su organización y gestión se denomina capacidades organizacionales sustantivas: cuán apta es la organización para llevar a cabo las operaciones necesarias para cumplir su misión y alcanzar sus propósitos valorados<sup>344</sup>. La aptitud de la organización para modificar sus capacidades y llevarlas a la actualización de su potencial son capacidades dinámicas<sup>345</sup>. También se pueden observar y simplificar como nive-

---

343 Sowa, Jessica E., Sally Coleman Selden y Jodi R. Sandfort. 2004. "No Longer Unmeasurable? A Multidimensional Integrated Model of Nonprofit Organizational Effectiveness." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 33 4:711-728.

344 Sobek, Joanne y Elizabeth Agius. 2007. "Organizational capacity building: Addressing a research and practice gap." *Evaluation and Program Planning* 30 3:237-246.

345 Wang, Catherine L. y Pervaiz K. Ahmed. 2007. "Dynamic capabilities: A review and research agenda." *International Journal of Management Reviews* 9 1:31-51.;

Zahra, Shaker, A. , J. Sapienza Harry y Davidsson Per. 2006. "Entrepreneurship and Dynamic Capabilities: A Review, Model and Research Agenda\*." *Journal of Management Studies* 43 4:917-955.

les de madurez alcanzados para desempeños que apuntan hacia la máxima excelencia. La calidad de su desempeño consiste también de una forma de observar (se) de la organización.

En lo que sigue se establecen y definen las capacidades sustantivas centrales. Esta delimitación se basa en un criterio de economía de esfuerzos para la propia observación: no se trata de que toda tarea, objetivo o meta, ingrese al repertorio de capacidades, sino, al contrario, que sólo se incorporen aquellas más sustanciales. Esto obedece a que el sistema de certificación de calidad consiste en una selección de relaciones entre elementos y componentes de la organización, que provee un sentido específico de su existencia y actividad: la realización de sus propósitos. En consecuencia, no se trata de generar cientos de indicadores, que sobrecargarían adicionalmente y en exceso a la organización con tareas de recolección y organización de la información, distrayéndola de su quehacer esencial.

La definición y las decisiones subsecuentes sobre la calidad de la intervención social, no pueden hacerse de manera independiente del análisis de las capacidades organizacionales, puesto que, si así se hiciese, necesariamente, para que fuesen aplicables a todo tipo de iniciativa, quedarían en un estado de muy alto nivel de abstracción y generalidad. Para resolver este problema y obtener la mayor aplicabilidad, nuestra opción ha sido vincular la noción de calidad con las capacidades por razones conceptuales que se explican a continuación.

¿En qué consiste la calidad de la intervención social? En este proyecto se ha definido calidad como una forma de reducción de complejidad que conlleva la generación en la organización y en el programa de intervención, de requisitos mínimos funcionales que consisten en sostener la capacidad de tomar decisiones, con las cuales se puede reducir las incertidumbres<sup>346</sup>. El mundo se presenta a cada organización como un horizonte de posibilidades, de entre las cuales cada

---

346 Luhmann, Niklas. 2009 Organización y Decisión Traducido por Darío Rodríguez. Méjico: Herder., cap. 6.

organización selecciona, por sus procesos internos (intereses, temáticas escogidas, recursos disponibles y capacidades, el encargo contenido en su misión entre las principales), sólo alguna de ellas para actualizarlas en su actividad. Al hacer la selección reduce las posibilidades existentes y con ello va generando la complejidad que puede ser observada. La complejidad es un producto de una observación<sup>347</sup>. La necesidad de usarla para establecer observaciones tiene que ver con la incrementada diferenciación de los propios sistemas que les permiten enlazar más elementos en un mayor número de relaciones, por medio de sus propias operaciones. Así una organización se vuelve más compleja cuando existe un número alto de decisiones que pueden ser vinculadas entre sí de distintas maneras. Las operaciones propias seleccionan cuáles se relacionan con qué otras. Esas selecciones contribuyen y son parte del sentido que va desarrollando para hacer posible el enlace y excluir otros vínculos como potenciales. Para ello se activa el olvido y la memoria, que le permite recuperar los vínculos establecidos y dejar de lado aquellos que desechó.

Los vínculos entre los elementos y su selección constituyen el ajuste permanente entre las operaciones y el propósito establecido en su misión ante cambiantes condiciones externas e internas. Dicho propósito guía la selección y la constituye en su oferta que aborda las necesidades (carencias, capacidades, exclusiones), en suma, los

347 “La complejidad no es una operación; no es algo que un sistema ejecute ni que suceda en él; sino que es un concepto de observación y de descripción — incluida la autoobservación y la autodescripción.” -----, 2006. La Sociedad de la Sociedad Traducido por Javier Torres N. Méjico: Herder en colaboración con la Universidad Iberoamericana, A.C., Sección 1, cap. IX: p 101 y “Como instrumento de observación y de descripción, el concepto de complejidad puede aplicarse a todos los conjuntos de hechos posibles; con tal de que el observador esté en condiciones de distinguir entre elementos/y relaciones respecto al conjunto de hechos que él mismo indica como complejo. No debe tratarse necesariamente de sistemas. También el mundo es complejo. El concepto no presupone ni siquiera que un conjunto de hechos complejo lo sea sólo de un modo. Pueden darse diversas descripciones de la complejidad, según cuál sea el modo en que el observador descomponga en elementos/relaciones la unidad de una multiplicidad” idem pág. 103.

servicios ofertados, al usuario particular el cual también ella misma define. Esto se puede observar como organizado por medio de procesos, que seleccionan y articulan actividades, que llevan a cabo distintas unidades. Es decir, ciertos procesos, con independencia de dónde se lleven a cabo al interior de una estructura, parecen hacer la diferencia en torno a la calidad de la oferta de servicios. Esa forma de ajustar considera las premisas decisionales que constituyen la cultura, y ellas determinan los procesos que se ejecutan y la manera en que se llevan a cabo.

Cada organización realiza sus selecciones y no se puede asumir que existe una única mejor manera de llevar a cabo esos procesos, para lograr el ajuste entre las capacidades disponibles (actuales o potenciales) y los requerimientos o exigencias que la propia organización incorpora desde su entorno, que habitualmente son otras organizaciones. Esta situación establece un horizonte dinámico hacia el cual se orienta la excelencia de su desempeño, que consiste precisamente en mantener ajustadas a dicha dinámica las operaciones propias.

Se han agrupado las capacidades en cuatro ámbitos: la dirección estratégica, la producción su oferta, la gestión de las operaciones y, finalmente, los vínculos con el entorno. Dentro de cada ámbito se identifican las capacidades centrales escogidas.

### **Capacidad de gobernanza y de monitoreo del entorno.**

La organización ya existe, por lo tanto tiene una capacidad de proverse autogobierno autónomo. La mantención de la organización, la continuidad de su existencia, en primer término, depende de las capacidad de monitoreo de sus entornos, su capacidad para generarlos y ser irritada por ellos de manera tal que gatillen sus operaciones propias. Esta formulación es una simplificación de un análisis más complejo, que no consideramos necesario desarrollar en detalle en este contexto. Lo esencial del enfoque es que la organización se constituye por una

diferencia con el mundo, que dicha diferencia constituye su entorno (o entornos en plural), y que las operaciones propias se gatillan por información que obtiene de ellos. Esa información lo es para cada organización, no existe una sola información que se podría considerar objetiva que sirva por igual a todas, puesto que cada organización observa el mundo desde la perspectiva u óptica que le dictan sus propias operaciones. El monitoreo de los entornos entonces supone que la propia organización tiene operaciones que le permiten diferenciarlos y distinguirlos en su observación referida hacia ellos<sup>348</sup>.

La observación de los cambios de tendencia, de nuevos desafíos, problemas y oportunidades son reconfiguradas por la alta dirección en impulsos estratégicos nuevos y en el establecimiento de nuevos programas a desempeñar. El requisito de calidad está definido en el alineamiento con su misión o con el cumplimiento de sus propósitos.

Los cambios en las políticas públicas chilenas ocurridos en las últimas décadas han modificado sustancialmente el contexto para muchas organizaciones, por ejemplo, para aquellas dedicadas a los temas relativos a la infancia. Cuando comenzaron a operar lo hacían

---

348 La base teórica se encuentra en la obra de N. Luhmann, -----, 2009 Organización y Decisión Traducido por Darío Rodríguez. Méjico: Herder.;

Luhmann, Niklas. 1977. "Differentiation of Society." Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie 2 1:29-53.;

Luhmann, Niklas. 1998. Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general. Traducido por Silvia Pappe, Brunhilda Erker y Javier Torres. Barcelona: Universidad Iberoamericana, Centro Editorial Javeriano, Anthropos.. Para exposiciones más accesibles se recomienda consultar los trabajos de Darío Rodríguez, especialmente Rodríguez, Darío. 2002. Gestión Organizacional. Elementos para su estudio. Santiago: Ediciones P. Universidad Católica de Chile.;

Rodríguez, Darío. 1997. "Nota a la Versión en Español." en Niklas Luhmann Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo. Méjico: Universidad Iberoamericana. Anthropos.;

Rodríguez, Darío y Marcelo Arnold. 1990. Sociedad y teoría de sistemas. Santiago: Editorial Universitaria.;

Rodríguez, Darío y Javier Torres. 2006. Introducción a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann. Barcelona: Herder..

recibiendo una demanda espontánea de familias que tenían distintos tipos de dificultades para criar, cuidar y educar o formar a sus hijos. Las políticas y planes de acción contenidos en ellas, abrieron la oportunidad a las organizaciones para postular a fondos del SENAME (Servicio Nacional de Menores), que mediante licitaciones públicas adjudica recursos, en la forma de cupos, para dispensar atenciones a menores en situación de riesgo social (al inicio de la política) o de vulnerabilidad de sus derechos (en la semántica actual). Esta decisión que se orienta a la captación de recursos adicionales, no siempre se implementó realizando las adaptaciones en las operaciones para acoger y atender a una población que presenta muchas mayores complicaciones y sobre todo, complejidades. En plazos relativamente breves, las organizaciones se vieron tensionadas y requeridas de modificar de manera sustantiva sus operaciones, modos de actuar, e incluso de comprender el fenómeno que enfrentaban. Estas dificultades revelan limitaciones en la capacidad de gobierno de la organización, puesto que al tomar una decisión estratégica como ésta, debieron prever que la propia operación requeriría de adaptaciones y modificaciones para enfrentar los nuevos requerimientos. Al cabo de un tiempo, la organización se auto observa tensionada por el cumplimiento de rendición de cuentas ante el organismo público, que la desvía de lo que hasta entonces ha seguido considerando su actividad central, y también exigida de disponer de otras competencias que debe obtener por medio de la contratación de profesionales, cumpliendo, a la vez, el requisito del organismo público de contar con duplas psico-sociales. Como se puede apreciar, los cambios en las políticas públicas abrieron ventanas de oportunidad para las organizaciones, que fueron capaces de observar y de incorporar en su decidir, pero no siempre lograron identificar todas las decisiones sucesivas que involucraba tomar esa oportunidad. Al mismo tiempo, producto de esas mismas políticas, también comenzó a desaparecer la demanda espontánea, por lo que las organizaciones ahora están en cierta forma atrapadas en la situación a la que

contribuyeron a crear con su decidir.

El gobierno de la organización, o la función de gerencia, debe tener habilidades para prever los efectos de sus propias decisiones, esto es un nivel mínimo de reflexividad necesario para realizar una gestión de razonable calidad. Lo esencial radica en la creación y comunicación de los impulsos estratégicos que conducen la adaptación de la organización en relación a los cambios interpretados por ella, en sus entornos. Esto requiere habilidades mínimas de pensamiento estratégico de parte de la alta dirección.

### **Capacidad para producir y ofertar programas de intervención social.**

El segundo ámbito de capacidad organizacional tiene relación con la aptitud de la organización para diseñar, establecer, ejecutar y ofrecer servicios, habitualmente organizados como programas sociales. La mayor dificultad se presenta en la relación entre la capacidad de adecuación de la organización a necesidades percibidas en algún entorno, y en la de determinación de los componentes de una intervención social. Estos consisten en definición del usuario, caracterización de la situación que se espera cambiar, sustentada en algún tipo de teoría sobre el cambio social o personal, definición del estado esperado que resulte de la intervención, plazos necesarios y el conjunto de condiciones que deben observarse para establecer el egreso del beneficiario del programa. Estas son competencias complejas que requieren crecientemente del concurso de profesionales de las ciencias sociales para su formulación, ya que según sean las fuentes de financiamiento, éstas pueden requerir definiciones como las señaladas. También debido a que cuando se las organizaciones se plantean ir más allá de la ayuda asistencial, y se proponen ayudar a personas a cambiar su vida, enfrentan situaciones más complejas que requieren instalar capacidades para reducir una incertidumbre y complejidad mayor. En este sentido, las

profesiones son un dispositivo de reducción de complejidad.

El proceso crucial radica en la selección y contratación de personas para ejecutar las actividades y realizar las tareas que configuran los procesos de intervención. Esas selecciones incluyen a los voluntarios, por supuesto. La definición del programa es equivalente a la determinación de la operación nuclear de la organización, y su diseño tiene incidencias importantes en su estructura. Cómo serán coordinadas las tareas y actividades, bajo qué líneas de supervisión actuarán, cómo se transfiere información y a través de qué canales son los temas que guían el diseño y la relación del programa con la organización.

Las personas que trabajan en una organización son relevantes para la definición y prestación de la oferta de servicios por tres razones diferentes:

Primero, porque tanto su conocimiento experto y técnico, su experiencia personal y laboral se vuelcan en las comunicaciones de la organización y también enmarcan la comprensión que tendrán de las definiciones que la organización hace sobre el servicio que ofrecen. Lo que los trabajadores comprenden y deciden en el marco de la organización está fuertemente influido por los marcos conceptuales que utiliza para explicar un fenómeno, que se basan normalmente en su experiencia laboral y personal previa. De allí que las organizaciones, sobre esa experiencia, deben delinear criterios decisionales, pero además entregar una serie de heurísticas para interpretar los criterios y utilizarlos de manera flexible. Así, en su trabajo por ejemplo con usuarios no es el sentido común o el anhelo personal lo que enmarca la relación con ese usuario, sino una forma de entender y llevar a cabo el propósito que la organización debería proveer.

Segundo, entrega mayores rendimientos analizar un acercamiento a las organizaciones como sistemas sociales conformados por roles que interactúan entre sí, en lo formal, según se ha definido en la estructura organizacional. Formalizados muchas veces a modo de descripción de cargo, el rol delinea un ámbito de decisión, un espacio

de acción, pero también de interacción y de comunicaciones (en su forma y fondo), de interpretación del trabajo y de interpretación del sentido del aporte que se hace desde ese rol. De allí que la manera en que se definen los roles puede dar luces respecto de la manera más o menos explícita en que una organización comprende su quehacer y la capacidad que tiene para delimitar por la vía de los roles algunas operaciones que deben ser realizadas en el marco de la oferta de servicios que se propone desarrollar.

Ahora bien, dado que el trabajo que las organizaciones sociales suelen llevar a cabo se ha caracterizado como altamente complejo y por ende difícil de acotar y definir, porque dicha caracterización es siempre contingente, una forma de enfrentar esta alta complejidad de fenómenos sociales es la baja estructuración del servicio que se constituye en la oferta concreta hacia los usuarios<sup>349</sup>. Correspondientemente, es baja la estructuración del rol que se ofrece a los trabajadores, con el fin de hacer flexible su incorporación puesto que se prevén exigencias de rol al interior de los procesos de servicio que, valga el juego de palabras, se asumen imprevisibles. Esta flexibilidad en la forma de utilizar y desplegar las capacidades de los miembros, provee adaptabilidad a la organización, pero también es fuente de múltiples y continuas incertidumbre que recargan la demanda por liderazgo, o se entienden como irremontables, generando condiciones óptimas para el desgaste y la desmotivación

Asumiendo que esa es una característica de la forma en que muchas organizaciones sociales resuelven la dificultad de mayor nivel de definición, es importante observar que esta característica desafía las posibilidades de la gestión de calidad de estos programas en algunas esferas. A modo de breve reseña, las más significativas son su influencia en la baja reducción de incertidumbres que la organización genera a sus trabajadores, la imposibilidad de definir y evaluar el des-

349 Sulbrandt, Navarrete y Piergentili en Cortázar Velarde, Juan Carlos 2007. Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

empeño, y finalmente, de confirmar organizacionalmente el reconocimiento de un aporte y un sentido del aporte para quienes buscan sentido en el trabajo.

Este ámbito también incluye una competencia que tiene un aspecto comunicacional y que consiste en el acto de ofertar el programa a eventuales clientes (donantes o entidades dispuestas a proveer financiamiento, por ejemplo), y también incluye la identificación y reclutamiento de potenciales beneficiarios. Esto último sería equivalente a una prueba de la relevancia del programa, puesto que uno que no sea demandado (o necesitado por alguien), no tiene condiciones de existencia necesarias.

Se sigue de lo anterior que también incluye capacidades para comunicar su oferta a los beneficiarios o demandantes, ya sea en contacto directo con ellos o por intermedio de otras organizaciones, de modo que regule eficazmente las expectativas en torno al servicio ofrecido, de a conocer los resultados esperados y las contribuciones o compromisos que requiere de la persona intervenida.

En este ámbito es donde se pueden constatar las capacidades de innovación en la generación de nuevos programas para resolver distintos tipos de problemas, así como en la agregación de nuevos componentes adicionales que van constituyendo una intervención más integral.

### **Capacidad para ejecutar y desempeñar los procesos de la intervención social.**

Una vez que la organización ha definido los componentes del programa y ha incorporado personas, debe ser capaz de ejecutar las actividades y procesos que lo componen. Esto es equivalente a postular que se trata de la capacidad de ejecutar sus procesos nucleares de identidad. Los niveles o grados de formalización, documentación por medio de protocolos o guías, serán variables de acuerdo a las

características de la propia organización. Sin embargo, un mínimo de calidad, o un umbral elemental, consiste en disponer de descripciones escritas acerca de dichos procesos, sus objetivos, metas, fines y propósitos y de disponer de algún tipo de observación que permita verificar el cumplimiento satisfactorio de los pasos o fases esenciales, que permitan ratificar la identidad del programa.

También requiere capacidad para llevar a cabo los procesos de sustentación, como pagar remuneraciones, llevar algún tipo de registro de las acciones realizadas para los beneficiarios y gestionar al personal voluntario, es decir de gestionar sus recursos humanos. Adicionalmente, debe ser capaz de desempeñar los procesos de respaldo, como mantención de instalaciones, de la disponibilidad de tecnología (como, por ejemplo, la producción de minutas alimenticias) y de llevar las cuentas de gastos. Para las distintas organizaciones estos procesos tendrán más o menos componentes según sus propias definiciones. La labor gerencial consiste en mantener a las diversas instancias organizacionales y personas debidamente comunicadas y coordinadas.

También en este ámbito se pueden constatar las capacidades adaptativas por medio de las cuales la organización va modificando su quehacer, simplificando sus operaciones y organizando rutinas y programas que le permiten lograr un desempeño estable y predecible y que se logra llevar a cabo y completar, no por excepción, ni heroísmo, sino por logros en sus condiciones organizacionales.

Lo más esperable es que de la ejecución de estos procesos emane la información necesaria para observar sus propias operaciones, por lo que el establecimiento de dispositivos de registro es fundamental, para finalmente, poder evaluar su desempeño. Esto no consiste en una evaluación de impacto, o en estudios largos y relativamente caros, por su complejidad o sofisticación, para determinar la eficacia o efectividad de la organización, sino en el grado de cumplimiento de lo que ofertó. En esta distinción radica una diferencia sustantiva entre

sistemas de verificación de calidad y de los orientados a la excelencia<sup>350</sup>

Las organizaciones de emprendimientos solidarios producen servicios sociales, y su gestión debe poder adecuar el conocimiento acumulado para adaptarlos a las condiciones y necesidades de ellas. Estos conocimientos son de utilidad para establecer de manera explícita las actividades (o tareas) y su secuencia en procesos, así como los requerimientos de habilitación de los usuarios para obtener el máximo de valor del servicio. En esto también se manifiesta la orientación al servicio de la cultura organizacional que contiene regulaciones de las conductas apropiadas del personal (contratado y voluntario) frente a los usuarios y también dispositivos de contención y manejo de emociones, en lo que constituye fundamentalmente un trabajo de tipo emocional<sup>351</sup>, o al menos que requiere de sostenidas interacciones con otros y que caracterizan a los trabajos de cuidado de personas<sup>352</sup>. No menos significativo es el aporte a la sustentación del sentido del trabajo para los miembros que proviene de la cultura, por una parte, y del liderazgo de la alta dirección por otro.

Finalmente, este ámbito incluye la capacidad de gestión de los recursos financieros: en primer término, la captación de fondos, mediante donaciones, colectas o postulación a fondos concursables públicos o privados. En segundo, la adecuada administración de éstos, mediante la contabilidad y la producción de informes de contabilidad de costos y los reportes financieros. Lo que se registra son transacciones y decisiones de asignación, uso y control de estos recursos. Para ello requiere tecnologías de gestión y crecientemente informática, cuya aportación supone o requiere que las rutinas organizacionales estén establecidas y generen información para alimentar los sistemas computacionales y generar reportes que hagan sentido y

---

350 Ver el desarrollo de esta distinción en el capítulo 3: Modelos de Calidad.

351 Wharton, Amy S. 2009. "The Sociology of Emotional Labor." *Annual Review of Sociology* 35 1:147-165.

352 James, Nicky. 1992. "Care = organisation + physical labour + emotional labour." *Sociology of Health & Illness* 14 4:488-509.

le sirvan a la organización y sus integrantes.

### **Registro y uso de la información.**

La capacidad general para la auto observación de la organización se puede ejercer sobre distintas fuentes de información, habitualmente las personas son las que aportan la memoria del sistema. Sin embargo, al no estar organizada explícitamente, los olvidos pueden afectar a aspectos relevantes, o más que los que se retienen. Una forma de solucionar esta limitación consiste en el diseño y despliegue de sistemas computacionales de registro que son la base para realizar análisis que permiten establecer cambios de tendencia, por ejemplo en la presencia de los usuarios en los programas, o modificaciones demográficas (aumentos o disminución de la edad, cambios en las proporciones de género), u otros cambios (zonas desde las que provienen los beneficiarios). Esos cambios son la fuente para examinar y establecer diálogos acerca de los programas, y sirven también para ratificar o no su vigencia y relevancia. Por otra parte, si se registran los eventos de la intervención (entrevistas, derivaciones, activación de sub programas o similares), se dispone de la información que sirve para incorporar adaptaciones y modificaciones al programa. Finalmente, no está de más recalcar, que la producción de estadísticas básicas permite producir cuentas anuales a distintas audiencias con mayor información acerca del uso y destino de los recursos, logros y desafíos futuros<sup>353</sup>

### **Vinculación con redes.**

La mayor complejidad que define la situación de los beneficiarios o usuarios, conlleva una decisión estratégica mayor para las organi-

---

353 Un conjunto de observaciones no sistemáticas sobre Memorias Anuales de varias organizaciones muestra que no informan sobre su quehacer y que los mensajes que se incluyen tienen que ver con mostrar lo bien intencionadas y buenas personas que son. Con ello la organización busca conseguir la legitimidad necesaria para funcionar, ser socialmente valorada y económicamente apoyada. Pero la sociedad y sus exigencias son dinámicas y están cambiando.

zaciones: establecer el límite de su intervención y no hacerse cargo de todos los elementos que caracterizan dicha situación. Si decide abordar todos los aspectos, que en realidad son los observados, requerirá desarrollar una mayor complejidad propia para disponer de áreas que se hagan cargo de cada uno de esos aspectos. Esto conlleva ciertamente una carga adicional en las funciones de coordinación y mayores demandas por recursos. La otra alternativa es tomar sólo aquellos que puede resolver adecuadamente, según sus propias capacidades, y derivar a otras organizaciones aquellos aspectos no incluidos. Esto genera la necesidad de insertarse en redes sociales entre las organizaciones solidarias, para derivar a otras sus casos, monitorear lo que la otra hace con él, y volver a recibirlos para continuar su propia operación. También puede ser una derivación final, de modo que el usuario no retorna al programa que lo derivó.

En el primer capítulo se describieron algunos elementos básicos de las redes sociales, por lo que aquí se señala el desarrollo de la capacidad para vincularse mediante ellas a otras organizaciones. Las redes sociales de tipo informal son las más observables y habitualmente las más empleadas. Consisten en relaciones sociales que permiten conocer qué capacidades de resolución de problemas están disponibles e otras organizaciones, y de activarlas mediante la reciprocidad mutua. En escasas oportunidades se pueden observar redes establecidas de manera más formal que implican acuerdos explícitos de cooperación y que dependen menos de los vínculos personales que se traspasan hacia las capacidades organizacionales. Este paso es un logro evolutivo muy crucial, pues es altamente improbable, ya que el tránsito desde vínculos personales a otro tipo, es poco posible: la amistad no se puede traspasar a una organización. Por ello, para alcanzar este estado, es necesario que sean las organizaciones mismas las que se involucren en trabajar las redes entre organizaciones.

Hay unas pocas condiciones mínimas que se deben cumplir, dejando de lado las habilidades sociales de las personas involucra-

das, que siempre son esenciales. En primer término algún grado de conocimiento, puesto que si no se sabe la existencia o lo que hace una organización, es poco probable que se pueda vincular con ella. En segundo término, un conocimiento más preciso de las operaciones que realiza, para poder llegar a establecer un acoplamiento operativo que haga compatible lo que una hace con lo que la otra desempeña. Esto es crucial, puesto que cuando los acuerdos se toman en las cúpulas, habitualmente fallan en la implementación operativa pues no se anticiparon los problemas de incompatibilidad operacional<sup>354</sup>. Finalmente, está el tema no trivial de la rendición de cuentas que las redes requieren, puesto que incluyen el peligro de exclusión de terceros y de externalidades negativas o traspaso de costos a ellos<sup>355</sup>.

### **Ámbitos de competencia y procesos.**

354 La literatura sobre este tipo de redes está alcanzando dimensiones enormes, las referencias a continuación remiten a diversos aspectos de ella. Gulati, Ranjay y Martin Gargiulo. 1999. "Where Do Interorganizational Networks Come From?" *American Journal of Sociology* 104 5:1439-1493.;

Guo, Chao y Muhittin Acar. 2005. "Understanding Collaboration Among Non-profit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 34 3:340-361.;

Hage, Jerald y Catherine Alter. 1997. "A Typology of Interorganizational Relationships and Networks." págs. 94-126 en *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, editado por J. Rogers Hollingsworth. New York, NY: Cambridge University Press.;

Markham, William T., Margaret A. Johnson y Charles M. Bonjean. 1999. "Non-profit Decision Making and Resource Allocation: The Importance of Membership Preferences, Community Needs, and Interorganizational Ties." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 2:151-184.;

Provan, Keith y H. Brinton Milward. 1995. "A Preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems." *Administrative Science Quarterly* 40 1:1-33.

355 Messner, Dirk. 1997. *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. London: Frank Cass in association with the German Development Institute, Berlin.;

Lechner, Norbert. 1997. "Tres Formas de Coordinación Social." *Revista de la Cepal* 61:7-17.

En la descripción presentada en cada uno de los ámbitos se han identificado algunos de los procesos más fundamentales que la organización requiere desempeñar para orientar su actividad hacia el logro de estándares de calidad y excelencia. El análisis indica solamente en qué tipo de procesos la organización debería establecer estándares de desempeño, pero no es necesario desarrollarlos en detalle aquí, ya que es el contenido de las guías de auto observación que acompañan este texto.

## Referencias bibliográficas.

- Anheier, Helmut K. 2000. "Managing non-profit organisations: Towards a new approach."
- Barley, Stephen R. 1983. "Semiotics and the Study of Occupational and Organizational Cultures." *Administrative Science Quarterly* 28 3:393-413.
- Barnard, Chester. 1938 (1971). *The Functions of the Executive*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Carruthers, Bruce G. y Wendy Nelson Espeland. 1991. "Accounting for Rationality: Double-Entry Bookkeeping and the Rhetoric of Economic Rationality." *The American Journal of Sociology*, 97 1 (Jul., 1991):31-69.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos 2007. *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Denison, Daniel R. 1996. "What is the Difference between Organizational Culture and Organizational Climate? A Native's Point of View on a Decade of Paradigm Wars." *Academy of Management Review* 21 3:619-654.
- Denison, Daniel R. y Anil K. Mishra. 1995. "Toward a Theory of Organizational Culture and Effectiveness." *Organization Science* 6 2:204-223.
- Drucker, Peter. 1990a. "Los nuevos pluralismos." *Facetas* 89 3:2-7.
- 1990b. *Managing the Non Profit Organization. Principles and Practices*. New York, NY: Harper Collins Publishers.
- Eccles, Robert G., Nitin Nohria y con James D. Berkley. 1992. *Beyond the Hype. Rediscovering the Essence of Management*.

Boston MA: Harvard Business School Press.

- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, NY: Free Press.
- Galbraith, Jay R. 1974. "Organization Design: An Information Processing View." *Interfaces* 4 3:28-36.
- Gouldner, Alvin W. 1960. "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement." *American Sociological Review* 25 (April) 2:161-178.
- Gulati, Ranjay y Martin Gargiulo. 1999. "Where Do Interorganizational Networks Come From?" *American Journal of Sociology* 104 5:1439-1493.
- Guo, Chao y Muhittin Acar. 2005. "Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 34 3:340-361.
- Hage, Jerald y Catherine Alter. 1997. "A Typology of Interorganizational Relationships and Networks." págs. 94-126 en *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, editado por J. Rogers Hollingsworth. New York, NY: Cambridge University Press.
- Hallett, Tim. 2003. "Symbolic Power and Organizational Culture." *Sociological Theory* 21 2:128-149.
- Hatch, Mary Jo y Majken Schultz. 2002. "The dynamics of organizational identity." *Human Relations* 55 8:989-1018.
- Hofstede, Geert. 1998. "Attitudes, Values and Organizational Culture: Disentangling the Concepts." *Organization Studies* 19 3:477-493.
- Hunter, Samuel T., Katrina E. Bedell-Avers y Michael D.

Mumford. 2007. "The typical leadership study: Assumptions, implications, and potential remedies." *The Leadership Quarterly* 18 5:435-446.

- James, Nicky. 1992. "Care = organisation + physical labour + emotional labour." *Sociology of Health & Illness* 14 4:488-509.
- Jaques, Elliott. 1991. "In Praise of Hierarchy." págs. 108-118 en *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, editado por Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic y Jeremy Mitchell. London: Sage in association with Open University.

2003. "Ethics for Management." *Management Communication Quarterly* 17 1:136-142.

- Kuenzi, Maribeth y Marshall Schminke. 2009. "Assembling Fragments Into a Lens: A Review, Critique, and Proposed Research Agenda for the Organizational Work Climate Literature." *Journal of Management* 35 3:634-717.
- la Cour, Anders y Holger Hojlund. 2008. "Voluntary Social Work as a Paradox." *Acta Sociologica* 51 1:41-54.
- Lechner, Norbert. 1997. "Tres Formas de Coordinación Social." *Revista de la Cepal* 61:7-17.
- Luhmann, Niklas. 1977. "Differentiation of Society." *Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie* 2 1:29-53.

-----, 1997. *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*. Traducido por Darío Rodríguez. México, Santiago de Chile, Barcelona: Universidad Iberoamericana e Instituto de Sociología Pontificia Universidad Católica de Chile. Anthropos.

-----, 1998. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una*

teoría general. Traducido por Silvia Pappé, Brunhilda Erker y Javier Torres. Barcelona: Universidad Iberoamericana, Centro Editorial Javeriano, Anthropos.

-----, 2006. *La Sociedad de la Sociedad*. Traducido por Javier Torres N. Méjico: Herder en colaboración con la Universidad Iberoamericana, A.C.

-----, 2009 *Organización y Decisión*. Traducido por Darío Rodríguez. Méjico: Herder.

- Markham, William T., Margaret A. Johnson y Charles M. Bonjean. 1999. "Nonprofit Decision Making and Resource Allocation: The Importance of Membership Preferences, Community Needs, and Interorganizational Ties." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 2:151-184.

- Messner, Dirk. 1997. *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. London: Frank Cass in association with the German Development Institute, Berlin.

- Mohr, John W. 1998. "Measuring Meaning Structures." *Annual Review of Sociology* 24:345-370.

- Parsons, Talcott. 1956a. "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I." *Administrative Science Quarterly* 1 1:63-85.

-----, 1956b. "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations.II." *Administrative Science Quarterly* 1 2:225-239.

- Perrow, Charles. 1961. "The Analysis of Goals in Complex Organizations." *American Sociological Review* 26 6:854-866.

-----, 1972. *Complex Organizations. A Critical Essay*. Glenview IL: Scott, Foresman and Company.

-----, 1991. "A Society of Organizations." *Theory and Society* 20 6:725-762.

▪ Pettigrew, Andrew M. 1979. "On Studying Organizational Cultures." *Administrative Science Quarterly* 24 4, *Qualitative Methodology*:570-581.

▪ Pfeffer, Jeffrey. 1977. "The Ambiguity of Leadership." *The Academy of Management Review* 2 1:104-112.

▪ Provan, Keith y H.Brinton Milward. 1995. "A Preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health system." *Administrative Science Quarterly* 40 1:1-33.

▪ Ríos, René. 2004. "Universitarios y voluntarios: Análisis del involucramiento en acciones filantrópicas de los alumnos de la PUC." *PSYKHE. Revista de la Escuela de Psicología. Facultad de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica de Chile* 13 2:99-117.

-----, 2008. "Capacidad Organizacional y Calidad de la Intervención Social." *Perspectivas CEES-UC* 6.

▪ Rodríguez, Darío. 1997. "Nota a la Versión en Español." en Niklas Luhmann *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*. Méjico: Universidad Iberoamericana. *Anthropos*.

-----, 1999. *Diagnóstico Organizacional*. México: Alfaomega Grupo Editor S.A.

-----, 2002. *Gestión Organizacional. Elementos para su estudio*. Santiago: Ediciones P. Universidad Católica de Chile.

▪ Rodríguez, Darío y Marcelo Arnold. 1990. *Sociedad y teoría de sistemas*. Santiago: Editorial Universitaria.

- Rodríguez, Darío y Soledad Quezada. 2007. "Cultura en las organizaciones del Tercer Sector chileno." *Revista Española del Tercer Sector*. RETS 6 mayo-agosto
- Rodríguez, Darío y Javier Torres. 2006. *Introducción a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann*. Barcelona: Herder.
- Rodríguez M., Darío, Pilar Opazo B. y con la colaboración de René Ríos F. 2007. *Comunicaciones de la Organización*. Santiago, Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Smircich, Linda. 1983. "Concepts of Culture and Organizational Analysis." *Administrative Science Quarterly* 28 3:339-358.
- Sobeck, Joanne y Elizabeth Agius. 2007. "Organizational capacity building: Addressing a research and practice gap." *Evaluation and Program Planning* 30 3:237-246.
- Sowa, Jessica E., Sally Coleman Selden y Jodi R. Sandfort. 2004. "No Longer Unmeasurable? A Multidimensional Integrated Model of Nonprofit Organizational Effectiveness." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 33 4:711-728.
- Spencer, Herbert. 1873. *The Study of Sociology* London: Henry S. King.
- Stinchcombe, Arthur L. 1990. *Information and Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Wang, Catherine L. y Pervaiz K. Ahmed. 2007. "Dynamic capabilities: A review and research agenda." *International Journal of Management Reviews* 9 1:31-51.
- Wharton, Amy S. 2009. "The Sociology of Emotional Labor." *Annual Review of Sociology* 35 1:147-165.
- Yammarino, Francis J., Shelley D. Dionne, Jae Uk Chun y Fred Dansereau. 2005. "Leadership and levels of analysis: A state-

of-the-science review.” *The Leadership Quarterly* 16 6:879-919.

- Zahra, Shaker, A. , J. Sapienza Harry y Davidsson Per. 2006. “Entrepreneurship and Dynamic Capabilities: A Review, Model and Research Agenda\*.” *Journal of Management Studies* 43 4:917-955.



## Capítulo IX.

# Gestión de la Información y de Registros

René Ríos<sup>356</sup>

En este capítulo analizaremos el proceso de producción de información que desempeñan las organizaciones, las modalidades de interpretación y de creación de sentido en base a la operación recursiva de generación de información. En primer término analizaremos la contabilidad como administración y registro de las transacciones económicas de la organización. En segundo, se presentará un análisis sobre la información acerca de la operación de la intervención social de los programas de organizaciones de emprendimientos solidarios.

La capacidad para observarse a sí misma produce información acerca de las operaciones, establecidas como rutinas en los programas que componen la intervención social. La gestión de esa información es un requerimiento esencial para lograr el desempeño con la máxima calidad orientada a la excelencia. En este capítulo establecemos en qué consiste la información y cómo gestionarla.

En el capítulo sobre capacidad organizacional se estableció que la organización se auto observa, particularmente en sus operaciones. Se estableció que la contabilidad es la forma fundamental dado que la administración de los recursos financieros es central para toda organización, debido a que la captación de recursos desde sus entornos es una de las actividades centrales que le permiten sustentarse y operar.

---

356 Académico del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile. Director del CEES-UC. Director alterno proyecto Fondef: Avanzar en Calidad.

Hay organizaciones muy precarias y esto se debe a que sus sistemas de contabilidad también lo son. Es difícil rendir cuentas, explicar resultados o asignar responsabilidades cuando se está en dicho estado. Este tipo de situación no es equivalente a que se tengan dificultades en los flujos de caja, o que se viva en un estado de permanente escasez: más bien apunta a la precariedad de la instalación de rutinas que registran las transacciones. Los efectos son variados: en muchas ocasiones los sueldos y salarios no son pagados oportunamente o se dejan de cumplir algunas obligaciones previsionales; en otras no se dispone de fondos para abordar la elaboración de nuevos proyectos; finalmente, en algunos casos más extremos se debe enfrentar el cierre de programas.

Los cambios en las políticas públicas, en particular, en la forma bajo la cual son ejecutadas, licitando actividades a las entidades privadas, aparece así como un oportunidad para lograr flujos de recursos más estables y predecibles. Pero también demanda que se rinda cuenta de los fondos públicos recibidos y esto conlleva la instalación de sistemas contables, por una parte, y de registro de actividades que componen la intervención social que realiza como programas sociales.

## **1. Contabilidad económica.**

### **Sistemas contables.**

Las organizaciones pueden resolver las demandas y requerimientos de generar y procesar información económica estableciendo sistemas de contabilidad, incluidos los programas computacionales de manera relativamente rápida y sin incurrir grandes costos, debido a que este tipo de dispositivo está ampliamente difundido y disponible.

La organización debe establecer el sistema de clasificación de los eventos económicos de modo que se le facilite la integración de su contabilidad con la ejecución de sus programas que están orientados a cumplir su propósito. Este acoplamiento entre el sistema de

información económica y la misión, es crucial, puesto que en muchas instancias, se puede observar que van en direcciones divergentes, lo que hace muy difícil que puedan conversar entre sí, es decir, que la información contable sirva para evaluar el desempeño de la ejecución del programa social. La queja habitual que se constata es que frente a requerimientos del organismo público que provee fondos, los datos que es necesario generar no tienen relación con lo que la organización considera que es fundamental, esto es, la realización de sus propósitos. Esa desvinculación hace que los datos con que se rinde cuenta carezcan de relevancia, pertinencia e importancia para la propia organización. En esta situación, los datos y la información se obtienen, organizan y comunican para cumplir un proceso mandatorio, llegándose a establecer como un ritual burocrático vacío<sup>357</sup>, al que hay que dedicar la menor cantidad de recursos y esfuerzos.

Este fenómeno consiste en la pérdida de sentido de la información, y sirve para indicar que es precisamente su sentido el que debe ser resguardado y preservado. La información es tal para la organización. Esto quiere decir que lo que es información para una, no lo es necesariamente para otra, puesto que su necesidad de disponer de nuevos insumos es determinada de manera distinta por su propia estructura. En el sistema, o las modalidades, de clasificación de eventos se puede identificar los rasgos de dicha estructura. Si una empresa produce cobre, poca utilidad le presta estar informada acerca del precio de la mermelada de moras. Si un emprendimiento solidario está abocado a trabajar con niños con derechos vulnerados, de poca utilidad le será disponer de información acerca de los resultados de campeonatos de tenis. La exageración en estos ejemplos sirve para, por contraste, identificar la información que es relevante para la organización y su gestión. Ante los problemas o situaciones de la infancia, la información pertinente puede ser biométrica (estatura, peso, condición nutri-

---

357 Como en muchas organizaciones también la evaluación del desempeño del personal se ritualiza por carecer de sentido y no servir para tomar decisiones.

cional, masa muscular), psicológica, familiar y comunitaria o vecinal. Qué sería información relevante en el vecindario tiene que ver directamente con la intervención social que realiza: si enfrenta riesgos sociales, será relevante la presencia de micro tráfico de drogas u otros síntomas de desintegración social. Si está trabajando sobre alguna forma de exclusión, la inserción y mantención en el sistema escolar puede ser lo relevante.

Los marcos que constituyen las coordenadas para establecer casilleros en los que se clasifican eventos (transacciones, tratamientos, interacciones u otros sucesos), constituyen el primer ingrediente, tanto de la cultura organizacional, como del sistema de registro, pues en ellos se establece, para cada organización, qué constituye información.

La información es una diferencia que hace una diferencia. Informar al lector que está leyendo este texto y que va en esta página, no es información, ya lo sabe, disponer de ella, no le cambia el estado en que se encuentra. Quizás decirle que aún le faltan cientos de páginas para terminarlo, puede que produzca una diferencia y gatille una decisión: lo dejo de lado por no soportar tanto tedio, o continúo leyéndolo. El nuevo estado que provoca disponer de información conduce a la toma de decisiones, proceso en el que se incluye el no tomar decisión alguna, que puede no ser eficiente en muchos casos, pero que ocurre también. El cambio de estado que provoca la información se produce por alguna forma de irritación que gatilla modificar operaciones, actividades o cambiar a quien las realiza. Si se observa que los gastos están sobrepasando los fondos disponibles, se debe tomar una decisión de contención de ellos. Se deben suprimir actividades, dejar de financiar otras, despedir o desvincular a algunos trabajadores o buscar fondos adicionales. Pero el no hacer nada cuando se sabe que se está generando un déficit sería para muchos un acto de irresponsabilidad.

Los sistemas contables generan información para dos tipos de

reporte: control de costos (o contabilidad de costos) y estados financieros y los analizamos desde la perspectiva de la comunicación organizacional.

Trabajar y, especialmente dirigir, una organización de emprendimiento solidario consiste en tomar decisiones, para hacerlo se debe leer, interpretar, recombinar, verificar y procesar números. Es por medio de las cifras que se establece el desempeño de la organización, no sólo en las firmas con fines de lucro en las que la pregunta es si ganó o perdió. También en las sin fines de lucro del tercer sector y en públicas, son relevantes las cifras sobre la ejecución presupuestaria, el número de atenciones dispensadas, de consultas, operaciones quirúrgicas, niños educados, horas de capacitación, cantidad de donantes, montos recaudados en campañas, cantidad de folletos distribuidos, visitas al sitio web, visitantes recibidos en los locales, centímetros-columna en la prensa, segundos en noticieros de televisión, clientes, pacientes: números... números.

Esta realidad no carece de críticos que postulan que se corre el riesgo de no tomar en consideración lo importante que difícilmente es cuantificable: lo único que cuenta es lo que se mide y si no se mide no existe. Como algunos temas muy importantes no son fácilmente medibles, o es costoso hacerlo, quedan fuera de la evaluación del desempeño de las personas o de la propia organización. Ante este tipo de situaciones la respuesta pertinente es que no obstante que toda medición tiene limitaciones, a final de cuentas se pueden establecer algunas formas de aproximar el estado de situación en que se encuentran los temas importantes y al menos saber, por medio de la serie temporal de datos, si presenta cambios.

El hecho esencial es que una proporción importante de decisiones se toma en base a información expresada numéricamente. La economía moderna ha sido caracterizada por medio del concepto de racionalización que en cualquier versión conceptual siempre conlleva la calculabilidad como uno de sus componentes principales. Como una

forma de relación entre medios y fines requiere que se pueda calcular la adecuación de unos a otros; si se trata de conductas estratégicas que procuran calcular los riesgos y posibilidades de éxito<sup>358</sup>, requieren disponer de cálculo de riesgo y de probabilidades.

Si se sitúa la contabilidad en el campo de investigación de la comunicación organizacional ésta se ha incorporado marginalmente en algunos ámbitos, especialmente en aquellos vinculados al análisis del poder.<sup>359</sup> Durante los años 60 se comenzó una línea de trabajo en torno a los procesos de presupuestación encabezados por Argyris y sobre los sistemas de control gerencial por Chandler. Ya en los años ochenta, Hopwood formuló con claridad el programa de investigación en los siguientes términos:

“Aunque la contabilidad juega un rol de introducción al interior de las organizaciones de un mapeo de los entornos gerenciales, de las tareas y de los ambientes externos, también tiene, por sí misma, capacidades para configurar e influir la vida organizacional. Los modos de descentralización organizacional son definido en términos de centros de costo, de resultados o de inversión; las unidades organizacionales tienen fronteras gerenciales pero también contables; y los mecanismos de contabilización para el monitoreo del desempeño de las subunidades ayudan a hacer actual el poderoso potencial que se refleja en el organigrama”<sup>360</sup>. En esta perspectiva la contabilidad no es sólo un reflejo de las realidades económicas, sino que contribuye a su construcción. Esto no sólo porque el registro contable se realice bajo normas y procedimientos que han evolucionado junto con la

358 Las que incluso el sentido común cuando refiere a ellas concibe al sujeto como “frío y calculador” cuando se le imputan dichos comportamientos

359 Mumby, Dennis K. 2001. “Power and Politics.” págs. 585-623 en *The New Handbook of Organizational Communication. Advances in Theory, Research, and Methods*, editado por F. M. Jablin y L. L. Putnam. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

360 (citado por Mennicken, Andrea. 2002. “Bringing Calculation Back In: Sociological Studies in Accounting.” *Economic Sociology: European Electronic Newsletter* 3 3.

mayor complejidad de la economía moderna. Planteado de manera más significativa: porque se trata de observar cómo funciona en la realidad y no sólo -como ha sido predominante en la reflexión- de buscar formas para mejorar la consistencia de las normas y asegurar su cumplimiento. Se trata, en suma de establecer cómo las decisiones son posibles por medio de la capacidad de cálculo.

La capacidad calculativa es un logro evolutivo que las sociedades han ido desarrollando desde las épocas más remotas. Históricamente se encuentra en las tablas de arcilla en Mesopotamia, en jeroglíficos egipcios, en los kipus de los Incas y, en la actualidad, en los complejos sistemas informáticos constituidos por bases relacionales. Esa capacidad se expresa o concretiza por medio de dispositivos que son posibles por su propio desarrollo y que, a su vez, la van incrementando con cada logro. La historia del desarrollo de instrumentos de cálculo financiero como la tasa de interés compuesto, la tasa de retorno, el valor agregado o la tasa de descuento, son un conjunto de complejas relaciones entre entidades abstractas y simbólicas cuya vinculación con la vida real es remota y complicada. En su actual expresión, que constituye el máximo avance evolutivo alcanzado, estos instrumentos son reales en tanto existen y se aplican en contextos de economías monetarizadas en las que las transacciones se realizan recurriendo al dinero como un medio de comunicación simbólicamente generalizado<sup>361</sup>. En nuestra época presenciamos un acelerado proceso de creciente diferenciación de las formas del dinero. Comparado con sólo un par de décadas atrás las formas como los billete o monedas, cheques, letras de cambio y certificados de depósitos.- frente a la profusión de los medios actualmente disponibles - hoy aparecen como simples y rudimentarios Unido a este proceso está el de globalización que permite realizar transacciones instantáneas por medios electrónicos, en los que la riqueza financiera transita por los circuitos financieros

361 Beriain, Jostexo y José María García Blanco. 1998. "Introducción." págs. 9-21 en Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia. Niklas Luhmann, editado por J. Beriain y J. M. G. Blanco. Madrid: Editorial Trotta S.A.

del mundo las veinticuatro horas del día.

Todos estos medios permiten desplegar la capacidad calculativa para realizar determinadas funciones, algunas de las cuales son manifiestas y evidentes y otras son menos comprensibles sin un análisis más pormenorizado de las formas cómo la contabilización configura las relaciones económicas y sociales, en particular las relaciones de poder y de su ejercicio como autoridad en las organizaciones. Los cambios en las formas de realizar la contabilidad y el contexto que le da sentido se pueden observar en los procesos de privatización de empresas públicas que se centraban en la contabilidad de costos y cuyas operaciones recibieron crecientes cuestionamientos por su ineficiencia y alto costo. La decisión de privatizarlas se manifiesta en semánticas que enfatizan la eficiencia y que instalan, en las primeras etapas, discursos de tipo gerencial privado y que evolucionan hasta formas indistinguibles de la retórica predominante en las grandes empresas privadas<sup>362</sup>.

### **Contabilidad, Gobernanca y evaluación del desempeño organizacional.**

El aspecto más importante de la contabilidad, tanto desde el punto de vista de la gestión de las organizaciones como de la comunicación organizacional, es que provee capacidad de gobernanca. Tal como sostiene Jaques<sup>363</sup>, en casos como el de Enron y de otras grandes empresas en las que se manipulan los datos contables para ocultar la realidad económica de la firma u otros propósitos, lo que falla es la asignación de responsabilidad por las decisiones en la firma. La capacidad calculativa tiene como principal función hacer posible el

---

362 Conrad, Lynne. 2005. "A structuration analysis of accounting systems and systems of accountability in the privatised gas industry." *Critical Perspectives on Accounting* 16:1-26.

363 Jaques, Elliott. 2003. "Ethics for Management." *Management Communication Quarterly* 17 1:136-142.

ejercicio de la supervisión, el control y la evaluación de desempeño por parte de los incumbentes (stakeholders), en particular el directorio, los accionistas, los trabajadores y los gobiernos. Como tecnología de gobernanza el principal logro de la contabilidad gerencial es la vinculación que hace posible entre la responsabilidad y la calculabilidad; vínculo que opera por medio de la creación de individuos responsables y calculativos. “En su preocupación con la individualización del desempeño, a través de intentos de inducir a los individuos a pensarse a sí mismos como personas (selves) calculativas y por medio de esfuerzos por incorporarlos en la prosecución de metas prescritas y a menudo estandarizadas, la contabilidad ha llegado a ser un cuerpo de expertismo enfocado hacia la exigencia de responsabilidad de individuos que deben rendir cuentas de manera calculable y comparable. La contabilidad de gestión (management accounting) busca afectar la conducta de los individuos de manera tal que actúen con libertad pero de acuerdo con ciertas normas económicas específicas. Como tecnología del poder, la contabilidad de gestión es pues un modo de acción que no actúa directa ni inmediatamente sobre otros. En vez actúa sobre la acción de otros y presupone su libertad para actuar de una u otra manera. El agente sobre el cual actúa, permanece como uno con un amplio rango de posibles respuestas y opciones. En vez de instruir a los gerentes sobre qué inversiones escoger, ¿por qué no especificar un porcentaje de retorno que debe ser obtenido de todas las inversiones y dejarlos libres para tomar decisiones sobre cuáles específicamente realizar? Una actitud similar se observa en los presupuestos. En vez de confrontar diariamente la asignación de recursos es más eficiente proveer los fondos sobre los cuales el individuo se hace responsable y es a la vez libre para gastar el dinero como le parezca oportuno”<sup>364</sup>. El proceso de control es posible porque la propia organización, por medio de los procedimientos contables, produce un individuo que

364 Lasker, Roz D., Elisa Weiss y Rebeca Miller. 2001. “Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage.” *The Milbank Quarterly* 79 2:179-205.

se autorregula en sus decisiones y que es capaz, muchas veces inadvertidamente, de lograr la coordinación de las decisiones propias con las de otros, generando una mayor probabilidad de que se cumplan expectativas recíprocas. Así, la confección del presupuesto es un conjunto de parámetros que se incorporan como premisas para la decisión y facilita el logro de la coordinación necesaria. Los dispositivos de control, la observación de otros ejercida sobre los datos y sus tendencias o desviaciones, permiten la verificación de que las decisiones presupuestarias operan como tales premisas. El principal dispositivo de control es la contabilidad.

### **Contabilidad y Comunicación organizacional: audiencias.**

La contabilidad asume diversas formas y denominaciones de acuerdo al propósito comunicacional al que responde. Es financiera cuando se trata de dar cuenta a los accionistas o al servicio de impuestos internos, y que asume formas estandarizadas (como las FECUS) que para satisfacerlas requieren realizarse por medio de procedimientos estrictamente normados por la autoridad estatal, las profesiones involucradas -contadores y auditores- y las prácticas aceptadas tanto por la comunidad empresarial como por las firmas de auditoría. Su principal producto es el Balance, la Cuenta de Resultados y el Flujo de Fondos. Estos medios consisten en comunicaciones hacia entidades o personas ajenas a la gestión de la empresa. La contabilidad de gestión se orienta hacia las operaciones de la propia organización y toma formas como contabilidad analíticas, de costos, de rentabilidad, o por centros o unidades organizacionales tales como centros de resultados, centros de costo, de inversión y otras denominaciones<sup>365</sup>.

Estas dos grandes formas no implican que los datos requeridos para confeccionarlas sean distintos, sino que los mismos se organizan

365 Rosanas, Josep M<sup>a</sup> y Eduard Ballarin. 1993. Contabilidad de Costes para Toma de Decisiones. Bilbao: Biblioteca de Gestión. Desclée de Bruwer.

de distintas maneras y bajo diversas categorías de clasificación y de niveles de abstracción, estandarización y generalización. Las principales diferencias entre la contabilidad financiera y la de gestión estriba en las audiencias a la que va dirigida la comunicación, las formas de organizar la información (los medios) y los propósitos, esto es, las decisiones a que dará ocasión la novedad que porta la información. La contabilidad está en el centro de los procesos comunicacionales de la organización porque a) revela el sentido de sus objetivos, metas o propósitos o, si se prefiere, su misión; b) dicho sentido tiene un vínculo lógicamente consistente con el sistema de clasificación que se emplea para registrar los eventos que se convierten en datos contables; c) las diversas categorías de clasificación son las que atraen la atención, es decir, son las que generan más rendimientos de información acerca de las operaciones de la organización; d) los reportes contables hacen más probable la aceptación de la oferta de comunicación pues se componen tanto de sentido como de información novedosa; e) la contabilidad contribuye a la solución del problema de la doble contingencia por constituirse como un medio para la comunicación y la coordinación que hace posible el logro de la cooperación en las organizaciones.

### **Sistemas de clasificación y cultura organizacional.**

Una forma de comprender la cultura organizacional es indagar acerca de la selección de sentido que se condensa en dicho concepto. Si el sentido de la vida es la salvación del alma esta selección orientará la conducta de manera distinta a si el sentido es el hedonismo o la búsqueda del placer. Las taxonomías sobre el sentido pueden distinguir orientaciones individualistas o colectivistas con temporalidades concebidas linealmente (como la idea del progreso) o como circularmente (los ciclos agrícolas). La selección que provee de sentido conlleva un sistema de clasificación que es lógicamente consistente con él. La salvación del alma requiere clasificar las conductas como

pecaminosas o virtuosas, el hedonismo como placenteras o desagradables. Los sistemas de clasificación no pueden separarse del sentido pues constituyen, por decirlo así, el segundo paso de constitución del propio sentido<sup>366</sup>.

La cultura organizacional también se puede concebir como constituida por un sentido que genera un sistema de clasificación. Lo que se clasifica son las unidades que la componen, que se expresa en distintas denominaciones, las actividades o funciones y los recursos. Si la organización se observa desde una perspectiva estratégica (de sentido estratégico), las unidades o componentes se clasificarán como críticos, nucleares, complementarios o suplementarios y no se utilizan las clasificaciones funcionales, como operaciones, marketing, recursos humanos o finanzas<sup>367</sup>. Si se observa desde un sentido de actividades y uso de recursos, la clasificación distinguirá el núcleo operativo de la cumbre estratégica y los otros componentes<sup>368</sup>. Estos ejemplos muestran que las categorías de clasificación se desprenden del sentido seleccionado.

Las clasificaciones que se emplean en la administración contable aparecen como estandarizadas por las profesiones y regulaciones públicas, por lo que no es inmediatamente observable su relación con el sentido de la organización. Por supuesto que fácilmente se distinguen los balances de las entidades con y sin fines de lucro. En una fundación o corporación no tiene sentido hacer un balance que incluya una entrada de “utilidades”, pues su propósito o misión no es generarlas<sup>369</sup>. Cuando existen se denominan excedentes y se incor-

366 Douglas, Mary. 1986. *How Institutions Think*. Syracuse NY: Syracuse University Press.

367 Leonard-Barton, Dorothy. 1995. *Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

368 Mintzberg, Henry. 1992. *Diseño de Organizaciones Eficientes Traducido por R. M. Capmany*. Buenos Aires: Librería “El Ateneo” Editorial.

369 Drucker, Peter. 1990. *Managing the Non Profit Organization. Principles and Practices*. New York, NY: Harper Collins Publishers.

poran como reservas o remanentes para el próximo período. En las sociedades anónimas proveen los fondos para el reparto de dividendos.

### **Rendición de cuentas y ejercicio de la responsabilidad.**

Al observar la contabilidad financiera, el balance por ejemplo, salta a la vista algo que es normal y obvio para los gerentes, contadores y, en general, las personas involucradas en la gestión de empresas: que el aporte de capital (activos) de los socios es un compromiso (pasivo) para la firma. Esto que es obvio económica y contablemente, visto desde una perspectiva histórico-sociológica es un hecho notable por lo muy improbable. Tal como sostuvo Weber<sup>370</sup>, supone como requisito previo la separación entre la esfera doméstica y la firma y la escisión entre la propiedad personal respecto a la de la empresa. La firma requiere entonces constituirse como persona para poder ser imputable de las responsabilidades respecto de sus decisiones, actividades, pérdidas o ganancias; personalidad jurídica que es provista por el sistema legal. La rendición de cuentas adopta la forma de registros contables en los libros con doble entrada, que hacen posible establecer la rentabilidad del capital. El análisis del surgimiento del capitalismo financiero, en la Florencia de los Medici, que está siendo detalladamente estudiado por Padgett<sup>371</sup>, muestra que en la etapa de banca de gremios (guild banking), cuando se creó el sistema contable de doble entrada, éste no

---

370 Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

371 Padgett, John F. 1994. "Marriage and Elite Structure in Renaissance Florence, 1282-1500." Padgett, John F. 2000. "Modeling Florentine Republicanism." Santa Fe Institute. Padgett, John F. 2001. "Organizational Genesis, Identity and Control: The Transformation of Banking in Renaissance Florence." págs. 211-257 en *Markets and Networks*, editado por J. E. Rauch y A. Casella. New York: Russell Sage. Padgett, John F. y Christopher K. Ansell. 1993. "Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434." *The American Journal of Sociology* 98 6:1259-1319.

era muy usado pues no era necesario ya que no se realizaba una contabilidad de las utilidades de manera regular. “Cuando la sociedades se disolvían, se realizaba una contabilidad de utilidades para dividir los ingresos y liquidar las deudas. Pero antes de la disolución de la sociedad, mientras los bancos operaban legalmente, no se llevaba contabilidad de manera regular. Esto no quiere decir que durante el período de los gremios los socios no estaban informados de manera gruesa e inmediata acerca de cómo iban los negocios en general. Pero el suyo era un conocimiento detallado de transacciones específicas (“conocimiento tácito”), fuertemente dependiente del expertismo personal del socio. Los banqueros ciertamente se preocupaban de ganar dinero pero, en un contexto altamente personalizado, no existía socialmente la necesidad de medidas de desempeño relativo bajo la forma objetivizada de “ganancia”<sup>372</sup>. Tampoco es exacto usar el término “capital” en esta época pues los florentinos designaban su equivalente como “corpo”. Los cambios en la semántica, en este caso desde el cuerpo -corpo- a la cabeza -capita-, suelen ser muy ilustrativos de los cambios que tuvo el sentido de la actividad económica y financiera, temática que no estamos en condiciones de abordar en detalle aquí. Entendido el capital en la forma moderna, como inversión, aparece después de transiciones en las formas organizacionales que emergen debido a los cambios sociales y políticos, además de los económicos. La noción de capital surge en el período en que se transforma desde un negocio organizado patrilinealmente, en base a la relación padre-hijo, a uno organizado corporativamente, como gremios. Lo fundamental es que las formas organizacionales que se dan en la banca se pueden entender mejor si se incorpora la estructura de carrera profesional como una forma emergente de regulación de conductas y que hace posible la constitución de la forma persona que asume la individualización de la identidad y que se lleva a cabo en base a su biografía y a su carrera

372 Padgett, John F. 2001. “Organizational Genesis, Identity and Control: The Transformation of Banking in Renaissance Florence.” págs. 211-257 en *Markets and Networks*, editado por J. E. Rauch y A. Casella. New York: Russell Sage.

(en el sentido ocupacional). Para el personal que trabajaba en la banca florentina organizada como gremios (es decir, corporativamente), su sentido era tener una ocupación para ganarse la vida dignamente y no una exclusiva orientación al lucro. Tenía pues una orientación más de tipo artesanal que empresarial, la que aparece sólo con la forma posterior del banco mercantil orientado a captar inversiones (capital de riesgo en términos actuales) para financiar actividades de comercio internacional, que entonces incluía otras regiones de Italia como Venecia, Siena o Génova.

Cuando se consolida el sentido de lucro se hace necesario llevar la contabilidad de modo que se pueda establecer la ganancia (o pérdida) de la inversión. Sin el afán de lucro el cálculo del rendimiento del capital no tiene asunto o sentido, como tampoco las nociones financieras de interés o tasa de retorno.

En el caso más simple, de un préstamo cuya devolución debe incluir el capital (el principal) y el interés, las categorías son, en apariencia, muy sencillas. En una segunda instancia, sin embargo, revelan la complejidad cognitiva que involucra la creación y la comprensión de la creación de una diferencia entre el valor inicial y el final por el transcurso del tiempo. En primer lugar requiere haber transitado desde una noción orgánica a una abstracta del tiempo. No son los ciclos naturales como día y noche, verano e invierno, los que marcan su transcurso sino nociones de la temporalidad que son esencialmente abstractas (minutos, horas, períodos de maduración de proyectos)<sup>373</sup>. En segundo término, la capacidad del dinero para generar más riqueza que la disponible en el momento inicial no es de inmediato comprensible, como lo demuestra el pensamiento económico medieval, particularmente el tomista, y su rechazo del interés por el préstamo, entendido como usura. Como esto requiere la generación de una categoría abstracta de costo de oportunidad, requiere poder disponer en

---

373 Munford, Lewis. 1971. *Técnica y civilización*. Madrid: Alianza Editorial.

la sociedad de opciones y alternativas que se puedan concebir como oportunidades. Esto requiere un alto nivel de complejidad social que ponga a disposición de los seres humanos una capacidad de percibir como mayor la contingencia frente a la cual poder tomar decisiones. Finalmente requiere que las decisiones y sus consecuencias sean también comprendidas como fuentes de riesgos frente a los cuales se requiere de protección o de compensación. Cuando el riesgo aparece como consecuencia de las decisiones se puede establecer que el interés es lo que puede compensarlo. Este paso evolutivo, como se puede apreciar, sólo es posible en una sociedad de creciente complejidad que haga posible (y necesario) a las personas ejercer la facultad calculativa para determinar la compensación por el riesgo en que se incurrió.

La contabilidad de gestión (o de costos) consiste en imputar bajo determinadas categorías gastos o ingresos. Dichas categorías constituyen un sistema de clasificación que se va desagregando hasta llegar al evento único que constituye una transacción. La organización, en base a sus procesos de creación de sentido, de realizar las coordinaciones y cooperación necesarias genera su sistema de clasificación particular. Este sistema suele ser una adaptación de sistemas existentes que se ajustan a las peculiaridades del negocio por medio de la creación de sistemas de codificación y definición de glosas que conforman las partidas contables. La configuración del sistema de clasificación siempre (e inevitablemente) contiene una jerarquización más o menos explícita, que revela la importancia que cada clase tiene para la organización. La contabilidad, en este aspecto, es una representación del sentido de la organización y de la jerarquía de sus componentes, del mismo modo como la clasificación de entidades naturales (animales, fenómenos meteorológicos, vegetales o minerales) operan en los sistemas de clasificación de las religiones totémicas. “Debe tenerse en cuenta que la clasificación es un sistema cuyas partes se ordenan de acuerdo a una jerarquía. Hay elementos dominantes y otros que son subordinados a ellos; especies y sus propiedades distintivas que

dependen de las clases y los atributos que las caracterizan; por su parte, las distintas especies de una clase singular se concibe como todas ubicadas en un mismo nivel respectivo. ¿Prefiere alguien verlas desde la perspectiva de la comprensión? Entonces las representa en un orden inverso: pone en la parte superior las especies que son más particularizadas y ricas en realidad, mientras que los tipos que son mas generales y pobres en cualidades, al fondo. Sin embargo, todas son representadas en forma jerárquica. Y debemos ser cuidadosos en creer que aquí la expresión tiene sólo un sentido metafórico: existen relaciones reales de subordinación y coordinación, cuyo establecimiento es el objeto de toda clasificación y los hombres no podrían jamás haber pensado en ordenar su conocimiento de esta manera si no hubiesen sabido de antemano lo que es una jerarquía. Pero ni el espectáculo de la naturaleza física ni el mecanismo de asociaciones mentales podrían proveer de dicho conocimiento. La jerarquía es exclusivamente un asunto social. Es sólo en la sociedad que hay superiores, inferiores e iguales. En consecuencia, aún si los hechos no fuesen suficientes para probarlo, el mero análisis de estas ideas revela su origen. Los hemos tomado de la sociedad y los hemos proyectado en nuestras concepciones del mundo. Es la sociedad la que ha proveído los esquemas que el pensamiento ha llenado<sup>374</sup>. De manera análoga, es la organización la que provee de la estructura para realizar las clasificaciones que la contabilidad llena de datos cuando registra los eventos transaccionales. Las clasificaciones son proporcionadas por las instituciones cuyo pensamiento se ha vuelto completamente invisible, por lo que las clasificaciones que se emplean vienen ya dadas desde la sociedad. Es por medio de la historia que se pueden observar los sistemas de clasificación del pasado, aunque dicha observación está conformada por las categorías contemporáneas<sup>375</sup>.

374 Durkheim, Emile. 1965 (1915). *The Elementary Forms of the Religious Life* Traducido por J. W. Swain. New York: The Free Press.

375 Douglas, Mary. 1986. *How Institutions Think*. Syracuse NY: Syracuse University Press.

La forma cómo cada firma, corporación o fundación clasifica las erogaciones monetarias depende del propósito del negocio, las diversas alternativas disponibles para la clasificación de los costos se usan para diversos fines. Para la confección de cuentas nacionales es razonable que se empleen clases sobre la naturaleza del costo, es decir que proveen información acerca de en qué se usaron los recursos, por ejemplo remuneraciones, compras al exterior, amortizaciones, intereses. Dicha clasificación no es muy útil en una empresa manufacturera que debe disponer de información acerca de los costos de transformación de materia prima en el producto final. En algunas organizaciones tiene sentido clasificar los costos agrupados por unidad organizacional, pues permite facilitar el control de gestión por parte de la gerencia y el directorio, en particular si dichas unidades están constituidas como centros de resultados o de ejecución presupuestaria. En otras, los gastos de las unidades que participan en el proceso productivo de manufactura de un mismo producto no constituyen una información pertinente para calcular el costo de producción. Los mismos datos contables se pueden reagrupar para establecer el costo de un proyecto, la generación de un nuevo producto o la construcción de una instalación<sup>376</sup>.

Cuando la información ha sido registrada de manera relevante para la organización y es procesada adecuadamente para servir de base para las decisiones no requiere de reelaboraciones o interpretaciones distintas. Sin embargo, todo registro presenta limitaciones pues en algunos casos podría consistir en promedios de adquisiciones de materias primas compradas en diversas partidas, a distintos proveedores en un determinado lapso. Si el sistema contable permite realizar el registro de cada caso la variabilidad del precio no se pierde, o se puede recuperar desde los montos agregados. Esta variabilidad requiere una decisión acerca de qué información emplear para la deci-

---

376 Rosanas, Josep M<sup>a</sup> y Eduard Ballarin. 1993. Contabilidad de Costes para Toma de Decisiones. Bilbao: Biblioteca de Gestión. Desclée de Bruwer.

sión, si el promedio o algún rango de variación. En todo caso, la mejor estimación de los precios futuros de que se dispone es la trayectoria de las tendencias de los precios pasados. No obstante sigue siendo una incertidumbre hasta que el lapso que es el futuro se convierte en presente. Cuando la organización debe enfrentar una decisión crucial o difícil, por ejemplo de invertir en una ampliación de su capacidad de fabricación, la información debe ser reprocesada y enmarcada en categorías distintas que rindan mayor poder de información (de novedad) para la decisión. Los cambios tecnológicos permiten introducir modificaciones en los procesos productivos con saltos inmensos de productividad. El cambio de una máquina puede conllevar decisiones de aumentos de volúmenes de producción que requieren ampliar la capacidad de distribución y comercialización. El proceso de reinterpretación de la información contable, por ejemplo acerca de la colocación de productos por determinadas vías de distribución, requiere disponer de información adicional -no contenida en la contabilidad- acerca de la capacidad del canal para sobrellevar o resistir eficientemente el mayor volumen de productos. En esta decisión, el foco de atención cambia desde los datos históricos hacia la información acerca de otras características o atributos del canal que habitualmente se obtienen por medio del acceso que proveen redes sociales informales o asociativas, como las entidades gremiales o informes de entidades expertas en la observación de los mercados.

Las categorías de clasificación contable producidas por el sentido son algo así como respuestas a preguntas ya formuladas. Si se trata de una distinción entre costos fijos y variables, la pregunta ha sido respecto a información para decisiones de asignación de gastos generales, de administración y mantención, a pedidos variables en el tiempo. Si se cambian las preguntas, el sistema de clasificación deja de proveer respuestas, es decir, la información necesaria para tomar una decisión. Los cambios en los sistemas de contabilización en base al flujo de caja hacia sistemas de contabilidad devengada son característicos de este

tipo de cambio de preguntas. Ocurren cuando se trata de establecer ya no sólo el resultado de las operaciones, sino del resultado sobre el patrimonio. En qué condiciones económicas, sociales o políticas estos cambios se registran no es conocido, pues no tenemos disponibles investigaciones a este nivel micro. Se puede elaborar, no obstante, la idea de que la reorientación hacia un sistema que permita establecer los cambios patrimoniales es indicativa de que se está preguntando acerca de la capacidad de agregación de valor de manera sostenida en el tiempo. Entonces se incorporarán datos que antes no estaban considerados, como la depreciación de edificios, la valoración de la marca o la determinación de pasivos ocultos, como la antigüedad del personal con derechos a indemnización para la que se deberán aprovisionar fondos o, al menos, hacer cargos contables en contra de los activos.

El foco de atención sobre las categorías entonces permite que se establezcan comunicaciones con mayor probabilidad de éxito acerca de temáticas que constituyen el sentido.

Cuando el sentido ha sido modificado, sea porque se ha diversificado la clientela o los productos, o se ha dejado de realizar algún tipo de actividad, se irradia hacia el sistema de la contabilidad una ola, que puede ser intensa o tenue, de cambios en las glosas, códigos y protocolos de agregación. Una de las actividades que la gerencia requiere lograr que se haga de manera consistente es la codificación de los eventos en las categorías contables. Cuando requiere conocer el detalle de información acerca de un rubro (glosa), debe disponer de los datos basales para poder realizar los cálculos agregados. No deja de llamar la atención lo trabajoso que para las unidades de contabilidad puede ser responder a preguntas tan simples como cuánto se gasta en papel, pasajes aéreos, comunicaciones, o en determinado beneficio al personal. O, en otro ámbito de la contabilidad que constituye las operaciones de remuneraciones, preguntarse acerca de la incidencia de determinados diagnósticos sobre las licencias médicas del personal. La pesadilla comienza cuando se obtienen datos con montos bajos

en las categorías empleadas, excepto en la de “otros” que aparece con la mayor frecuencia o magnitud. ¿Qué son esos otros? ¿Quiénes son esos otros proveedores? ¿Quiénes, qué unidades demandan esos otros en la organización?

La rutinización en la generación de reportes contables permite simplificar la información que se pone a disposición de quienes toman decisiones. Su mayor vulnerabilidad, sin embargo, radica no en las categorías que usa sino en que el personal registre adecuadamente los eventos bajo las glosas que corresponden. Otra fragilidad radica en que dichas categorías dejen de ser útiles para las decisiones de la organización, específicamente que dejen de proveer información. Cuando ello ocurre la organización debe resolver entre opciones sin disponer de un dispositivo de reducción de incertidumbre. No nos engañemos: la incertidumbre queda vigente tras cada decisión, todo puede fallar, pero al menos se dispone de trayectorias pasadas conocidas que permiten realizar predicciones con alguna base de realismo. Y, no menos importante, generar la sensación de que se tiene todo bajo control.

En la operación habitual de la organización la estructura de los reportes responde consistentemente a la selección de sentido, por lo que su análisis e interpretación, así como las decisiones que gatillan -sea de mantenerse en el rumbo fijado o de modificarlo - crean la necesidad de establecer comunicaciones bajo la forma de reuniones y conversaciones. Los reportes facilitan la resolución de la doble contingencia pues acarrear con ellos el sentido organizacional e incluyen la posibilidad de encontrar novedades sobre las que habrá que tomar decisiones. En un aspecto algo menos evidente, los informes contables también hacen más probable la comunicación pues son condensaciones del poder. Su estructura responde al orden jerárquico que la organización, esto es, sus niveles jerárquicamente superiores, han determinado como apropiado. En este sentido responden rutinariamente las preguntas de los jefes. Esas preguntas son preferentemente acerca del desempeño de los integrantes de la organización, sea como

individuos o como agrupaciones constituidas como unidades funcionales. La contabilidad funge como un dispositivo de rendición de cuentas de los miembros, que consiste en demostrar con datos numéricos el ejercicio de la responsabilidad de cada cual y sus resultados. Como no es habitual que se rinda cuenta a los pares sino a los superiores, la información contable provee a éstos de la información básica para establecer la colaboración de cada cual a la empresa común. Si una unidad está gastando más que lo presupuestado o autorizado, o vendiendo menos de lo acordado como meta, la información contable lo muestra como desviaciones respecto a lo establecido y sancionado jerárquicamente.

La contabilidad es un dispositivo general de monitoreo del estado de la cooperación en la organización. De poco sirve que los vendedores ingresen órdenes de compra de los proveedores si no se realizan los procesos de facturación o de cobro. Cuando los procedimientos y rutinas están inadecuadamente ordenados y desconectados entre sí la descoordinación resultante se expresa nítidamente en desequilibrios entre las columnas de las cuentas o de los libros. En situaciones como éstas el gerente de finanzas debe proveer fondos para suplir las necesidades de caja, mientras no puede hacer uso de circulante que no ha sido adecuadamente recaudado. Si nos detenemos a pensar en las posibles causas de una situación como ésta podríamos enumerar una gran cantidad de situaciones, por ejemplo: la unidad de cobranzas tiene cortadas las vías de comunicación con la de ventas; está atochada con trabajo acumulado y no se logra poner al día (quizás le falta personal o el jefe no está liderando adecuadamente al equipo encargado), o hay conflictos interpersonales dentro de grupos de trabajo, áreas o departamentos; la lista podría seguir. En general, lo que se puede observar habitualmente es que los procesos comunicacionales no se están realizando adecuadamente generando ramificaciones hacia otros estados que no son de coordinación, lo que reduce la posibilidad de lograr la colaboración entre puestos de trabajo y sus ocupantes, con el resul-

tado de que la cooperación no se logra. La rendición de cuentas por la responsabilidad delegada por medio de la estructura de autoridad debería ser suficiente como para resolver situaciones de este tipo. Por supuesto que para ello es necesario que la gerencia determine con precisión qué está ocurriendo en la organización. El primer instrumento de que dispone es el sistema contable.

La contabilidad de costos provee información acerca del pasado para las decisiones acerca del futuro. Esto no es un rasgo privativo sólo de ella, pues toda información es acerca del pasado y nunca sobre lo venidero. La capacidad de curación de un tratamiento depende de la carga alostática<sup>377</sup> que porta cada paciente. Cuando se realiza la prognosis de la enfermedad particular en un paciente determinado, no hay forma de disponer de mayor certidumbre sobre si su organismo responderá de acuerdo a algún patrón estadístico o de probabilidades o al conocimiento tácito acumulado en la experiencia clínica del médico. El desempeño pasado de un alumno en la enseñanza media es un predictor de su rendimiento en la universidad, pero con márgenes de error no triviales y poco capaces de proveer de cierta certidumbre acerca de la calidad de su labor como profesional.

La orientación hacia el futuro es un rasgo propio de la modernidad y del pensamiento moderno occidental. Otras civilizaciones están orientadas más hacia el pasado que se manifiesta en la veneración de los ancestros. La referencia hacia el futuro permite que la contabilidad de costos se transforme en contabilidad financiera. La noción que es su base es que un peso hoy vale más que mañana. La práctica contable de doble entrada que hace un balance entre el débito y el crédito no es sólo una manera racional de organizar datos sobre transacciones y reducir el detalle en categorías más abstractas, sirve

---

377 El desgaste acumulado que ha sufrido para mantener la homeostasis de su sistema orgánico. Marmot, Michael; Wilkinson, Richard G. 1999. *Social Determinants of Health*. New York, NY: Oxford University Press.;

Wilkinson, Richard y Michael Marmot. 2003. *Social Determinants of Health: the solid facts*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

también para dar cuenta o evaluar las decisiones pasadas y para legitimarlas frente a terceros. ¿Qué tiene que ver el pasado con la decisión que hoy se toma referida al futuro? En realidad nada. Que algo haya ocurrido de cierta manera en el pasado no implica que en el futuro se verifique de manera similar. Enfrentado a esta realidad quien decide no tiene forma de saber de antemano que su decisión será la opción correcta cuando llegue su momento. Pero para poder decidir es preciso disponer de la creencia de que está siendo la mejor elección. La contabilidad provee de evidencia acerca de dicha creencia, la refrenda por medio de la información acerca de las decisiones pasadas que está contenida en los datos contables. En una empresa con fines de lucro un buen gerente puede demostrar en sus decisiones pasadas su talento para los negocios. Sin embargo, esto no es ninguna garantía de que en el futuro tendrá el nivel de aciertos que muestra su trayectoria pasada. Se puede saber mucha contabilidad pero es dudoso que sea equivalente a tener capacidad emprendedora o talento empresarial, razón por la que ser empresario no es considerado algo que se pueda enseñar. Las denominadas “ciencias empresariales” se parecen más a la arqueología que a la astronomía que puede predecir el comportamiento planetario. Cuando los empresarios son presentados en los medios de comunicación de masas como líderes carismáticos esas disciplinas se acercan más a la astrología.

### **La contabilidad y el entorno.**

Descontando que la propia calculabilidad es fuente de disensos, en los usos e interpretaciones de la información contable se está en el núcleo de la fuente habitual de conflictos y desacuerdos. Las diversas audiencias para las que se genera información por medio de procedimientos contables y sus distintos intereses es la explicación inicial de distintas formas de interpretar los datos. No se trata de que no se esté de acuerdo con lo que indican los números del balance o de la cuenta

de resultados. La línea final es siempre clara y unívoca: se ganó, se perdió, se empató. El equilibrio entre créditos y débitos es el mecanismo que permite llegar a la información esencial del desempeño en un determinado período.

Pero la misma información se puede emplear para distintos fines y propósitos. La información que la gerencia requiere para controlar costos no es la misma que la que demanda el accionista que quiere saber si el dividendo pagado es el mayor posible. Si los costos en que se incurrió son para justificar exacciones de recursos que deberían haberse incluido en la determinación de los impuestos, o si son efectivamente gastos necesarios para la operación. Múltiples audiencias con diversos intereses sobre la información pueden provocar distintas interpretaciones de los (supuestamente) mismos hechos registrados contablemente. Pero esto no es todo el panorama. Los datos se pueden “masajear”, “cocinar”, “pulir”, “esconder”, “disimular”. Las jergas de las ocupaciones revelan diversos procedimientos para que los datos digan lo que alguien quiere oír o decir, ya que jamás hablan por sí solos. Con un requisito adicional: y es que deben convencer. En este sentido la contabilidad se puede comprender como una retórica, en el sentido aristotélico, esto es la generación de un discurso argumental para persuadir a otros. Si los números no convencen a todas las distintas audiencias para las que se producen serán revisados, vueltos a examinar, auditados: las cifras serán escuchadas para comprender a cabalidad lo que dicen a cada una de las partes interesadas.

Las controversias en torno a las prácticas contables suscitan interés por saber cómo se establecen instituciones para limitar las decisiones discrecionales de las gerencias sobre las modalidades que emplean para confeccionar los reportes financieros de su gestión. Hay distintos actores involucrados y en de diversas maneras, que desempeñan roles diferentes. Hay asociaciones profesionales de contadores y auditores y firmas que proveen los servicios de auditoria e instancias reguladoras y supervisoras del Estado. Las organizaciones procuran lograr que sus

comunicaciones sean legitimadas por medio de este tipo de agencias y para ello se establecen procedimientos estandarizados. La constitución de un entorno de este tipo tiene fuertes incidencias en los procesos comunicacionales y operacionales de la propia organización pues debe adaptar sus propios procedimientos a los requerimientos que desde este contexto se le demandan.

En este análisis se transita desde la contabilidad de gestión hacia la financiera, tránsito que ocurre no por autopistas, sino por sinuosos caminos de ripio. Los dispositivos organizacionales para reprocesar la información contable consisten de puestos de trabajo y unidades que enfrentan complejidades cuya reducción requiere no sólo consumir bastante energía organizacional sino que debe hacerse de maneras y bajo formas prescritas normativa y legalmente. El ajuste que se expresa en las formas que adoptan los reportes financieros debe ser aprobado por instancias externas, los auditores, que se pronuncian acerca de la calidad de las prácticas contables y la consistencia de la información y los resultados.

### **La contabilidad y sus aportes comunicacionales en la organización.**

Hemos adelantado algunos de los principales usos de la contabilidad que se verifican en su evolución histórica para rendir cuenta del desempeño hacia audiencias o intereses externos a la firma. En esta sección abordamos el tema de los efectos de la información contable en la organización.

La información contable se emplea principalmente para dos funciones: tomar decisiones y ejercer control. Para tomar decisiones debe satisfacer el requisito de que constituya información organizada de manera adecuada para poder ejercer la autoridad decisional. El control de costos provee información acerca del desempeño de personas individuales, grupos de trabajo, unidades y subcomponentes de la

organización así como del de la propia firma.

En las organizaciones públicas, por ejemplo, empresas productivas estatales como CODELCO, no tiene mucho sentido evaluar el desempeño por las utilidades que se obtienen, pues están afectadas por el precio internacional que de ninguna manera puede ser razonable o significativamente afectado por la gerencia, aún cuando sea el mayor productor mundial de cobre. Lo que importa es el costo de producción pues sobre ellas las decisiones de la gerencia si puede tener efectos<sup>378</sup>. Si los costos de producción logran ser rebajados, la mayor eficiencia alcanzada mantiene la capacidad competitiva y la viabilidad de la firma frente a bajas de los precios. Si éstos se incrementan las utilidades o excedentes serán mayores. En general entonces en las empresas productivas del sector público la orientación de la información, su sentido, se concentra en la contención y rebaja de los costos.

En las organizaciones públicas que proveen servicios, como los sanitarios o educacionales, la situación es más complicada. Por una parte no están sometidas a una competencia, pues sus clientes o usuarios, constituyen una clientela cautiva, sea porque no tienen capacidad de compra o por que no existen proveedores alternativos de servicios equivalentes. La orientación hacia la contención de costos es sólo un aspecto que debe ser compatibilizado con las funciones de producción de, por ejemplo, los hospitales. Debido a que la organización de estos servicios se coordina jerárquicamente por medio de presupuestos, la

---

378 Al respecto ver la entrevista del Director de Presupuesto Sr. Marcel sobre el particular, en El Mercurio, viernes 19 de noviembre 2004: -¿Deben las empresas públicas evaluarse por sus resultados, como dice el ministro Dulanto? “Yo haría una distinción respecto de las empresas que producen commodities que tienen una alta variabilidad en el tiempo. Particularmente en el caso del cobre, uno no podría argumentar que las utilidades son solamente producto de la gestión. Porque de tener cero utilidades hace dos años atrás, Codelco ahora va a tener miles de millones de dólares en utilidades. Obviamente que ese salto es producto de la variación del precio del cobre, nadie podría argumentar que se debe a un salto gigantesco en la eficiencia de la gestión. En ese tipo de empresas, para evaluar la calidad de la gestión es más adecuado ver qué ocurre con los costos más que con las utilidades”.

operación se organiza mediante la programación de actividades tales como la cantidad de operaciones quirúrgicas de cada tipo o el número de exámenes para apoyos diagnósticos y similares. En el proceso de desarrollo de su diferenciación funcional esta modalidad de coordinación comienza a presentar fallas económicas debido a que la provisión de servicios de salud y las decisiones operativas que los componen están basadas en criterios médicos y no económicos. Sea por capturas corporativistas de las organizaciones o por las inversiones en tecnologías, los costos de la salud muestran tendencias al alza por lo que las fuentes de financiamiento, los pacientes y las aseguradoras presionan por una contención de los costos pero, contradictoriamente, exigiendo incrementos de la calidad de los servicios y reduciendo los riesgos de la intervención médica. La diferenciación genera espacios para que operen cuasi precios para lograr niveles de coordinación que permiten proveer más oportunamente los servicios a quienes los requieren. La determinación de estos cuasi precios no es por el funcionamiento de un mercado de competencia siquiera imperfecta, sino que consiste en procesos de negociación de tipo corporativista entre aseguradores y proveedores de servicios. Una vez acordado el precio (sea por prestación, diagnóstico u otra forma) la organización programa sus actividades procurando incrementar el número de prestaciones que le provean recursos adicionales a la asignación presupuestaria. Especialmente aquellas con precios acordados que le convienen, pues son los que mediante la negociación se fijaron por sobre sus costos de producción. La estructura de incentivos económicos adquiere relevancia puesto que puede estar desalineada respecto de las necesidades de salud expresadas por la población atendida. En otros términos pueden no lograr la satisfacción de expectativas de los pacientes y sus aseguradores al mismo tiempo que satisfacen la de grupos corporativamente organizados en los hospitales. Planteado de esta manera destaca que la capacidad de autorregulación profesional enfrenta una inflación de requerimientos pues junto con orientarse fiduciariamente

hacia el paciente, procurando siempre su bienestar, debe satisfacer los requerimientos de la administración (contener costos) y proveer de ingresos satisfactorios a los médicos. Las modalidades y mecanismos de coordinación se tornan extremadamente complejos y sobre todo inciertos. El encadenamiento lleva de vuelta hacia la comunicación que también experimenta una sobrecarga de improbabilidades y de limitaciones a la resolución de la doble contingencia. Lo que a simple vista aparecen son incompatibilidades manifestadas comunicacionalmente entre los deberes profesionales dictados por la ética médica con los requerimientos de la administración por la contención de costos. Los parámetros establecidos por la gerencia no son aceptados por los profesionales que no ajustan sus decisiones a ellos. La no colaboración se manifiesta en conductas que aparecen a la gerencia como despilfarros, mal uso de recursos, sobre utilización innecesaria de instalaciones (camas hospitalarias) o de dispositivos tecnológicos de diagnóstico (exámenes de laboratorio, radiología). Los puestos de trabajo que fungen como dispositivos de decodificación del entorno administrativo y de traducción de mensajes hacia el cuerpo profesional, especialmente las jefaturas de servicios clínicos, enfrentan inevitables presiones desde ambas partes que deben acomodar por medio de complejos procesos de negociación y de “navegación y flotación” que proveen mayor complejidad a la comunicación.

En el sector educacional la situación es similar con una diferencia sustantiva que se debe al hecho de que los docentes no son una profesión completamente desarrollada como la medicina. Esto implica que el nivel de autonomía técnica de los profesores es menor que la de los doctores. Aparentemente esta situación provee de mayor capacidad de control o de ejercicio de coacción sobre sus decisiones pedagógicas. Sin embargo, en la realidad esta percepción omite el hecho fundamental de que lo que ocurre al interior del aula está bajo el completo control del profesor. Su resistencia a la coacción se manifiesta en su retracción de la enseñanza que utiliza como regulación de su propia actividad.

Si se logra traspasar el velo de la semántica que se manifiesta discursivamente en formas que procuran convencer de la centralidad de los alumnos o educandos en la acción pedagógica - los conocidos “apostolados” de los pedagogos- y se observan los resultados educacionales, se puede constatar que la no colaboración es el mayor resultado de los procesos comunicacionales. Esto se manifiesta como no aprendizaje en las auditorías que contabilizan el rendimiento de los docentes a través de las pruebas aplicadas a sus alumnos.

En estos dos tipos de casos la comunicación no es capaz de proveer de un sentido compartido para las distintas instancias organizacionales. El incumplimiento de expectativas recíprocas aparece como constantes situaciones de crisis, insatisfacción, frustración y conflictos. En ellas la información que provee el sistema contable no genera una aceptación del sentido sino, al contrario, sirve para producir disensos constantes. Sin embargo, no por ello la organización deja de operar y funcionar<sup>379</sup>. Los alumnos asisten a la escuela y probablemente aprenden más que si no fueran. Los pacientes siguen siendo tratados y muchos son sanados. Pero los involucrados manifestarán que esto se logra con costos que no aparecen registrados en la contabilidad: los costos humanos y personales. Esta semántica es indicativa de que la comunicación no logra - a través de la coordinación y la colaboración- los niveles de cooperación adecuados para realizar los propósitos de la organización. Su manifestación en la información que queda excluida del sistema contable es comunicacionalmente significativa, pues se constituye como tema de conversación, discusión, análisis y negociación. De modo que la contabilidad sigue operando como un dispositivo comunicacional pero ahora no por la información que provee, sino por la que excluye.

La contabilidad como proveedora de información para la evalua-

---

379 Rodríguez M., Darío, Pilar Opazo B. y con la colaboración de René Ríos F. 2007. Comunicaciones de la Organización. Santiago, Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile. Especialmente los capítulos VII. Pp.525 a 538 y cap. VIII.

ción del desempeño también presenta limitaciones en las organizaciones que constituyen el tercer sector. La restricción que presenta la información es que la evaluación de desempeño tiene muchas dimensiones distintas, no siempre compatibles entre sí, pues se dirige hacia aspectos diversos de la propia organización. “En las empresas hay una línea financiera final (de resultados). Las ganancias o las pérdidas no son en sí mismas suficientes para juzgar el desempeño, pero al menos son algo concreto. Les guste o no a los ejecutivos, las ganancias serán utilizadas para medir su desempeño. Cuando los ejecutivos de organizaciones sin fines de lucro, sin embargo, enfrentan decisiones riesgosas, deben primero pensar exhaustivamente los resultados deseados – antes que puedan determinar los medios para medir el desempeño y los resultados. Para cada institución sin fines de lucro, el ejecutivo que lidera eficazmente debe primer responder la pregunta, ¿cómo se definirá el desempeño de la institución?”<sup>380</sup>. La definición del desempeño no es unívoca pues refiere a aspectos tan disímiles como el uso de recursos, la captación de donaciones, la expresión de valores, la eficacia de las intervenciones, la legitimización ante la opinión pública o la aceptación por parte de los beneficiarios de su labor o, finalmente, si han logrado cambiarle la vida a alguien de alguna manera significativa.

La información contable usualmente se acompaña con una contabilidad complementaria que registra el número de atenciones por tipo o categoría, la cantidad de voluntarios activamente involucrados, el volumen de población atendida y otros similares. La complejidad operacional consiste en que la organización debe cruzar la información financiero contable con la que registra las actividades que realizan su verdadera misión. Ese cruce demanda desplegar mayores capacidades calculativas pues puede generar índices absolutamente carentes de sentido, por ejemplo, respecto de los valores que inspiran

---

380 Drucker, Peter. 1990. *Managing the Non Profit Organization. Principles and Practices*. New York, NY: Harper Collins Publishers.

u orientan a la organización. El proceso de reducción de lo cualitativo a cantidades que caracteriza a la contabilidad no es posible dado que este tipo de organización no opera frente a un mercado en el que los precios contienen la información necesaria para tomar decisiones<sup>381</sup>. La demanda por sus servicios no está constituida tampoco por consumidores o usuarios y habitualmente tiene que salir a buscarlos, identificarlos e incorporarlos a sus procesos de intervención. No obstante todas estas restricciones, las fundaciones y corporaciones logran reducir la complejidad si desarrollan sistemas de control de gestión adecuados para sus operaciones y desempeños. La aplicación en este tipo de organización de herramientas de gestión desarrollados para las firmas con fines de lucro, como la planificación estratégica, diversas modalidades de evaluación de desempeño y la propia contabilidad, requiere adaptaciones inteligentes para poder dar cuenta a las diversas audiencias e incumbentes (stakeholders)<sup>382</sup>.

En las empresas con fines de lucro, constituidas como sociedades anónimas, la contabilidad y los reportes financieros permiten dar cuenta del ejercicio de la responsabilidad al directorio, accionistas y entes estatales de regulación. Sin embargo, la contabilidad no está exenta de disensos. Esto no sólo se refiere a los escándalos como el de Enron y otras grandes empresas cuyos ejecutivos han falseado información o la han reportado de manera engañosa. Sin llegar a adquirir esta connotación la contabilidad es objeto de numerosas disputas y conflictos de interpretación entre diversos actores.

El uso de la información, así como las maneras de organizarla en reportes, de registrar gastos (como tales o como inversiones), los distintos métodos para calcular la depreciación de los activos, el uso de franquicias tributarias y su aplicación sobre determinados costos

---

381 Ibid.

382 Anheier, Helmut K. 2000. "Managing non-profit organisations: Towards a new approach." ;

Rodríguez, Darío. 2002. Gestión Organizacional. Elementos para su estudio. Santiago: Ediciones P. Universidad Católica de Chile.

y otros instrumentos fiscales, se deciden por la gerencia de manera discrecional. La cuestión que aparece es acerca de cómo y en base a qué criterios y para qué objetivos la gerencia decide las formas de estructurar sus reportes. Ya no se trata de analizar la forma de organizar la información para distintas audiencias, sino de buscar explicaciones que permitan dar luces sobre dichas decisiones. Así, por ejemplo la labor habitual de las firmas auditoras se expresa en el pronunciamiento en los informes de que la contabilidad se ha realizado siguiendo las prácticas contables aceptadas. ¿Cómo se llega a dicha aceptación?, ¿quiénes la aceptan?

Un cúmulo de investigaciones empíricas acerca de la institucionalidad del sistema económico proveen evidencia de que la disposición institucional tiene efectos sobre las propias organizaciones, ya sea que se trate de entidades regulatorias del Estado o los campos en los que la actividad de cada organización está incluida<sup>383</sup>. La adopción de determinadas prácticas contables por parte de sociedades anónimas, por ejemplo, no revelan un proceso de adaptación pasiva al entorno regulatorio y legal o de las firmas de auditorías. La proposición de que los entornos son creados por la operación de distinción de la propia organización recibe sustento empírico en modelos estadísticos que descartan hipótesis derivadas de las teorías exclusivamente económicas y apoyan las que suscitan las teorías neo-institucionalistas<sup>384</sup>. En el caso de la introducción de nuevas prácticas contables debido a cambios en el tratamiento de inversiones en capital para fines tributario analizada por Mezias, no sólo las grandes sociedades anónimas sino también las principales firmas de auditoría estaban divididas en la decisión de adopción. Mientras la organización no convierte la infor-

---

383 Fligstein, Neil. 2001. "Theoretical debates and the scope of Organizational Theory." en *Handbook of Sociology*, editado por C. Calhoun, C. Rojek y B. Turner. New York: Sage Press.

384 Mezias, Stephen J. 1990. "An Institutional Model of Organizational Practice: Financial Reporting at the Fortune 200." *Administrative Science Quarterly* 35 3 (Sep 1990):431-457.

mación que recibe del entorno en tema para tomar decisiones, ya sea porque las resiste o presionan para que las normativas se modifiquen, sus operaciones no serán modificadas. La aceptación de determinadas prácticas contables no sólo se logra por medios coercitivos -el ejercicio del poder de las instancias regulatorias e impositivas del Estado- sino también por intereses corporativos, marcos interpretativos y expectativas de las firmas de auditorías y de las asociaciones profesionales de contadores públicos y auditores.

Las dificultades que se espera que la contabilidad resuelva se refieren, de acuerdo a las teorías económicas sobre agencia, a la relación entre el principal y el agente que postulan se resuelven por medio del diseño de incentivos establecidos en los contratos de desempeño. La fuente de esta problemática es la separación entre la propiedad y el control (o entre propiedad y posesión)<sup>385</sup>. La separación permite diferenciar los derechos de decisión gerencial de los procedimientos de control y monitoreo del desempeño. En las sociedades anónimas abiertas la estructura típica incluye un directorio, conformado por propietarios o accionistas mayoritarios, inversionistas institucionales y por expertos en decisiones que no tiene propiedad sobre la riqueza de la firma. El control se ejerce por medio de la disposición de información financiera que ha reducido la complejidad operacional en resultados acerca del flujo neto de caja. Una de las decisiones cruciales de los directorios es la selección del equipo gerencial y de la firma de auditoría que verificará y ratificará la información financiera que provee el sistema de contabilidad<sup>386</sup>. Los contratos de desempeño para el equipo gerencial distribuyen los riesgos de los procesos de decisiones y los separan de los riesgos que enfrentan los accionistas. Como éstos pueden libremente deshacerse de sus derechos sobre el patrimonio y los flujos de caja futuros, es decir, vender sus acciones en un mercado

385 Chandler, Alfred D., Jr. 1984. "The Emergence of Managerial Capitalism." *The Business History Review* 58 4:473-503.

386 Fama, Eugene F. y Michael C. Jensen. 1983. "Separation of Ownership and Control." *Journal of Law and Economics* XXVI June.

-la bolsa- en que este tipo de transacción es de bajo costo, separan sus riesgos residuales de los que conllevan los procesos de decisión. Estos consisten básicamente en la adquisición de activos cuyo desempeño es incierto (de aquí el riesgo) y en la asignación de recursos para obtener rendimiento de los activos.

Diversas interpretaciones y sus precedentes en teorías económicas sobre la organización de la información financiera revelan las dificultades de generar consenso sobre la evaluación del desempeño. Mientras para algunos lo que importa en los resultados es el comportamiento de los flujos netos de caja, para otros es la obtención de valor económico agregado. La confección de reportes a partir de la información contable para permitir determinar el valor agregado es operativamente distinta. Esta diferencia revela no sólo diversas formas de cálculo sino también distintas interpretaciones acerca de lo que constituye un retorno a la inversión.

En una economía en la que participan inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones, las exigencias sobre la calidad, transparencia e interpretabilidad de la información contable se incrementan significativamente<sup>387</sup>. El subsistema se diferencia de manera creciente y genera organizaciones dedicadas a examinar la información para decidir acerca de si una determinada firma califica para recibir inversiones de estos fondos. Las firmas dedicadas a la clasificación de riesgos se estructuran en una institucionalidad privada, aunque habitualmente regulada por entes públicos, con gran influencia sobre las decisiones de inversión y de desinversión. No menos importante es la función que en este aspecto desempeñan las bolsas de comercio en las que se transan las acciones de las compañías. Cómo se determina el precio de la acción depende de la calidad de la información que proveen los sistemas contables junto con las políticas de reparto de dividendos y lo que vaga o ambiguamente se puede describir como

---

387 Stinchcombe, Arthur L. 1990. *Information and Organizations*. Berkeley: University of California Press., cap. 1.

el prestigio de los integrantes del directorio y de los equipos gerenciales. El ritmo que presenta en las últimas décadas la diferenciación funcional del sistema económico se debe, en parte, a la estructura organizacional que separa los procesos de decisiones de los de control y autorización.

Esta estructura distribuye la información de modo que en los niveles operativos se cuenta con el detalle, contexto e información simplificada acerca de aspectos específicos del entorno sobre los que se decide. Estos niveles proponen decisiones a las instancias jerárquicas superiores que los sancionan, aprueban o rechazan. Para tomar dicho tipo de decisión los supervisores no disponen del mismo tipo de información que los subordinados pues el traspaso de información pormenorizada tiene costos a menudo significativos. Entre otros, el del tiempo del supervisor que no puede destinarlo a examinar detalles, puesto que también debe responder a las proposiciones de otros subordinados. La agregación de los datos en categorías más amplias constituye una reelaboración de información que reduce la complejidad a niveles apropiados para fijar la atención y la comunicación tematizada, en torno a pocos aspectos que son definidos como los cruciales para la decisión.

Las temáticas acerca de las cuales se conversa y comunica por medios escritos o electrónicos son las decisiones de asignación de recursos y de inversión en activos objetuales, cuya complejidad se reduce por medio de los datos contables. Todo lo cualitativo que podría caracterizar los objetos, máquinas, instalaciones, insumos, materias primas se traduce a términos cuantitativos expresados en dinero.

### **Conclusión.**

Las decisiones y el control se hacen por medio de la información que procesan los sistemas contables y la comunicación está temati-

zada como decisiones. Las organizaciones definen el entorno al constituirse por medio de su diferencia con él. La información que éste le provee es una operación de la propia organización que capta la que sus propias operaciones definen como novedad que el sentido la define como relevante o significativa. El sistema de contabilidad, tanto de costos como financiera, es un dispositivo comunicacional que hace posible la comunicación organizacional pues indica aquellos temas sobre los que es necesario tomar decisiones, incluyendo las de ejercer o activar los mecanismos de coordinación y control. Produce información por medio del registro de eventos (las transacciones) en dos partidas que constituyen la doble entrada de datos. Los datos se constituyen como una traducción de cualidades a cantidades expresadas numérica o monetariamente.

Por la forma cómo la contabilidad se ha constituido y por las que opera, restringe el ámbito temático de la comunicación sobre aquellos entornos que no pueden ser sometidos a una reducción calculativa que haga sentido. El entorno que constituyen las personas presenta dificultades insolubles para su reducción cuantitativa excepto en aquellos aspectos en los que tiene sentido hacerlo: los demográficos, acerca de la cantidad de trabajadores, sus atributos como sexo, edad y antigüedad; los gastos en que se debe incurrir para compensar sus aportes con remuneraciones, beneficios e indemnizaciones. Las decisiones frente a opciones siempre constituyen riesgos, pero determinar el precio que implican las decisiones acerca de la administración y gestión del personal sólo se pueden establecer sobre la base de datos incluidos en el sistema contable.

La mayor parte de las decisiones se adoptan utilizando la información que proviene de dicho sistema contable por lo que contribuye significativamente a la tematización de conversaciones y a la definición y establecimiento de agendas de reuniones. Los disensos que surgen de las diversas interpretaciones de la información y sus usos, revelan que también aporta a la creación de sentido pues hace posible reducir el

rango de opciones sobre las que se hacen selecciones. Sin contabilidad y el desarrollo de facultades calculativas, la comunicación organizacional se convertiría en divagaciones que inevitablemente harían perder el foco de las decisiones y las comunicaciones resultantes. Dado que sirve de base para las decisiones, es una elaboración calculativa de las premisas decisionales y una de las principales fuentes de demanda de actividad decisional y de control.

La contabilidad registra sólo aquello que se puede cuantificar por lo que reduce la complejidad de la organización al proveer información solamente para lo que puede ser materia de decisión. Como el elemento que constituye la organización son decisiones (tematizadas comunicacionalmente), la complejidad consiste en la cantidad de decisiones que se pueden tomar dentro de sus límites que son establecidos por el sentido. La capacidad de procesamiento de información que permiten las herramientas informáticas contemporáneas produce mayor cantidades de decisiones contribuyendo al incremento de la complejidad organizacional. En consecuencia la comunicación experimenta una mayor demanda sobre la pertinencia de los temas, el monitoreo del entorno y las conexiones de la organización con él. Estos procesos generan una ampliación de la diferenciación funcional, de la distribución de la reducción de complejidad por medio de rutinas y de simplificación de la información haciendo más improbable la comunicación y la resolución de la doble contingencia. La contabilidad es un potente dispositivo para incrementar las probabilidades de resolución efectiva de ambas.

La capacidad para establecer una adecuada gestión de la información económica es una condición que da fundamento y sustenta la capacidad para realizar el propósito de la organización. Sin embargo, es sólo una base, no la información siquiera más relevante para ella. En la siguiente sección se analiza la información sobre las operaciones propias.

## 2. Información y registros de la operación de intervención social.

La estructura jerárquica de la organización se corresponde con dos aspectos centrales: el plazo de los resultados<sup>388</sup> y el tipo y nivel de simplificación de la información que se pone a disposición de los distintos puestos de trabajo<sup>389</sup>.

### Información y jerarquía organizacional.

La jerarquía diferencia puestos de trabajo según el plazo de los resultados. No tiene mucho sentido que la labor de un estafeta se evalúa en plazos de tres años, pues sus resultados son relevantes a nivel mensual, o incluso semanal. Del mismo modo, poco sentido hace que un gerente sea evaluado por resultados mensuales; habitualmente se hace por tres o incluso cinco años, con evaluaciones parciales anuales o bianuales. Así como los plazos de los resultados son distintos, la información que se utiliza en los distintos niveles jerárquicos también lo es. En la cúspide es más equívoca, interpretable, ambigua. Esos atributos se pueden reducir mediante programas que van generando información más simplificada, pero no es suficiente para satisfacer las necesidades de información estratégica. Por eso en los directorios, se seleccionan personas con amplias conexiones sociales que les permiten acceder a una rica diversidad de fuentes de información y conocimiento. La prospección de posibles escenarios futuros, el largo plazo son habituales en este ámbito.

A nivel operativo, en el otro extremo jerárquico, observamos a personal operativo llevando a cabo programas en base a rutinas que

388 Jaques, Elliott. 1991. "In Praise of Hierarchy." págs. 108-118 en *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, editado por G. Thompson, J. Frances, R. Levacic y J. Mitchell. London: Sage in association with Open University.

389 Stinchcombe, Arthur L. 1990. *Information and Organizations*. Berkeley: University of California Press., cap.

requieren solamente que se emplee información en forma binaria: si o no. Un administrativo que ingresa licencias médicas a un sistema computacional se ve enfrentado a un formulario en pantalla, que establece pocos campos de información que es poco interpretable: viene el RUT del médico, está el código del diagnóstico y el número de días de duración de la licencia. El operador no requiere interpretar ninguna información, toda la situación se simplifica a pocos datos, unívocos y precisos.

En los programas de intervención social el registro es más complicado. En primer término porque se trata de servicios. Se pueden contabilizar las horas de atención terapéutica que cada persona atendida ha recibido, establecer algunos indicadores de avance, describir la situación o cuadro con que ingresó al programa en base a algunos indicadores. Pero la calidad de la interacción presencial es difícil de captar o de construir incluso desde este tipo de datos. En los trabajos relacionales, que se caracterizan por interacciones más intensas, el control y expresión de las emociones constituye una fuente de desgaste del personal<sup>390</sup> y acerca de ello, la información que se puede registrar no es muy certera; e intentar recopilarla puede incluso constituirse en una fuente adicional.

La pregunta crucial entonces es, de cara a esas limitaciones: ¿Qué actividad o intercambios registrar?

### **Propósito de la organización e información relevante.**

Para aproximarse a la respuesta se debe tener en cuenta siempre el propósito de la organización, o su misión, pues este provee el sentido

390 Morris, J. Andrew y Daniel C. Feldman. 1996. "The Dimensions, Antecedents, and Consequences of Emotional Labor." *The Academy of Management Review* 21 4 (Oct., 1996):986-1010.;

James, Nicky. 1992. "Care = organisation + physical labour + emotional labour." *Sociology of Health & Illness* 14 4:488-509.;

Wharton, Amy S. 2009. "The Sociology of Emotional Labor." *Annual Review of Sociology* 35 1:147-165.

del cual emerge el sistema de clasificación de eventos y la definición de lo que son hechos relevantes para la organización. En vez de partir desde lo que es habitualmente el inicio de un proceso de provisión de algún tipo de servicio, consideramos que es más facilitador partir desde su culminación. Esto es, la respuesta a ¿qué nuevo estado se ha alcanzado que defina el egreso del programa? Esto remite a los cambios que se intenta producir o contribuir a generar, en suma, al propósito de la intervención. La organización debe procurarse tener indicadores mínimos acerca de los cambios o modificaciones que su programa contribuye a generar. ¿Dejó de estar en riesgo una niña? ¿Superó la pobreza una familia? ¿Es capaz de generar ingresos autónomos una mujer jefa de hogar? ¿Dejó de ser adicto el joven atendido por consumo de drogas? Los estados finales son acerca de los que se requiere disponer de información, pues permite tomar la decisión crucial de terminar la intervención.

Este ejercicio requiere operacionalizar variables que describen estados. Esto consiste en identificar conceptos que provienen de las teorías sobre el cambio (social, personal, situacional), y realizar operaciones sencillas que les permitan tomar valores. La forma más simple es presencia/ausencia: ¿consume drogas?, ¿tiene trabajo?, ¿está protegida de la violencia marital? Por cierto que, a su vez, esto requiere comprender adecuadamente el fenómeno sobre el cual se está interviniendo y la dirección del cambio que se pretende lograr.

Al orientar la generación de información referida al estado final de la información se ordena y provee de sentido, puesto que es más fácil vincularla con el propósito del programa de intervención y con el de la misión. Lo principal en esta operación es que se preserve el sentido del propósito y no se transe en indicadores más simples, que registran actividades, pero no informan acerca de los resultados.

Por supuesto que es altamente complejo y difícil. Pensemos por un momento en un propósito como el de dignificación de personas. ¿Cómo sabemos que ha sido dignificada? Esto requiere precisar deter-

minadas conductas observables que diferencian lo más nítidamente posible, a una persona dignificada de una que no aún no lo está. Esto se puede confundir con otros aspectos, por ejemplo, con la conducta asertiva, que quizás sea un componente de esa dignidad que se pretende lograr. También se puede confundir con aspectos que se vinculan con los resultados de procesos de habilitación de los usuarios, que aprenden la semántica del programa y que van generando respuestas o actos de habla, apropiadas para manifestar su agradecimiento, deferencia o incluso, sometimiento o sujeción en una relación de poder. Como se puede apreciar el esfuerzo, el estudio de los conceptos y su expresión en variables, la medición de éstas por medio de operaciones que permitan disponer de confiabilidad y validez, así como de que sean repetibles, no son condiciones triviales. Enfrentar estos desafíos es probablemente una de las fuentes más fundamentales de procesos de profesionalización en el ámbito de los emprendimientos solidarios. Con la incorporación de profesionales entrenados en la investigación social estos desafíos se pueden abordar con mayor probabilidad de éxito. Esa incorporación puede ser como miembros de la organización o como proveedores de servicios externos o subcontratados. También se puede recurrir a universidades o centros especializados. En nuestra experiencia, el aporte de estudiantes en práctica profesional para realizar este tipo de proyecto ha sido muy significativo y satisfactorio para las organizaciones y también para ellos.

El ejercicio de establecer las condiciones de egreso así como la información necesaria para tomar la decisión suele ser fuertemente enriquecedor para los integrantes de la organización y muy esclarecedor de la propia misión. Este desafío se debe abordar considerando los límites de la racionalidad, es decir, se debe operar en el marco de una racionalidad limitada o dentro de límites (*bounded rationality*), descrita en el capítulo 8, sobre gestión organizacional y en el primero sobre descripciones de la sociedad. Es decir, no se trata de encontrar el cambio verdadero, el que realmente ocurrió, sino satisfacer ade-

cuadamente la necesidad de información para sustentar la decisión de egreso del programa. El IPC es un promedio de la inflación, no el verdadero incremento de los precios que cada comprador enfrenta, no es, en ese sentido, el real, sino el que expresa dicho promedio. Su utilidad radica en que permite registrar y observar las fluctuaciones o cambios. Muchas medidas empleadas cotidianamente son así, incluso las cuentas nacionales no pretenden recoger toda la actividad económica de un país. El real desempeño no necesariamente es lo que registra la medida, pero la utilidad de ésta es que permite observar los cambios de tendencia. A menudo en el campo de la acción social, se busca justificar la carencia de medidas y de generación de información relevante, bajo excusas de este tipo, que no son excusas válidas. Las ciencias sociales, incluida la economía, presentan siempre este tipo de problemas de medición. Lo sustancial e importante es que se debe disponer de información para tomar decisiones. Lo relevante es que haga sentido para la toma de decisiones, no si es la verdadera o real.

Esta aproximación pragmática tiene un efecto refrescante, puesto que hace relativo el valor de la exactitud: es preferible disponer de una aproximación, que no disponer de ningún tipo de información y tomar decisiones a ciegas.

Los equipos que se desempeñan en la provisión de servicios de cuidado o de reparación expresan habitualmente que están sobrecargados de trabajo. Esta es otra limitante para la generación de información, puesto que ella debería originarse desde su propia actividad y ser, en consecuencia, registrada por ellos mismos. Sin embargo, y especialmente para el caso del trabajo de profesionales, la exigencia de llevar registros no puede disminuirse o aplacarse. En el caso de la medicina, sería equivalente a que el médico no anotara en la ficha clínica o que los hospitales no registraran en los protocolos las dosis de los tratamientos o los resultados de exámenes de laboratorio. El equivalente funcional a la ficha clínica del médico, debería existir en los programas sociales, y ser una exigencia de la propia organización.

Para hacerla exigible, sin embargo, debe proveer el sustento tecnológico. Los cuadernos en que se anotan los eventos en tratamientos, o cuidados, suelen ser inútiles. Rara vez se vuelven a consultar y no permiten generar informes. En muchos casos, ni siquiera son una fuente interesante de narrativas para sostener investigaciones de tipo cualitativo.

Tampoco se trata de irse al extremo opuesto, de registrar todo con el mayor detalle. Esto llevaría a una paralización de la operación, de manera inevitable. Se trata de diseñar y establecer un registro inteligente que permita captar lo esencial o imprescindible para tomar una decisión, como la de egreso, o de cambio de intervención. Esa información tendría que estar referida a la persona que es intervenida, no a la actividad que realiza el cuidador. Esta última puede servir para alimentar un sistema de gestión del desempeño, al usarse como fuente para introducir cambios o correcciones de la conducta hacia la que se considera adecuada por el programa. Pero lo central es la información acerca de la persona beneficiaria o usuaria. Tampoco se trata de toda la persona, sino solamente de aquellos aspectos en los que se produce la interacción con la organización, a no ser que otra fuese también relevante. No tiene sentido para la organización recabar información que queda excluida de su propia operación. En algunos programas es posible que saber cuántos y qué amigos tiene la persona sea relevante, pero en otros no. Por esto, cada organización, de acuerdo a sus propósitos define cuál es la información relevante para ella misma.

### **Diseño del registro de información.**

El diseño y producción de información no es muy distinto al que se enseña en los ramos de metodología de la investigación social a los estudiantes de Ciencias Sociales. En forma resumida, consiste en la representación en un espacio de filas y columnas, en que cada columna es una variable. Se puede registrar todos los nombres y ambos apelli-

dos en una columna, pero es preferible separar cada nombre y cada apellido en una columna distinta. Eso facilita, por ejemplo el ordenamiento alfabético. En nuestro país las personas tienen un RUN (Rol único nacional, que es el número de identificación), que se compone de tres elementos: el número, un guión y un dígito verificador que se obtiene mediante la aplicación de una fórmula al primer número. Habitualmente se registra y usa completo, pero el guión restringe su uso computacional, pues se procesa como texto y no como número. Por ello es preferible disponer de dos campos para este número: el RUN y el dígito verificador separados. Este ejemplo sencillo permite ilustrar el proceso analítico de descomponer un fenómeno en sus partes (o variables) que lo conforman. Si hay una constante (todos son chilenos, por ejemplo), no tiene mucho sentido registrar la nacionalidad.

El ejercicio de diseñar el sistema de registro y medición tiene una ventaja adicional: abre la posibilidad de romper con prejuicios que resultan en rótulos que se aplican sin reflexión. En los barrios y poblaciones incluso los vecinos describen con alta frecuencia los problemas del barrio en base a la rotulación (abunda el microtráfico, hay pandillas y similares). No se trata de que no existan esos problemas, la cuestión es si es la mejor descripción de que se puede disponer para hacer un diagnóstico más certero y se debe distinguir esa descripción del uso de una semántica instalada por servicios públicos, los medios de comunicación de masas e incluso, los propios programas sociales. Si se observa el uso del término “riesgo social”, se verá que es tan amplio y aplicado a tal variedad de situaciones sustantivamente distintas y diversas (para otro observador), que su capacidad de proveer información queda limitada. Esto alerta sobre el uso de categorías que se podrían considerar se ponen de moda en el campo de la acción solidaria (en el capítulo primero expusimos el tema del capital social en este sentido también). No hay nada intrínsecamente incorrecto o errado en su uso, sólo se llama la atención a mantener una vigilancia

cautelosa y prudente acerca del significado y consecuencias reales de la retórica con que se expresa la semántica de la intervención social. Esto implica no confundir las categorías que se emplean en ella pues pueden ser un impedimento relevante para los esfuerzos de medición y registro.

Los datos son abstracciones metodológicas: se obtienen de las operaciones de observación y de su registro. Las distinciones con que se observa (está claro u oscuro, está lleno o vacío, el sol sale o la tierra rota) provienen de las teorías, compuestas de conceptos y sus relaciones. La explicitación de la teoría que guía la intervención social es un paso ineludible para diseñar el sistema de información, porque, a su vez, distingue lo accesorio de lo fundamental; lo importante de lo banal. Los lectores habitualmente llenan formularios en que cada vez se les pide la edad y el sexo. Vale preguntarse en algunas ocasiones, si esa información se usa para algo, alguna vez, o si sólo es parte de un ritual irreflexivo de la burocracia. Si la intervención no tiene ningún uso para datos biométricos, no tiene sentido registrar esa información. La teoría del cambio que guía la intervención social, además, debe ser consistente con la misión y los supuestos latentes que la sustentan. Esos supuestos tienen que ver con si los seres humanos pueden cambiar o qué límites tienen los cambios a que se pueden exponer. También contienen supuestos acerca de lo que es capaz o no de hacer la intervención misma, de las motivaciones de los que se involucran en ella, así como de los resultados deseables. Esos supuestos habitualmente no son explicitados, en parte porque no es necesario que lo sean, pero también porque es difícil y trabajoso hacerlo. Pero si el propósito de la organización que desempeña programas sociales no realiza al menos un análisis básico de las teorías que emplea con los propósitos establecidos en su misión, actuará a ciegas y corriendo el riesgo de incorporar paradigmas o técnicas incompatibles consigo misma. Como los datos son productos de las distinciones teóricas usadas para observar, estas deben ser mínimamente explicitadas,

conocidas y examinadas. Al menos uno de los objetivos de su examen, es determinar su vigencia actual.

Esta argumentación implica, por necesidad, que no es necesario registrar todo los eventos que ocurren: basta con aquellos que desde la teoría se pueden considerar como los esenciales. Por otra parte, también al considerar a la intervención como una oferta comunicacional, que puede eventualmente ser rechazada también, son los contenidos principales de dicha oferta los que se deben observar. Si se ofrece trabajar sobre las capacidades de personas, no tiene sentido registrar datos acerca de su vecindario, salvo que ellos contengan información relevante acerca de ciertas capacidades. Si la oferta de la intervención apunta hacia la protección de derechos, sus fuentes de vulneración serán significativas, así como las de resguardo. Pero mucha otra información será irrelevante. La reducción de complejidad se realiza seleccionando qué elementos se relacionan con cuáles otros: esta selección provee de sentido a las comunicaciones, que permite tu continuación y encadenamiento en el tiempo.

Las decisiones en torno a qué tipo de registro diseñar y qué datos se incluyen es una forma de observar cómo la organización enfrenta las complejidades y las incorpora como modalidades de reducción de incertidumbres en sus operaciones. Estas pueden estar ajustadas o no, acopladas adecuadamente o no. Todo ello es verificable para observadores externos e internos. No se requiere mucho más que reflexiones acerca de estos temas para lograr un acuerdo operativo.

### **Tecnología de información.**

Como en la actualidad las herramientas computacionales están más disponibles y más al alcance de muchos programas, sería una decisión económicamente ineficiente no emplearlas para realizar los registros. Los programas requeridos, especialmente las bases de datos<sup>391</sup> sirven plenamente a los propósitos de registro. Además, y

391 Como Access que está incluido en Office.

esto es fundamental, estos programas permiten convertir en rutinas la generación de informes o reportes y de análisis de datos que permiten identificar tendencias y patrones. El nivel de sofisticación requerido para programarlas no es alto. Las bases de datos relacionales (en oposición a las llamadas planas), son las más adecuadas, puesto que mediante un campo llave (como el RUT, por ejemplo) se pueden ir vinculando distintas bases que contienen distintas informaciones acerca de una misma persona. Así se puede tener un fichero con los datos demográficos y sociales, otro con los del perfil educacional, otro sobre las interacciones o eventos significativos durante el proceso de intervención, otro sobre resultados. Todos quedan relacionados mientras se disponga de un mismo campo común a todos ellos. Esto simplifica el diseño y permite ir incorporando ficheros con distinta información que luego puede ser fácilmente agregada o extraída.

La posibilidad de programar rutinas de análisis, es equivalente a incorporar al programa computacional los protocolos de análisis de datos. Esto presenta la ventaja de que la generación de reportes no requiere ser realizada directamente por profesionales, sino que puede ser delegada, como rutina operativa, a personal administrativo. Por supuesto la interpretación y lectura de la información que proveen los datos será de cargo de personas con más formación profesional, pero no se requiere destinar a ellos a labores operativas.

### **Conclusión.**

Producir datos puede ser visto como una enorme dificultad y algo inalcanzable. Pero esa visión refleja más las restricciones de la organización que lo que ésta puede lograr con esfuerzos que no llegan a ser ni titánicos, ni heroicos. No se puede lograr sin análisis reflexivos acerca de sus propósitos, los de los programas de intervención y de sus componentes, así como de las capacidades analíticas de su propio personal. Todas, o la mayoría de las limitaciones, se pueden superar

mediante vínculos y redes sociales que allegan recursos desde otras organizaciones a los emprendimientos solidarios. El esfuerzo será más que recompensado por las mejoras notorias en la capacidad para tomar decisiones más oportunas y más adecuadas a las nuevas situaciones que van emergiendo. Existen soluciones disponibles en programas que habitualmente la organización ya tiene a su disposición y lo que podría faltar se puede conseguir con programas de capacitación en su uso que no son de larga duración, y que en no más de doce horas lectivas, pueden proveer lo necesario para comenzar a elaborar registros inteligentes, útiles y significativos.

## Referencias bibliográficas.

- Anheier, Helmut K. 2000. “Managing non-profit organisations: Towards a new approach.”
- Beriain, Josetxo y José María García Blanco. 1998. “Introducción.” págs. 9-21 en *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Niklas Luhmann, editado por J. Beriain y J. M. G. Blanco. Madrid: Editorial Trotta S.A.
- Conrad, Lynne. 2005. “A structuration analysis of accounting systems and systems of accountability in the privatised gas industry.” *Critical Perspectives on Accounting* 16:1-26.
- Chandler, Alfred D., Jr. 1984. “The Emergence of Managerial Capitalism.” *The Business History Review* 58 4:473-503.
- Douglas, Mary. 1986. *How Institutions Think*. Syracuse NY: Syracuse University Press.
- Drucker, Peter. 1990. *Managing the Non Profit Organization. Principles and Practices*. New York, NY: Harper Collins Publishers.
- Durkheim, Emile. 1965 (1915). *The Elementary Forms of the Religious Life* Traducido por J. W. Swain. New York: The Free Press.
- Fama, Eugene F. y Michael C. Jensen. 1983. “Separation of Ownership and Control.” *Journal of Law and Economics* XXVI June.
- Fligstein, Neil. 2001. “Theoretical debates and the scope of Organizational Theory.” en *Handbook of Sociology*, editado por C. Calhoun, C. Rojek y B. Turner. New York: Sage Press.
- James, Nicky. 1992. “Care = organisation + physical labour + emotional labour.” *Sociology of Health & Illness* 14 4:488-509.

- Jaques, Elliott. 1991. "In Praise of Hierarchy." págs. 108-118 en *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, editado por G. Thompson, J. Frances, R. Levacic y J. Mitchell. London: Sage in association with Open University.
- , 2003. "Ethics for Management." *Management Communication Quarterly* 17 1:136-142.
- Lasker, Roz D., Elisa Weiss y Rebeca Miller. 2001. "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage." *The Milbank Quarterly* 79 2:179-205.
- Leonard-Barton, Dorothy. 1995. *Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Marmot, Michael; Wilkinson, Richard G. 1999. *Social Determinants of Health*. New York, NY: Oxford University Press.
- Mennicken, Andrea. 2002. "Bringing Calculation Back In: Sociological Studies in Accounting." *Economic Sociology: European Electronic Newsletter* 3 3.
- Mezas, Stephen J. 1990. "An Institutional Model of Organizational Practice: Financial Reporting at the Fortune 200." *Administrative Science Quarterly* 35 3 (Sep 1990):431-457.
- Mintzberg, Henry. 1992. *Diseño de Organizaciones Eficientes Traducido por R. M. Capmany*. Buenos Aires: Librería "El Ateneo" Editorial.
- Morris, J. Andrew y Daniel C. Feldman. 1996. "The Dimensions, Antecedents, and Consequences of Emotional Labor." *The Academy of Management Review* 21 4 (Oct., 1996):986-1010.
- Mumby, Dennis K. 2001. "Power and Politics." págs. 585-623 en *The New Handbook of Organizational Communication*.

Advances in Theory, Research, and Methods, editado por F. M. Jablin y L. L. Putnam. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

- Munford, Lewis. 1971. Técnica y civilización. Madrid: Alianza Editorial.

- Padgett, John F. 1994. "Marriage and Elite Structure in Renaissance Florence, 1282-1500."

-----, 2000. "Modeling Florentine Republicanism." Santa Fe Institute.

-----, 2001. "Organizational Genesis, Identity and Control: The Transformation of Banking in Renaissance Florence." págs. 211-257 en Markets and Networks, editado por J. E. Rauch y A. Casella. New York: Russell Sage.

- Padgett, John F. y Christopher K. Ansell. 1993. "Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434." The American Journal of Sociology 98 6:1259-1319.

- Rodríguez, Darío. 2002. Gestión Organizacional. Elementos para su estudio. Santiago: Ediciones P. Universidad Católica de Chile.

- Rodríguez M., Darío, Pilar Opazo B. y con la colaboración de René Ríos F. 2007. Comunicaciones de la Organización. Santiago, Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Rosanas, Josep Ma<sup>a</sup> y Eduard Ballarin. 1993. Contabilidad de Costes para Toma de Decisiones. Bilbao: Biblioteca de Gestión. Desclée de Bruwer.

- Stinchcombe, Arthur L. 1990. Information and Organizations. Berkeley: University of California Press.

- Weber, Max. 1964. Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

- Wharton, Amy S. 2009. "The Sociology of Emotional Labor." *Annual Review of Sociology* 35 1:147-165.
- Wilkinson, Richard y Michael Marmot. 2003. *Social Determinants of Health: the solid facts*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.



## Capítulo X.

### El modelo en Acción

Regina Funk<sup>392</sup>  
Ana María Haz<sup>393</sup>

En Chile no existe un modelo de certificación de calidad para programas sociales y la certificación de calidad en lo social es muy incipiente. Los intentos que se hacen suelen ser aislados y por lo general no se basan en un modelo propio. Ha habido algunos avances como la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, DIPRES con la implementación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG de la DIPRES, y Chile Calidad con su modelo de certificación de servicios municipales.

Es por ello que contar con un modelo de gestión de calidad para programas sociales permitirá poseer dispositivos de observación y autoobservación mensurable y por sobre todo comenzar por construir línea de base en los programas sociales.

Aumentar la relación eficacia / eficiencia, con lo cual potencialmente se ofrecen mejores servicios a los usuarios. Facilitar el proceso de toma de decisiones. Contar con una tecnología que permita demandar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. La

392 R. Funk, rfunk@uc.cl, Dra. en Psicología, Directora Ejecutiva CEES-UC, Académica de la Escuela de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

393 † Directora Fundadora CEES- UC, Académica de la Escuela de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora alterna proyecto Fondef: avanzar en calidad.

participación de la organización/ programa en el sistema de certificación le permite generar espacios de aprendizaje colectivo sobre el mejoramiento de la gestión, basado fundamentalmente en un proceso de autoevaluación realizado por quienes conforman la organización/ programa. La participación en el sistema puede ampliar las posibilidades de autosustentabilidad, en tanto pueden postular a la recepción de recursos.

En síntesis la participación del programa/organización en el sistema de certificación los coloca en sintonía con temas de preocupación a nivel público, como lo es la calidad de las políticas sociales y su contribución a la efectiva protección social de las persona.

Tomar la decisión por parte de la organización/ programa de incorporarse a este proceso de certificación de calidad requiere superar diversos obstáculos, uno de los primeros consiste en la dificultad de asignar los recursos necesarios para contratar un servicio de consultoría, para la autoevaluación y luego para la certificación. El segundo consiste en disponer de sus propios recursos, especialmente tiempos de profesionales, para asignarlos a las tareas que les demanda el proceso de certificación.

Los tiempos requeridos por la organización para participar en el proceso que lleva a los planes de mejora, a partir de la auto observación, así como los requisitos de profesionalización deben ser abordados por el propio emprendimiento solidario.

El proyecto de certificación de programas sociales debería estar incorporado al presupuesto operacional de la organización y responder a un profundo compromiso de la alta dirección con el esfuerzo en pos de una mayor calidad de su acción.

El beneficio que la certificación conlleva al reducir asimetrías de información frente a potenciales donantes constituye un excelente estímulo para lograr ese compromiso.

En suma, las organizaciones requerirán de recursos financieros incrementados. Para lograrlo el Centro de Estudios de Emprendi-

mientos Solidarios de la Pontificia Universidad Católica de Chile, CEES-UC distingue diversas fuentes que harán posible el acceso a fondos. Por una parte las donaciones. Al ser un centro que pertenece a la Universidad Católica, puede receptor donaciones de empresas, acogiendo a las franquicias tributarias que establece la Ley 18.681. La donación de una empresa para financiar la certificación de un determinado programa social no constituye una contraprestación a dicha empresa donante, por lo que califica para la franquicia tributaria. Se pueden postular a fondos públicos. El servicio nacional de menores, SENAME por ejemplo licita programas de atención a menores que son adjudicados a diversas organizaciones de distinto tipo. Entre ellas hay sociedades profesionales, Organizaciones no Gubernamentales, ONG, congregaciones religiosas, fundaciones y corporaciones. Estas diversas formas jurídicas indican que dicho organismo público dispone de oferentes cuyos servicios responden a una variedad de misiones y propósitos.

La colocación en la agenda de discusión sobre las políticas sociales y su ejecución, mediante seminarios, publicaciones, talleres, encuentros y programas de docencia, permitirá que organismos públicos adopten criterios de calidad enfocados en la intervención social, y que eventualmente, el sello de calidad social otorgado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, se constituyera en un criterio relevante de selección. Por otra parte dentro del propio Tercer Sector existen fundaciones y corporaciones que disponen de fondos y de personas profesionales, aunque aún no de programas específicos, de apoyo a las otras organizaciones. Existen fundaciones internacionales y nacionales cuyos objetivos son compatibles con la asignación de fondos para apoyar a los emprendimientos solidarios en procesos de mejoramiento de la calidad de sus programas. Algunas organizaciones ya acceden a fondos internacionales, por lo que es a través de ellas mismas que se realizará la divulgación del modelo, orientado a concitar el apoyo a los proyectos de certificación de los programas.

La certificación de calidad se basa en un modelo conceptual con cuatro componentes:

- Gestión de la intervención social
- Gestión de la información
- Gestión de los equipos
- Gestión de la capacidad organizacional

El CEES-UC ofrece una metodología de consultoría y habilitación que busca apoyar, guiar e incentivar a los programas sociales para que se incorporen y se mantengan en un camino de mejoramiento de su gestión y resultados hasta alcanzar niveles de excelencia, que tengan por consecuencia aumentar de modo significativo la calidad de los servicios que reciben sus usuarios y usuarias.

Los principales principios de este sistema son:

- a) Un modelo de excelencia para la gestión de calidad de programas sociales, que operacionaliza el concepto de calidad y define las variables mínimas consideradas necesarias para definir un programa de calidad y por ende establecer estándares mínimos. Este modelo fue construido en un comienzo a través de una investigación financiada por la Dirección de Asuntos Públicos UC<sup>394</sup> y posteriormente por el Fondef “Avanzar en calidad: desarrollo y transferencia de un modelo de gestión de calidad para programas sociales”.<sup>395</sup>
- b) Un proceso de habilitación para la acreditación del programa social: es un método que complementa la autoobservación del programa en los componentes principales del modelo mediante guías de autoobservación y una consultoría del CEES-UC que

---

394 Matus, Haz, Razeto & Funk (2008). Innovar en calidad: construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales-. En: Propuestas para Chile. Santiago: Dirección de Asuntos Públicos UC.

395 Fondef “Avanzar en calidad: desarrollo y transferencia de un modelo de gestión de calidad para programas sociales”. 2009- 2012.

permite guiar y apoyar el proceso de autoobservación. Dicho proceso identifica la situación inicial del programa y las brechas que quiere subsanar, lo que permite construir un Plan de Mejoras a ser implementado.

c) Un sistema de certificación, que consiste en un sistema de evaluación externa, dividido en etapas y que culmina en la certificación del programa, que obtiene un Sello de Calidad UC.

La certificación se dirige a las dimensiones consideradas en el Modelo CEES-UC, a saber, gestión de la capacidad organizacional, de la intervención social, del cuidado de los equipos y de la gestión de la información.

El proceso de la certificación se describe detalladamente en el Libro Protocolos de . En Cualquier organización y/o programa social puede solicitar la certificación o incorporarse al proceso, se excluyen dos temáticas: salud y educación, por cuanto en estos ámbitos existen otras instancias de acreditación y certificación.

Tal como se describe en el Protocolo 1, existen cinco situaciones en que el CEES-UC no aceptaría para que se incorporen al sistema de certificación aquellos programas sociales, ni se mantengan en alguna de sus fases, si ya se ha incorporado:

1. Falta de compromiso de la Organización, es decir, la sustentabilidad del programa que no está garantizada.
2. Vulneraciones graves a los derechos de usuarios o trabajadores del programa.
3. Irregularidades financieras.
4. Alto porcentaje de rotación de miembros de la organización y del programa.
5. Visión del programa que atente contra un enfoque de Derechos.

Otro aspecto que es indispensable aclarar, es que el sistema de certificación es público, por lo que la incorporación, las fases en que se encuentra el programa y los resultados son difundidos de manera

amplia al público interesado. La certificación consta de las siguientes fases:

- a) Fase de incorporación, que consiste en la solicitud por parte de las instancias más altas del programa, que en ocasiones están fuera del mismo, como por ejemplo un programa que es parte de una Fundación o Corporación. Dicho estamento presenta su solicitud de incorporación al sistema para incorporarse formalmente y comprometerse a las reglas de la acreditación. El resultado de esta etapa formalmente concluye con una firma de acuerdo. El objetivo de esta etapa es que el programa y/u organización, se responsabilice por realizar el proceso completo, aún cuando puedan cambiar las autoridades y/o los profesionales involucrados y que el programa se va mantener al menos durante el tiempo que dura el proceso y la implementación del plan de mejoras.
- b) Fase consultoría de procesos, que consiste en una consultoría especializada del CEES-UC que permite facilitar, orientar y acompañar la observación sobre sí misma de la organización.

Es un conjunto de actividades que ayudan a la organización/ programa a percibir, comprender y a actuar sobre los procesos que ocurren en su ambiente. Por definición, es apoyada por una persona externa consultor, co-construyendo un diagnóstico que se realiza internamente. (Schein, E. 1969)<sup>396</sup>

La organización no puede ser cambiada, es la organización la que cambia. (Rodríguez, D., 2002) <sup>397</sup>y el cambio surge necesariamente desde un proceso autorreflexivo, pero está determinado por los esquemas decisionales y de distinción perceptual y valórico. En esta fase la

---

396 Schein, E. (1997) *Organizational Culture and Leadership*. Jossey Bass Publishers, San Francisco

397 Rodríguez, D. (2001) *Gestión Organizacional*. Ediciones Universidad Católica, Santiago

organización toma conocimiento de las características del modelo de gestión de calidad de programas sociales, comprendiendo sus conceptos, alcances y particularidades, e inicia la fase de aseguramiento de la calidad del programa a través de la generación y seguimiento de estándares y procedimientos.

- c) Fase de auto observación y de auto evaluación del programa, que consiste en la toma de decisiones por parte del programa social en base a los resultados de la fase anterior y respecto a las áreas o ámbitos en que se auto evalúa , en función de sus propias necesidades y propone mejorar su calidad.

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

- d) Fase de implementación del plan de mejora, que consiste en que el programa social pueda desarrollar la implementación de los cambios necesarios, reforzar las fortalezas identificadas, y tomar las decisiones necesarias para alcanzar el estado final esperado. Es la etapa clave que permite mejorar los aspectos críticos y mantener aquellos que se han evaluado como fortalezas. Debiera sustentarse en un proceso continuo que surge desde la autoevaluación y que continua en:

- e) Fase de Validación del Plan de Mejoras, que consiste en que el programa social desarrolle la revisión del avance de la ejecución de su plan de mejoras, estableciendo su concordancia, y dando cuenta de las modificaciones introducidas en su ejecución.

Finalmente para obtener el Sello de Calidad UC, son indispensables las siguientes etapas:

**f)** Fase de Auditoría, que consiste en la solicitud de someterse a una auditoría y en su realización, en base a la verificación de las evidencias proporcionadas a partir de la autoevaluación y de que su plan de mejoras se está llevando a cabo.

**g)** Fase de revisión por Comité Técnico, el sistema contempla una instancia de revisión por un comité técnico conformado por académicos, expertos de las Ciencias Sociales, todos docentes de la PUC y no integrantes del CEES, que evalúan los informes de auditoría y emiten una resolución acerca de éste en términos de la calidad de las evidencias presentadas por el programa y de la implementación de su plan de mejoras. Ello a partir del informe del Auditor. Este comité emite una resolución acerca de una propuesta del nivel de certificación del programa social.

**h)** Fase de certificación. El consejo que otorga el Sello de Calidad UC a los programas sociales, se basa en la auditoría, en el informe de auto observación y el plan de mejoras, como en el informe del Comité Técnico. Dicho Consejo está integrado por las siguientes personas (o cargos)

- Pro Rector de la Universidad
- Director del Centro de Políticas Públicas UC
- Decano de la Facultad de Ciencias Sociales
- Dos académicos con alta experticia en el tema.

El proceso de certificación está sustentado en Protocolos que constituyen herramientas que hacen posible y facilitan la auto observación de las organizaciones de emprendimientos solidarios, de sus procesos y programas así como del vínculo entre cada programa y la organización.

- **Protocolo 1:** características del modelo de gestión de calidad para programas sociales
- **Protocolo 2:** manual de operaciones del modelo de gestión de calidad para programas sociales
- **Protocolo 3:** protocolos del modelo de gestión de calidad para programas sociales
  - Gestión de la capacidad organizacional
  - Gestión de la intervención social
  - Gestión de los equipos
  - Gestión de la información

El sello de Calidad UC, que se obtiene es función del puntaje que el programa alcanza en el proceso de auditoría.

Para el sello básico el resultado de la auditoría debe dar cuenta del puntaje mínimo balanceado de 100 puntos, que se distribuye de la siguiente manera. 30 puntos

(Correspondiente al 10%) en cada una de las 3 dimensiones de mayor ponderación: capacidad organizacional, intervención social y gestión de equipos, y 10 puntos en la gestión de la información.

El sistema contempla los siguientes niveles de certificación:

Nombre del Sello	Desde	Hasta
BÁSICO	100	203
BÁSICO AVANZADO	204	354
MEDIO	356	570
MEDIO AVANZADO	571	880
SUPERIOR	881	1000

Vigencia de los Sellos de calidad UC, Cada uno de los Sellos de Calidad UC que se otorgan a través de sistema de gestión de calidad de programas sociales tiene una duración determinada.

Los sellos y la duración correspondiente a cada uno:

Sello	Duración
BÁSICO	1 año
BÁSICO AVANZADO	2 años
MEDIO	3 años
MEDIO AVANZADO	4 años
SUPERIOR	5 años

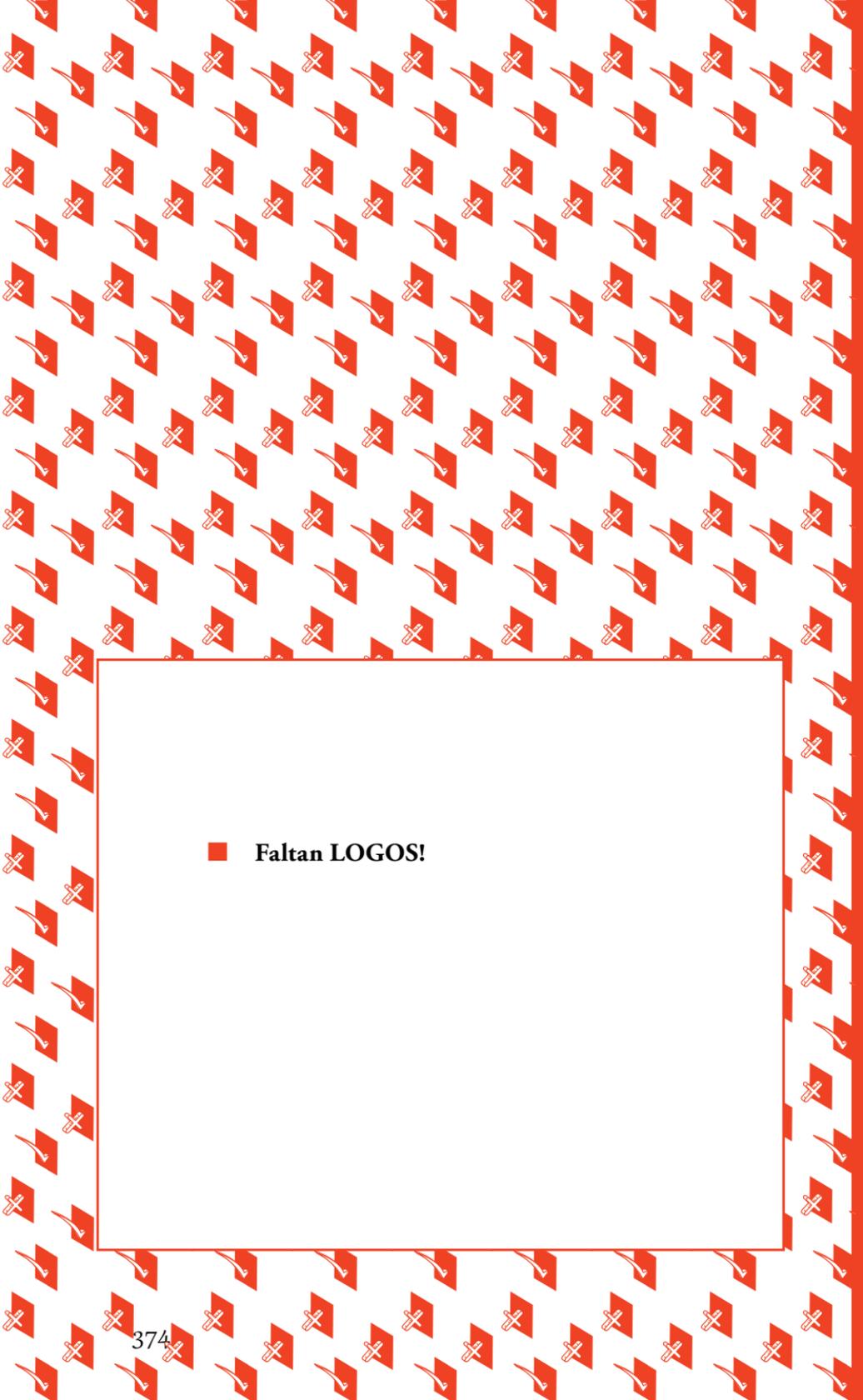
El modelo CEES- UC de certificación de programas sociales, no se basa en normas que prescriben o establecen de manera obligatoria lo que cada programa debe hacer o de las capacidades de que debe disponer. Establece qué aspectos fundamentales deben observarse y el propio programa /organización define sus estándares. Con objetivo de iniciar un proceso de mejoras constantes de la calidad vista ésta como un camino, un horizonte de posibilidad.

## Bibliografía:

- Matus,T., Haz A.M., Razeto A. & Funk , R. (2008). Innovar en calidad: construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales-. En: Propuestas para Chile. Santiago: Dirección de Asuntos Públicos UC.
- Razeto, A. (2009) ¿Cuales son las ventajas y beneficios para un programa que participa del sistema de certificación? Documento de trabajo no publicado
- Rodríguez, D. (2001) Gestión Organizacional. Ediciones Universidad Católica, Santiago
- Schein, E. (1997) Organizational Culture and Leadership. Jossey Bass Publishers, San Francisco







■ **Faltan LOGOS!**