

“La calidad como factor clave en el desarrollo del sistema público de servicios sociales del año 2000”

María MÉNDEZ DE VALDIVIA *

Resumen

La calidad en la prestación de servicios sociales, será sin duda “el caballo de batalla” de los gestores y planificadores de las políticas de acción social el año 2000.

La eficacia, la profesionalización, la eficiencia, la rentabilidad en la utilización de recursos, la previsión en las acciones y la flexibilidad en la ejecución, permitirán conseguir el auténtico fin de la calidad, que no es otro que conseguir el grado de satisfacción del ciudadano-usuario, ante la acción de la administración pública, y como respuesta final de la acción del Estado sobre los ciudadanos.

Abstract

Quality in the provision of social services will be without doubt the “battle horse” of social action policy, managers and planners in the year 2000.

Effectiveness, professionalization, efficiency, profitability in the use of resources and flexibility in execution, all lead towards the real aim of quality, which is that of ensuring citizen-user's satisfaction in the face of the public authorities actions and as a final response to Government actions over the citizens.

Los grandes éxitos, las recompensas, y el nuevo modelo de sociedad del 2000, vendrán de la mano del trabajo bien hecho, el servicio a los demás y la evolución interior.

Liz GREENE

* Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología (U.C.M.), Diplomada en Trabajo Social (U.C.M.), Master en Derechos Humanos (U. de Estrasburgo). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la E.U.T.S de la U.C.M.

Introducción: La calidad como valor de la prestación de servicios sociales en el año 2000

El concepto de calidad aplicado a las administraciones públicas, surgió en España en la década de los 80 ligado a los programas de modernización de la Administración Pública Española, fundamentalmente a nivel de la administración local.

La reforma de la administración pública tuvo una doble finalidad: la mejora de la calidad en la prestación de los servicios a los ciudadanos y al tiempo incrementar el grado de satisfacción de los mismos por servicios recibidos.

Centrándonos en el ámbito de los Servicios Sociales, hay que destacar tres aspectos importantes y especialmente significativos que trajo consigo la reforma de la administración pública:

La transformación del modelo de servicios sociales.

Los cambios profundos en la atención al usuario de servicios públicos, a través del incremento de la gestión de calidad de los mismos.

La puesta en marcha de un modelo metodológico de acción social, basado en la intervención en la realidad, y en la reestructuración de un entramado social relacional, que acercase los servicios a los ciudadanos

El modelo de servicios sociales que surgió en las primeras etapas de la

transición no estuvo falto de dificultades para poder asentarse en el tejido social, y ser aceptado en plenitud por el colectivo de profesionales del Trabajo Social. Quizás la primera dificultad surgió de una enorme confusión o desconocimiento de las implicaciones que significaba la aplicación del nuevo modelo de servicios sociales basado en la calidad.

En segundo lugar, estaba la propia esencia del concepto calidad, que habiendo conocido a lo largo de la historia una serie de etapas y definiciones, hubo de incorporar asimismo nuevas concepciones y valores tales como, prevención, responsabilidad común y grado de satisfacción del cliente usuario.

Estos, unidos a los que caracterizaban a etapas anteriores, darían como resultado el modelo actual de calidad, basado en "el control de la gestión pública, mediante el cual los gestores —en este caso los trabajadores sociales— aseguran que los recursos de las organizaciones, se obtengan y gestionen de modo eficaz y siempre en función de los objetivos determinados". (X. Mendoza Mayordomo).

La actual administración pública, sobre todo en materia de servicios sociales, no puede tampoco olvidar otro aspecto importante que incrementa los niveles de calidad, la sensibilización de los comportamientos de los integrantes de las administraciones públicas prestadoras de servicios, los funcionarios, pues solo un grado de responsabilidad y un incremento de la formación y de

responsabilidad en la prestación de servicios puede contribuir a la calidad total en la ejecución de las tareas.

El propósito de este artículo no es otro, que analizar desde un punto de vista teórico, la calidad de la gestión de los servicios sociales en el marco de las administraciones públicas, mediante el análisis de la calidad del modelo de gestión de servicios sociales, sin olvidar el análisis de la gestión de la calidad, y teniendo en cuenta asimismo la formación que deberán tener los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de lo social, para mantener el nivel de calidad necesario en la prestación de los servicios sociales en el año 2000.

Calidad y Servicios Sociales

A lo largo de la historia la calidad ha sido un concepto ligado fundamentalmente a los procesos de producción industrial, donde ha sufrido numerosas evoluciones en función de los avatares ligado siempre al proceso de mejora y ejecución de las tareas de producción.

Realizando una rápida visión histórica sobre los modelos operantes de calidad observamos las siguientes etapas:

De la revolución industrial a los años 20 fue la etapa en la que la que el control de calidad se basaba fundamentalmente en la inspección unitaria de los productos, por personal especialmente dedicado a ello, pero el pro-

cedimiento resultaba caro y poco fiable.

De los años 20 a la década de los 50 se inició entonces la aplicación de las técnicas estadísticas de muestreo para conocer la calidad, mediante la aplicación de las técnicas de control de proceso basadas en mediciones selectivas y especificaciones de los mismos. Los resultados solo tenían un tratamiento estadístico.

En los años 50 comenzaron así mismo a utilizarse técnicas de control de proceso. Estas técnicas ayudaron, sin duda, a estabilizar los procesos de gestión de calidad, centrando los mismos en mediciones concretas y selectivas sobre parámetros determinados, posibilitando con ello prevenir focos de desviación y/o espacios donde concretar las corrección y mejorar la calidad.

Los años 60, por su parte, significaron un punto y aparte en la conceptualización de la calidad, al introducir la etapa del autocontrol de la calidad por parte de los trabajadores, quienes verificaban los componentes producidos con una frecuencia prefijada. Es la etapa en que el trabajador toma conciencia de su papel importante en el control y nivel de calidad del producto final.

La década de los 70/80 significó el punto de partida, el tiempo concreto, a partir del cual cuando podemos comenzar a hablar del concepto de calidad total. Esta concepción se consolidó rápidamente en el mundo de la empresa. Desde ese momento el concepto de calidad se integró cada vez más en el mundo de las empresas privadas, entendiéndose que sólo una eficaz res-

ponsabilidad y eficacia de la totalidad del equipo humano que integra la empresa puede conseguir el control de la calidad total en sentido amplio.

Pero si en el mundo de la empresa y las administraciones privadas, la preocupación por la calidad fue una constante, la realidad es que en el mundo de las administraciones públicas, la calidad fue tratada siempre como el resultado de “un rendimiento profesionalmente acordado” (Willianson, 1992).

Durante años los grupos profesionales responsables de la acción social —educadores sociales, trabajadores sociales, psicólogos, médicos— hacían responsables del nivel de calidad de su práctica cotidiana a la existencia de estándares de la misma, más relacionados con la conducta determinada por los códigos éticos propios de cada colectivo, que por responder a un nivel de calidad de vida para todos los ciudadanos, desde una orientación de la acción social hacia la satisfacción del usuario-cliente de los servicios sociales, mediante una adecuada profesionalización de los gestores de lo social y lo que se llamó “la búsqueda de la excelencia en la gestión de la Administración Pública” (Peters y Waterman, 1982). Éstos sostenían que la consecución de la excelencia en la calidad depende de la orientación de las estructuras organizativas, pero sobre todo de la orientación de las acciones sobre los usuarios-clientes.

En los inicios de los años 90 se incorporó una nueva variable a la determinación y la calidad, el nivel de res-

puesta a las expectativas del cliente usuario, y con ello el grado de satisfacción como elemento imprescindible de la calidad en las acciones gestionadas desde los servicios públicos.

Así pues, la incorporación de la calidad como elemento imprescindible de las acciones sociales emprendidas desde las administraciones públicas, sobre todo debido a la influencia de los trabajos de Deming y Juran, comenzaron a hacerse presentes en Europa y sobre todo en el Reino Unido a partir de los años 80, bajo el eslogan servicios públicos igual a garantía de calidad.

En los EE.UU tuvieron asimismo mucha importancia los trabajos de Lehman (1982), quien no sólo consideraba importante la garantía de calidad técnica en la ejecución de la acción, sino también la medición de variables ligadas a la calidad de vida, entendida ésta como atención a las necesidades.

En España, el proceso de transición política y el desarrollo de los ayuntamientos democráticos a partir de los años 80, inició una nueva etapa en la valoración de la calidad como elemento imprescindible de la gestión de las administraciones, que se manifestó claramente en el marco de las actuaciones llevadas a cabo desde los servicios sociales de las administraciones públicas de los entes locales, sostenida sobre todo por la influencia de la filosofía de “la soberanía del consumidor” y que estaba presente en los trabajos de Donabedian (1980). Esta aproximación a la gestión iniciada desde la adminis-

tración local en la década de los 80, tiene solamente una función testimonial, pues no será hasta bien entrados los años 90 cuando se va a consolidar el proceso de control de calidad con la puesta en marcha en 1993 del "observatorio de la calidad de los servicios" (MAP-IGSAP-1993).

Fue también a partir de ese momento, cuando a través de los programas de formación del INAP, comenzaron a ponerse en marcha actividades y proyectos encaminados a la mejora de la gestión interna de los entes prestadores de servicios y el control de los programas de calidad de las Administraciones Públicas.

Aplicando el concepto de calidad a los servicios sociales encontraremos, que en el marco de la aplicación de políticas públicas, el análisis de la calidad en los servicios sociales no entraña demasiada dificultad a la hora de medir la misma e incorporar su gestión a planes proyectos y programas de servicios sociales que se desarrollen desde las administraciones públicas.

Muchos opinan que la aplicación del concepto calidad a los servicios sociales es muy complejo, pues si bien es imposible disociar el concepto calidad de servicio del de satisfacción de necesidad, no es menos cierto que en el mundo de la empresa privada, el usuario medirá la calidad por su grado de satisfacción respecto al producto recibido, mientras que en el de las administraciones y/o empresas públicas, la calidad es un todo que debe asegurar el nivel deseado de satisfac-

ción por parte de los ciudadanos, "hacer lo correcto desde el principio y en cada momento, es decir prevenir los problemas de calidad por medio de planes eficientemente diseñados y sistematizados, que incluirán el establecimiento de sistemas de gestión basados en un enfoque global de la realidad".

Este tipo de sistemas permitirá un incremento en el grado de competitividad y eficacia a la hora de ejecutar las acciones sociales y comprender la necesidad de las mismas sobre cada usuario, en su nivel, individual, grupal o comunitario. El control de la calidad en los servicios sociales comprenderá asimismo la correcta utilización de las técnicas y métodos que permitan no sólo alcanzar la calidad sino también mantenerla. Por ello debe incluir en su diseño actividades de seguimiento y evaluación permanente que se ocupen de descubrir y eliminar los desajustes que originan las causas generadoras de problemas que impiden la permanencia de la calidad total en la prestación de servicios sociales en las administraciones públicas.

Aplicar este concepto de calidad total a los servicios sociales presentará siempre serias dificultades, fundamentalmente, porque el espacio donde surge y se desarrolla el modelo de calidad es la Administración Pública, y en ella la gestión se aplica sobre estructuras, mientras los servicios sociales actúan directamente con y para personas.

Por ello el concepto de calidad aplicado a los servicios sociales ha de entenderse como parte de un proceso

general de calidad de la administración pública, pero sin olvidar la especificidad del individuo, grupo o comunidad, receptor de la acción social. A la hora de diseñar los planes de control, gestión y garantía de calidad, que son necesarios para llevar cabo las acciones sociales a través de cuya aplicación, se intenta proporcionar la mejor respuesta a las expectativas y necesidades del usuario-ciudadano, mediante la eficaz utilización de los medios y recursos existentes.

Desde una perspectiva jurídica, podemos afirmar que fue a partir de 1985, con la promulgación de la ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local, cuando se consolidó jurídicamente el enfoque de la calidad "en y desde los servicios sociales" de la administración local, al entender la existencia de la calidad como "contribución a la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de los vecinos".

Los gobiernos socialistas de la España de los 80 fueron asimismo conscientes que el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios de acción social, servicios sociales de carácter general, era definitivo a la hora de consolidar el proceso de transición y el cambio real que suponía la desaparición de un Estado Asistencial o como definió E. Fortshoff (1967), el "estado de procura asistencial". Estado caracterizado por una administración paternalista-policia, y graciable en cuanto a prestaciones sociales a otro modelo, cuya administración encargada de garantizar la satisfacción y cumplimiento de los derechos sociales de los

ciudadanos y, por ello, a la hora de medir la calidad en la nueva administración deberán intervenir y tener en cuenta las opiniones de los usuarios y receptores de las acciones sociales y no las de los órganos institucionales planificadores, diseñadores y ejecutores de los servicios de acción social.

Pero si la década de los 80 fue la de la España de la búsqueda del Bienestar General, la década de los 90 determinó el momento en que los gobiernos en el poder en España, comenzaron a comprobar que el Estado moderno que habían creado se sostenía desde una administración que era como "una empresa pública-negocio" al incorporar a las actividades de las administraciones públicas otras de administraciones privadas y mixtas, y uno de cuyos ejes fueron los servicios sociales. El sistema de servicios sociales resultante debería por ello incorporar al modelo tradicional de acción social de las administraciones públicas, otros propios de las empresas-negocio, característicos de las administraciones privadas asumiendo que "para que estos fuesen rentables, habrían de estar sostenidos por un eficiente programa de calidad" (J. Mackenzie).

Esta concepción de los servicios sociales como negocio rentable y eficiente, incrementó la idea de aplicar el concepto de calidad a los planes, proyectos y programas sociales que se ponían en marcha desde las administraciones públicas.

Se pretendía con ello rentabilizar al máximo las actuaciones encamina-

das a posibilitar la plena legitimación de los derechos sociales y la supervivencia de las organizaciones públicas que se encargaban de la aplicación de estos derechos (Cohen y Brandt, 1993).

El objetivo general fue, pues, conseguir la eficiencia y eficacia de las intervenciones sociales, siendo la calidad el elemento fundamental que permitiría, analizar y concretar, si una organización prestadora de servicios sociales podría conseguir, pese a la complejidad que supone la intervención social y la importancia que tienen los recursos económicos, cumplir sus metas y fines. En el caso de las organizaciones administrativas encaminadas al desarrollo y consecución del Estado de Bienestar suele acentuar, desde los primeros momentos, el análisis del binomio calidad-satisfacción de la ciudadanía cuando se trata de analizar y medir el nivel de calidad de las actuaciones en materia de servicios sociales, llevadas a cabo desde la administración pública, y con la finalidad de poder determinar el nivel de la calidad de la acción social emprendida por la misma.

En la sociedad del 2000, la calidad deberá convivir con un modelo social cuyo crecimiento de recursos públicos destinados a la acción social se verán claramente reducidos. Saber administrar y rentabilizar los escasos recursos disponibles, mediante la eficiencia en la gestión de las administraciones públicas y el control de la calidad en la determinación, diseño, planificación y ejecución de las acciones sociales, permitirá concretar y definir un modelo de calidad más eficiente en las

instituciones encargadas de gestionar los servicios sociales

El control de la calidad en la gestión de los servicios sociales

Tal y como hemos dicho anteriormente, la calidad en el marco de los servicios sociales podría definirse, como la satisfacción sentida de modo manifiesto ante la percepción de la actuación de los mismos por parte del usuario. El problema surge cuando se intenta operativizar ese grado de satisfacción, al ser muy difícil concretar una respuesta puntual ante una realidad subjetiva, reconstruida conceptualmente por el usuario.

De la calidad podemos decir que permite hoy determinar el grado de eficacia en la gestión de los servicios sociales, siendo éste el fin supremo de las políticas sociales. Pero no podemos olvidar que para llegar a esta situación han sido necesarios una serie de cambios estructurales, fundamentalmente ideológicos, que permitan concretar que las actuaciones sociales habrán de ser sostenidas por un modelo de calidad, basado en la eficiencia y rentabilidad de la gestión.

En otro orden, no sería erróneo afirmar que el primer cambio necesario fue trasladar la percepción existente en la población general, quien consideraba a las administraciones públicas como elementos de poder. La acción de los gobiernos de la transición posibilitó que esa percepción pudiese evolucionar

hacia la nueva concepción, la administración servicio.

La nueva percepción sostiene que el papel de las administraciones públicas debe estar estrechamente ligado al concepto de servicio a los ciudadanos, tal y como se recoge en el texto constitucional (art. 143 CE).

La consolidación de la actual situación del marco administrativo de los servicios sociales obligó en otro orden a producir cambios en las estructuras básicas del modelo socio-político, al comprobar la necesidad de combinar la legitimación del Estado de derecho, con la legitimación del estado social prestador de servicios, en el que la calidad va a convertirse en eje del proceso de desarrollo.

Las transformaciones y el proceso de desarrollo en el ámbito de las administraciones de lo social tuvieron que sufrir varias modificaciones hasta llegar al actual modelo de servicios sociales. De las etapas del carácter reformista coincidentes con el principio de la transición, el modelo de servicios sociales evolucionó al unísono que el proceso de modernización y reestructuración operado en la administración española.

En el momento actual podemos afirmar que el modelo combina servicios sociales con servicios de ajuste, y que el control de la calidad en la gestión de los servicios sociales habrá de tener en cuenta esta realidad administrativa sin olvidar que la prestación de servicios se lleva a cabo a niveles estatales, locales, nacionales e interna-

cionales y del carácter mixto en prestación de acciones.

La situación resultante ha permitido la consolidación del actual modelo administrativo de prestación de servicios sociales, que desarrollándose al amparo de la nueva estructura administrativa, va a permitir y posibilitar la aplicación de la nueva teoría de la calidad, como elemento imprescindible para el aprovechamiento de modo eficaz de los recursos existentes, que en el actual modelo deberán ser gestionados desde las administraciones públicas, privadas o mixtas prestadoras de servicios sociales

Por ello, las administraciones públicas, privadas y mixtas de lo social se vieron en la obligación de adaptarse al nuevo entorno social, económico, político y hasta tecnológico que surgió en España, fruto del proceso de transición política (Bulliginger, 1993).

Cualquier análisis para la planificación y ejecución de servicios sociales contempla la necesidad de medición de la calidad en la prestación de los mismos, consolidando con ello el carácter reglado originado por la existencia de un sostén jurídico que significan los derechos sociales constitucionales. En otro orden, la actual situación socioeconómica-política, exige el control en la asignación de recursos y al tiempo el control de la calidad en la gestión de los mismos.

La consolidación del análisis de la calidad en la gestión de servicios sociales trajo como consecuencia la necesidad de realizar modificaciones impor-

tantes en el sistema de relaciones jerárquicas propios del modelo público de servicios sociales.

Asimismo fue necesario transformar las relaciones contractuales existentes y estructurarlas de modo que éstas fuesen correspondientes con un modelo racional y legal de acción social, en el que la calidad de la gestión de los servicios responde a un modelo administrativo de servicios sociales, capaz de dar una respuesta a los requerimientos de un entorno social en proceso de transformación.

La variable calidad será una más de las incorporaciones al modelo gerencial de management público que a buen seguro caracterizará la gestión de los servicios sociales del año 2000.

La gestión pública de servicios sociales y el control de calidad sobre la misma van a configurarse desde la acción llevada a cabo por los colectivos y organizaciones prestadoras de servicios sociales, en las que la realidad organizativa de la acción social, hoy todavía de carácter múltiple, se transforme en un modelo organizativo cada vez más especializado y profesionalizado y, en el cual las intervenciones de las administraciones públicas para la acción social se determinen por una serie de aspectos organizativos de carácter estructural (K. Echevarría, 1989).

En otro orden, la actual situación administrativa del Estado Español permite la existencia de un modelo administrativo con cuatro espacios de aplicación para la acción social: local; autonómico; nacional e internacional.

La existencia de una estructura organizativa de servicios sociales y servicios de ajuste combina las actuaciones de ambos servicios a través de la especialización en cuanto a las actividades, dirigiendo las acciones fundamentalmente a individuos, grupos y comunidades en situaciones de desajuste. La combinación de actividades de los servicios sociales y servicios de ajuste exige que el modelo administrativo de prestaciones sociales tenga un carácter flexible y fácilmente adaptable a los procesos de cambio social.

El control de calidad en la prestación de servicios sociales va a exigir asimismo la combinación de acciones sociales y de ajuste social como un todo integrado, consiguiendo con ello la consolidación de un modelo de servicios sociales de la eficiencia, de la rentabilidad, de la calidad, que corresponde con la puesta al día de las administraciones prestadoras de servicios sociales en función de las necesidades concretas de los individuos, grupos y comunidades de los momentos puntuales para su aplicación (Brabant, 1992).

La calidad estará, asimismo, sometida a las modificaciones sufridas por las administraciones prestadoras de servicios sociales. La voluntad de reforma en la calidad de la gestión en materia de servicios sociales va a traer, también, la existencia de una administración receptiva atenta y oportuna en la que los profesionales sociales (trabajadores sociales) definirán al usuario como cliente, del mismo modo que sucedería en las administraciones privadas-empresas. Mientras, los tecnó-

cratas sociales han comenzado a desarrollar métodos y técnicas que permitan la óptima utilización de los recursos destinados a los servicios sociales incrementando con ello el nivel de calidad en los mismos. La nueva sociedad del 2000 se nos presenta sujeta a una realidad política diferente que parece va a cultivar como valores nuevos la eficacia, el perfeccionamiento en el diseño de planes, proyectos y programas, la rapidez en la prestación de los servicios y todo ello encaminado a conseguir el implemento de la calidad en la prestación de los mismos.

Tampoco es posible olvidar que el nivel de calidad en la gestión de servicios sociales exige mejorar una serie de elementos que son característicos de las organizaciones públicas y que según algunos autores (Joan Pla Catala, 1992) podríamos concretar en los siguientes:

— Mejorar la utilización de los recursos económicos y la contabilidad de los mismos, mediante un modelo de gestión pública de servicios sociales cuya característica más importante será la necesidad de tener que prestar el mismo nivel de servicios sociales pero cada día con recursos más escasos (Charles Levine, 1978).

Las instituciones prestadoras de servicios sociales y de ajuste social tendrán que tener asimismo en cuenta a la hora de establecer sus índices de calidad las presiones y recortes de los recursos existentes, destinados en todos los países a la aplicación de las políticas sociales. Por ello ahora más

que nunca deberá buscarse y aplicarse la calidad de la gestión de servicios sociales para poder establecer los planes proyectos y programas más adecuados a las situaciones de mejora y/o ajuste social que permitan rentabilizar al máximo las actuaciones sociales y conseguir con ello la satisfacción de los ciudadanos. Pero ésta estará siempre en función de la calidad de la gestión y directamente relacionada con las necesidades objetivas y subjetivas de los individuos, grupos y comunidades receptoras de las acciones sociales emprendidas desde los servicios sociales y en definitiva con la percepción que los mismos posean sobre la calidad.

La actual configuración institucional española es fundamental para la consolidación de la calidad en la gestión de los llamados servicios sociales, entendiendo éstos como derechos sociales constitucionales y para el desarrollo de los servicios de ajuste social.

Servicios sociales y servicios de ajuste constituyen el TODO SOCIAL y la calidad y el nivel de la calidad en las prestaciones llevadas a cabo desde ambos tipos de servicios deberá medirse a través de una serie de variables entre las que podemos señalar:

- Grado de accesibilidad del usuario de los servicios sociales y servicios de ajuste.
- Nivel de coordinación de las acciones ejecutadas entre las diferentes instituciones prestadoras de los servicios sociales y servicios de ajuste.

- Tiempo de respuesta y grado de flexibilidad de la solicitud-necesidad presentada por el ciudadano ante las administraciones prestadoras de servicios sociales y servicios de ajuste.

- Grado de accesibilidad del ciudadano-usuario a los servicios de acción social, tanto en el momento presente como en las posibilidades futuras;

- Grado de apertura y aceptación a cualquier sugerencia que permita una mejora en la prestación del servicio.

- Grado de agilidad en la transmisión de respuestas a los ciudadanos usuarios sobre las demandas por éstos generados.

- Nivel de proximidad del usuario a los proyectos y programas sociales y percepción sobre el grado de responsabilidad de los gestores de la acción social, (trabajadores sociales) ante las situaciones de necesidad por ellos planteados.

- Nivel de justificación del grado de satisfacción del usuario de la acción social en cuanto a mantenimiento del nivel de calidad a la hora de llevar a cabo las actuaciones sociales. (Donabedian, 1980).

La "satisfacción = nivel de calidad percibido" por el ciudadano respecto a la acción social que ha recibido siempre será el resultado de lo que Zeitham manifestó cuando dijo: "la satisfacción del usuario de servicios públicos es igual a la diferencia existente entre la calidad de la apreciación de los servicios menos la calidad que el individuo, grupo o comunidad esperaba poder recibir".

La Gestión en la Calidad de los Servicios Sociales

La calidad de los servicios sociales puesta en marcha desde las administraciones públicas en los distintos niveles va a ser siempre el resultado de una serie de actuaciones que el profesional responsable de la gestión de calidad debe tener en cuenta y que pueden concretarse en las siguientes:

— La calidad no es un concepto estático sino dinámico, por ello los avances en materia de calidad tienden a identificarse como derechos adquiridos o conquistas sociales. El avance en la calidad significa a veces simplemente variaciones en la prioridad del cumplimiento de necesidades o acaso la modificación de alguna variable del discurso social. Con el fin de concretar cuáles son los ejes que permiten realmente analizar el grado de eficiencia en la gestión de calidad de los servicios sociales que nos va a permitir en definitiva llevar a cabo una auténtica evaluación de la calidad, es necesario llevar a cabo la evaluación de la gestión de las siguientes acciones:

- Primero realizar una identificación real y bien tipificada de las necesidades de los ciudadanos, estableciendo las prioridades de actuación en función de las políticas públicas existentes.

A pesar de la gran variedad de problemáticas existentes en el tejido social, sea cual fuera la naturaleza de la misma, todas tienen su origen en la

existencia de las necesidades. Muchas veces la necesidad es resultado del conflicto existente entre la percepción de las necesidades sentidas por el ciudadano usuario y las captadas por las administraciones.

Es evidente que la diferencia entre las necesidades percibidas por los ciudadanos y las determinadas por los técnicos de las administraciones públicas son proporcionales a la existencia entre los problemas vividos por los ciudadanos y aquellos concretados por los técnicos.

Para conocer las necesidades de los ciudadanos e intentar darles una respuesta desde los servicios sociales y servicios de ajuste existen dos posibilidades:

Primera, identificación externa a través de las técnicas de observación directa, ya sea mediante encuestas, cuestionarios, espacios participativos o técnicas documentales.

Segunda, identificación interna mediante la aportación de informaciones de personas prestadoras de los diferentes servicios municipales así como análisis de las sugerencias y demandas presentadas por el ciudadano-usuario ante las administraciones privadas públicas y mixtas

El nivel de calidad dependerá de la capacidad de mantener el grado de satisfacción de los ciudadanos ante las gestiones encaminadas al mantenimiento de la calidad de los servicios sociales. La planificación de la calidad en el ámbito de las administraciones

públicas debería hacerse siempre desde una perspectiva diferente al mundo de la toma de las decisiones políticas.

Mejorar la calidad de los servicios sociales, consiste en implantar un modelo de gestión que permita la consecución del objetivo final, que no es otro que conseguir el grado de satisfacción del ciudadano cliente-usuario de los servicios sociales, es decir satisfacer al ciudadano como cliente de los servicios públicos

Para implantar la gestión de calidad en los servicios sociales es necesario establecer una estrategia que permita contrastar permanentemente el nivel de calidad que las administraciones públicas se comprometen a tener, frente a las demandas presentadas por de los ciudadanos y la satisfacción manifestada por los mismos en la eficacia en la prestación de servicios.

Las estrategias para una eficaz gestión de la calidad desde los servicios sociales de las administraciones públicas deberán acomodarse a la evolución de la satisfacción de los ciudadanos desde una perspectiva individual, grupal y colectiva y, como no, el cambio en la percepción de las necesidades.

Pese a la gran variedad de posibilidades existen elementos de gestión que se mantienen comunes en cualquier modelo institucional administrativo en el que quiera implantarse o mantener un proceso de mejora de la calidad. Estos principios que el gestor de la calidad, en cualquier marco institucional, debe tener en cuenta para medir el

nivel de la gestión de calidad de los servicios sociales podremos concretarlos en los siguientes:

- Escuchar permanentemente al cliente usuario porque éste es el eje hacia el cual ha de estar dirigida cualquier acción que se preste desde las administraciones públicas. Por ello juzgar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos no puede hacerse sino escuchando a éstos y midiendo su grado de satisfacción mediante la revalidación de la legitimidad o no otorgada a los gestores en los procesos electorales.
- Saber adaptarse a las situaciones. Para poder desarrollar la calidad es necesario estructurar las acciones sociales en función de los intereses de los ciudadanos, al ser la calidad el resultado final cliente-usuario, proveedor interno
- Anticiparse a los problemas, mediante la adopción de estructuras flexibles, que trae como consecuencia la descentralización de las decisiones y el acercamiento de las mismas a los puntos donde surgen los problemas.
- Determinar muy bien el grado de agilidad y decisión de las administraciones anticipando con ello estratégicamente el futuro de la acción social.
- Informar y comunicar son, asimismo, dos elementos importantes para el análisis del nivel de calidad de gestión llevado a cabo desde las administraciones públicas. Todavía hoy siguen existiendo las mismas lagunas en la aplicación de las nuevas tecnologías, gene-

rando con ello situaciones de retraso importantes en el campo de la comunicación y del desarrollo cultural. La comunicación con el usuario debe ser uno de los ejes fundamentales tanto dentro como fuera de la administración.

La aplicación del principio de responsabilidad. Esta nueva percepción rompe con un nuevo estilo de mando y concepción arcaica de la jerarquía. El gestor de la calidad de los servicios sociales debe intentar una política que permita el mayor compromiso de los trabajadores de lo social mediante: formar a los trabajadores, descentralizar la organización, incentivar el logro de los resultados.

La calidad de los servicios sociales se construye pues:

- Primero, prestando interés a las expectativas reales de los usuarios.
- Segundo, investigando las necesidades de los mismos.
- Tercero, utilizando medidas adecuadas para evaluar la calidad en función de criterios marcados por los propios clientes.
- Cuarto, estableciendo sistemas de control de calidad para todas las funciones, áreas y servicios donde se desarrolla servicios sociales.
- Quinto, intentando conseguir mejoras de modo permanente en la calidad de la prestación de los servicios, considerando que la calidad de los mismos es sobre todo fruto de una actitud y un esfuerzo constante en la búsqueda de mejorar las condiciones de la vida cotidiana.

Tras la identificación de las necesidades del usuario será necesario inventariar los recursos existentes, concretando éstos en valores medibles, ordenables y controlables, así como el grado de respuesta que esos recursos puedan suponer de cara no sólo a la cobertura de las necesidades, sino también a la determinación del nivel de calidad en la prestación de servicios y la adecuación de estos a las necesidades percibidas por el usuario-ciudadano cliente.

En definitiva, podemos decir que la calidad de la gestión de calidad de los servicios sociales se construye integrando al ciudadano en su modelo social y posibilitando que éste opine sobre las distintas realidades que afectan su nivel de calidad.

Concretando los recursos existentes en valores mensurables, ordenables y controlables y el grado de respuesta que esos recursos puedan suponer de cara no sólo a la cobertura de las necesidades, sino también a la determinación del nivel de calidad en la prestación de servicios y la adecuación de éstos a las necesidades percibidas por el usuario- ciudadano cliente.

La Evaluación de la Calidad

Si en los sistemas tradicionales la calidad de los servicios sociales se obtiene como resultado de medir y analizar múltiples actuaciones, existen sin embargo actuaciones concretas que son básicas si pretendemos evaluar la calidad. Estas son:

1. Identificación de los sujetos, individuales, grupales o comunitarios.
2. Identificación y determinación de las necesidades de los sujetos anteriormente determinados.
3. Identificación de los recursos existentes.
4. Establecimiento del binomio necesidad-recurso que permita valorar la calidad en la prestación de servicios y asegurar el sistema de prestaciones de los servicios.
5. Diseñar, proyectar, programar acciones encaminadas a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.
6. Evaluar los sistemas de calidad a partir de los resultados obtenidos tras las actuaciones en función del cumplimiento de mejora o cobertura de las necesidades de los usuarios-ciudadanos.
7. Otra de las características para llevar a cabo una evaluación adecuada de la calidad, es que será asimismo necesario valorar la correcta utilización de los métodos técnicas y recursos, posibilitando que los elementos medibles para hallar el análisis de la calidad puedan ser concretados en valores medibles, ordenables y controlables, tanto por los propios empleados públicos como por los ciudadanos, de tal modo que en los procesos de mejora de la calidad de vida, y la evaluación de la gestión pública responda siempre a un modelo sistémico y continuo.

Para que esta situación sea efectiva, sería necesario adaptar las normas

ISO 9000 utilizadas por las Administraciones Privadas a las Administraciones Públicas.

La sociedad del 2000, para mejorar la calidad a través de la gestión de servicios sociales, necesitará que las administraciones realicen modificaciones importantes en cuanto al sistema de relaciones jerárquicas características de los modelos públicos de servicios sociales sustituyéndolas por relaciones contractuales más correspondientes con modelos racionales y legales, en los que la calidad de la gestión responderá a un modelo administrativo de servicios sociales que sea la respuesta a los requerimientos de un entorno social y político en permanente proceso de transformación.

A modo de colofón

El control de calidad de los servicios sociales, deberá:

Mantener una interacción dinámica entre la teoría y la práctica de la gestión de las acciones sociales. No perder de vista que para garantizar la existencia de un sistema de calidad en materia de servicios sociales es imprescindible la existencia de un conjunto de normas que determinan cual es el sujeto de la acción, porqué se ejecuta, como se lleva a cabo y cual es el resultado de la misma.

Es importante, asimismo, que la existencia de un modelo basado en la calidad de los servicios sociales deberá tener en cuenta el nivel de profesionalización, responsabilidad y eficacia

de los profesionales y gestores de la acción social, que permanentemente deben revisar el nivel de calidad, *mantener el soporte legislativo del mismo*, establecer claramente los indicadores de calidad, concretar la metodología de las actuaciones y las técnicas que serán utilizadas en la gestión de los servicios sociales, sin olvidarse de codificar asimismo el grado de satisfacción del usuario, todo ello dentro de una realidad temporal y espacial concreta.

La calidad total, objetivo máximo al que debe tender la acción de la administración pública de lo social, implica en otro orden la necesidad de auditorías internas en las administraciones prestadoras de servicios sociales a partir de las cuales, llevar a cabo acciones de corrección en los departamentos afectados, estableciendo claramente mediante registros de calidad quien o cuales son los responsables del descenso o pérdida de nivel de calidad

En síntesis, la calidad en la prestación de servicios sociales es un todo integral, fruto de las relaciones con la administración como unidad ejecutora de derechos ciudadanos, y el ciudadano como agente receptor de los mismos y responsable de medir el nivel de calidad de la acción del Estado sobre su comunidad.

Bibliografía

- BRABANT. (1992). *La codificación normativa*. Santiago de Compostela. Abril 1994 .
- BULLINGER, M. (1993). "La Administración, al Ritmo de la Economía y la Sociedad" en *Documentación Administrativa* No. 234; págs. 85-113.

- COHEN, S. y BRAND, R. (1990). "The use of Continuous Quality Improvement Techniques in Government: The Case of the Federal Underground Tank Program" in *Public Productivity and Management Review*, Vol. 14.
- DONABEDIAN, A. (1980). "Explorations in Quality Assesment and Monitoring Health Administration"; University of Michigan Press.
- ECHEVARRIA, K. (1993). "La Administración Pública en la Epoca del Management. Reflexiones sobre una Década de Modernización Administrativa"; Tesis Doctoral; U. de Deusto.
- FORTSHOFF, E. (1967). "Problemas jurídicos de la Administración aportadora de prestaciones, 1938" recogido en *Sociedad Industrial y Administración Pública*; ENAP; Madrid.
- LEVINE, C. (1978). "Organizational Decline and Cutback Management" en *Public Administration Review* nº. 4; Vol. 38.
- MENDOZA MAYORDOMO, X. "Técnicas Gerenciales y Modernización en la Administración Pública en España" en *Documentación Administrativa*, nº. 223; págs. 53-55.
- PLA CATALA, J. (1987). "Política, Gestión y Administración de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas" en *Documentación Administrativa*, nº. 210-211; Mayo-Septiembre; págs. 121-123.
- WEBER, M. (1984). "Economía y Sociedad"; México.
- PETERS, T. y WATERMAN, R. (1982). "In Search of Excellence"; Harper and Row; Nueva York.
- WILLIAMSON, C. (1992). "Whose Standars? Consumer and Profesional Standard in Health Care"; Open University Press; Buckingham.
- ZEITHAM, F. (1993). "Calidad Total en la Gestión de los Servicios: cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores"; Ed. Díaz de Santos; Madrid.

María MÉNDEZ DE VALDIVIA
Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología (U.C.M), Diplomada en Trabajo Social (U.C.M), Master en Derechos Humanos (U. de Estrasburgo). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la E.U.T.S de la U.C.M.