

Sistemas de gestión de la calidad en el tercer sector de acción social: situación actual y propuestas de futuro

Izaskun Barbero Blanco

Fundación EDE

Las organizaciones del tercer sector de acción social cuentan con un estilo y cultura de gestión que le son propios, aunque éstos se hayan transmitido habitualmente de manera oral, no se encuentren siempre formalizados y, con bastante frecuencia, hoy por hoy, carezcan de un reconocimiento externo en forma de certificación. La implantación de sistemas, formalizados, de gestión de la calidad, más allá de la mera obtención de una certificación, constituye un reto para las organizaciones no lucrativas (ONL) que puede permitirles, entre otros aspectos, mejorar su gestión y el conjunto de su intervención –no sólo la prestación de servicios–, incrementar la participación en la organización de todas las personas que la integran o a las que ésta se dirige, y evaluar sus resultados en términos comparables con otras organizaciones del tercer sector (privado social) y con otros sectores (público y privado lucrativo). Asimismo, puede contribuir a hacer emerger, formalizar, impulsar y comunicar su cultura de gestión y las buenas prácticas de las organizaciones.

1. Introducción: la gestión de la calidad y el tercer sector de acción social

La delimitación del tercer sector es una cuestión sobre la que actualmente existe un debate abierto y diferentes enfoques y opiniones, cuestionándose incluso el propio concepto de “tercer sector”.

En ambos casos, tanto por lo que respecta a la delimitación operativa del tercer sector como al concepto que la sintetice, así como a la hora de definir a las organizaciones que lo integran, se subraya la necesidad de avanzar hacia una definición o delimitación en positivo que se haga cargo de características diferenciales del sector tales como su constitución desde la iniciativa voluntaria de la sociedad civil (sector privado social, de iniciativa social, sociovoluntario...), en lugar de definir al sector como “tercer” sector o sector “no” lucrativo por oposición a los otros dos sectores (público y privado lucrativo) y a sus organizaciones como organizaciones no lucrativas (versus sector privado lucrativo / empresas) o no gubernamentales (versus sector público).

En cualquier caso, y sin ánimo de extendernos, asumimos a los efectos de este trabajo los conceptos –muy extendidos– de tercer sector y organización no lucrativa (ONL) y la definición del tercer sector, que, junto con organizaciones y redes del tercer sector, ha adoptado el Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia –proyecto en colaboración del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, BBK-Obra Social y Fundación EDE¹– de cara a la elaboración del libro

¹ El Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, que inicia su andadura en 2007, es un centro de información y documentación, investigación aplicada y promoción, especializado en el tercer sector, sin ánimo de lucro e independiente que persigue fortalecer el tercer sector e impulsar la innovación y mejora de la intervención y la gestión de las organizaciones.

blanco del tercer sector en ese territorio histórico².

Así, entendemos por Tercer Sector:

“Aquel compuesto por el conjunto de iniciativas en activo de la sociedad civil, con autonomía de gestión e independencia, de carácter no lucrativo y por norma general voluntario, y que orientan su actividad a la intervención social en sentido amplio, lo cual implica que tienen por finalidad la mejora del entorno social desde campos muy variados”.

Quedarían incluidos, por tanto, dentro de esta definición de tercer sector ámbitos como el de la acción social, pero también otros como la salud, la cultura, el empleo, el medio ambiente, la cooperación al desarrollo, los derechos humanos, etcétera. Por lo que respecta a la definición del tercer de acción social, a los efectos de este trabajo, entendemos que está constituido por organizaciones del tercer sector que trabajan en el ámbito de los servicios sociales, orientando por tanto su actuación hacia la atención de las necesidades de toda la población relacionadas con la integración social / exclusión y la autonomía / dependencia, desde una triple función promotora, preventiva y protectora.

Una vez delimitado el concepto de tercer sector de acción social, procuraremos clarificar de manera breve qué entendemos por sistemas de gestión de la calidad. Existiendo diversas acepciones del término, nos inclinamos por relacionar la calidad con la voluntad de mejora continua de la gestión e intervención de una organización.

Calidad no es hacerlo todo bien, sino adoptar un compromiso de mejora permanente que supone no sólo cambiar estrategias, metodologías o procedimientos de trabajo, sino también la cultura de gestión de la organización. Calidad supone tanto un

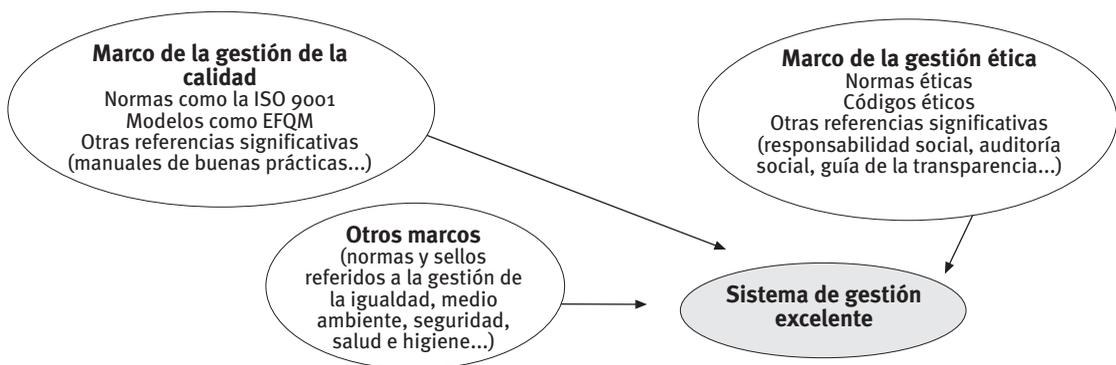
enfoque en el que todas las personas de la organización aprenden, participan y fomentan la mejora continua, como una *estrategia* que mejora el posicionamiento de la entidad, como una *práctica* o modo de hacer que aporta valor añadido a los resultados de la organización, o como un *sistema de gestión* resultado de adoptar la perspectiva de todos los y las clientes de la entidad.

¿Qué son los sistemas de gestión de la calidad?

Llamamos *sistemas* a todas aquellas referencias que proporcionan directrices, orientaciones o requerimientos referentes al modo como ha de gestionarse una organización y/o prestarse un servicio.

Estas referencias adoptan la forma de *normas* (como la ISO 9001 o la norma ONG con Calidad), *modelos* (como el modelo EFQM o el modelo de calidad FEAPS), *códigos éticos* (como el de Gizardatz³), *manuals de buena práctica*, y *otras referencias* (como la guía de la transparencia de la Fundación Lealtad, o la herramienta de auditoría social de REAS Euskadi⁴). La norma ONG con calidad, el modelo de calidad FEAPS, el código ético de Gizardatz o la herramienta de auditoría social de REAS constituyen herramientas que surgen del tercer sector, o del ámbito más amplio de la economía social, y que se encuentran enmarcadas en modelos más generales pero adaptadas a las necesidades y características del sector.

Estos sistemas (a los que denominamos, en sentido amplio, sistemas de gestión de la calidad) surgen del marco de la gestión de la calidad, del ámbito de la reflexión en torno a la ética en la gestión o de un encuentro coherente entre los conceptos de calidad y ética. Existen además otras normas, sellos y certificaciones de carácter más parcial (medio ambiente, seguridad laboral, igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, normalización lingüística...) que pueden tenerse en cuenta en la configuración de un sistema de gestión.



² Equipo del Observatorio del Tercer sector de Bizkaia. *Nuestra definición del tercer sector en Bizkaia (definición teórica)*. Disponible en <<http://www.3sbizkaia.org/adjuntos/nuestradefinicion.pdf>>.

³ Asociación de Entidades de Iniciativa e Intervención Social de Bizkaia.

⁴ Red de Economía Alternativa y Solidaria.

2. Un proyecto de investigación-acción para la mejora de la calidad en el tercer sector de acción social

Las organizaciones del tercer sector, siempre que cuenten con una cierta trayectoria, suelen disponer de un amplio bagaje de principios o valores y de una experiencia significativa de intervención y gestión que orientan su quehacer y les permiten llevar a cabo su misión y alcanzar sus propósitos. Estos valores y buenas prácticas, sin embargo, no siempre se formalizan por escrito –siendo habitual su transmisión oral– y tampoco se garantiza siempre su evaluación y actualización.

En los últimos años, un número apreciable de organizaciones del tercer sector de acción social han comenzado el camino para la implantación de sistemas de gestión de la calidad y algunas cuentan ya con un recorrido significativo en la implantación de modelos de excelencia o han certificado algún servicio o aspecto concreto de su gestión: transparencia, ética, igualdad entre hombres y mujeres, normalización lingüística, cuidado del medio ambiente, sostenibilidad, etcétera.

Pero no es menos cierto que para muchas organizaciones la implantación de sistemas de calidad no constituye un objetivo y, con cierta frecuencia, se percibe como una labor ardua o, también, como una exigencia externa, desligada de las necesidades reales, a la que se considera necesario adaptarse para obtener un cierto reconocimiento o acceder a la prestación de servicios de responsabilidad pública. Incluso, algunas organizaciones se oponen o son reticentes a la implantación de sistemas de gestión de la calidad porque consideran que conlleva adoptar modelos de gestión, valores y prácticas ajenas o, incluso, contradictorias con su identidad y su cultura.

En este contexto, y con la intención de promover un acercamiento entre las organizaciones del tercer sector de acción social y la cultura de la calidad, hemos puesto en marcha diversas iniciativas, en colaboración y con el apoyo de otros agentes, para acompañar a las organizaciones del tercer sector de acción social de Bizkaia en la implantación de sistemas de calidad, promover la formalización de su experiencia y procurar la adaptación de los sistemas de gestión de la calidad a sus necesidades y características. Una de estas iniciativas es el proyecto de investigación en el que se va a centrar este artículo.

2.1. Proyecto de investigación

Desde finales de 2005 venimos desarrollando un proyecto de investigación denominado “Elaboración de un marco orientativo y mejora de los sistemas de apoyo para la implantación progresiva de sistemas de calidad en las organizaciones del tercer sector de

acción social de Bizkaia”, que cuenta con financiación de la convocatoria de ayudas para proyectos de I+D+I en acción social de BBK Obra Social y cuya última fase, de difusión y transferencia de la experiencia, tiene prevista su finalización en junio del presente año.

2.1.1. Descripción del proyecto de investigación

Este proyecto se centra específicamente en las organizaciones del tercer sector de acción social y se dirige a todas ellas. Concretamente, las *organizaciones destinatarias* del proyecto son:

- Organizaciones del tercer sector de acción social, de diversos tamaños y con distinto grado de recursos, con especial atención a aquellas que prestando servicios sociales de responsabilidad pública no disponen de suficientes recursos de gestión.
- Entidades públicas o privadas que ofrecen apoyo para la implantación de sistemas de calidad.
- Entidades públicas y privadas que contratan, convienen o subvencionan servicios y proyectos gestionados o impulsados por las organizaciones del tercer sector de acción social y que tienen interés en que las organizaciones introduzcan nuevos enfoques y sistemas que les permitan mejorar su gestión.

El *objetivo general* del proyecto se centra en la mejora de los sistemas de apoyo para que las organizaciones del tercer sector de acción social de Bizkaia avancen, de manera progresiva y ajustada a sus posibilidades, en la implantación de sistemas de gestión de la calidad. Los *objetivos específicos* del proyecto, para cada uno de sus destinatarios, son:

1. Que las organizaciones del tercer sector de acción social:
 - Dispongan de un marco orientativo que facilite su toma de decisiones a la hora de implantar un sistema de gestión de la calidad.
 - Cuenten con información y recursos para iniciar la implantación.
 - Cuenten con un sistema de apoyo que se ajuste a sus necesidades y recursos.
 - Dispongan de espacios y momentos de reflexión sobre aspectos relacionados con la calidad y la gestión de las organizaciones del tercer sector, en los que puedan compartir buenas prácticas y herramientas útiles para la gestión.
2. Que las entidades que acompañan procesos de implantación de sistemas de calidad y ofrecen apoyos para la implantación:
 - Profundicen en el ajuste de los sistemas de gestión de la calidad al tercer sector de acción social.

- Profundicen en su conocimiento del tercer sector de acción social y, como consecuencia, adapten los apoyos prestados a las características y posibilidades reales de estas organizaciones, con especial atención a la realidad de las organizaciones de pequeño y mediano tamaño.
3. Que las administraciones públicas responsables de los servicios gestionados por entidades del tercer sector de acción social y las instituciones que financian proyectos e iniciativas de las ONL dispongan de criterios para valorar, desde la perspectiva de la implantación progresiva de sistemas de calidad, las propuestas de las entidades y su ejecución efectiva.

Por lo que respecta a la *metodología*, el proyecto tiene un carácter aplicado, proponiendo a las organizaciones la participación en un proceso de análisis y mejora de su propia práctica. Un proceso de mejora continua que se alimenta con el marco orientativo y los instrumentos construidos en la fase diagnóstica y que en la fase de implantación se ponen a prueba, para enriquecerlos a partir de la experiencia. De esta manera, las organizaciones cuya práctica es analizada se constituyen en cierta medida, al mismo tiempo, en sujeto del proyecto de investigación, que, adoptando una perspectiva metodológica cercana a la investigación-acción participativa, se orienta a la mejora de la intervención y concluye con propuestas e instrumentos para la acción, que puedan resultar válidos para otras organizaciones.

No se ha pretendido, por tanto, realizar un estudio de tipo cuantitativo sobre el estado de la cuestión a partir de una muestra representativa de organizaciones, sino: a) sistematizar la información sobre sistemas de gestión de la calidad y dispositivos de apoyo para su implantación; y b) generar, a partir del análisis de la experiencia de las organizaciones entrevistadas, de las organizaciones participantes en la fase de implantación y de otros agentes, un marco orientativo, conceptual y operativo, para la implantación de sistemas de gestión de la calidad por parte de las organizaciones del tercer sector de acción social, contribuyendo en lo posible a mejorar los dispositivos de apoyo existentes y la adaptación de los sistemas a las necesidades y características de las organizaciones.

El proyecto se desarrolla en cuatro *fases*: fase de preparación, fase diagnóstica, fase de implantación y fase de transferencia de resultados, cuyas principales actividades describimos a continuación.

a) Fase de preparación

En esta fase realizamos un seminario, con carácter formativo, sobre la implantación de sistemas de calidad en servicios y proyectos, en el que participaron diversas entidades sociales y que fue dinamizado por Intress (Instituto de Trabajo social y Estudios

Sociales). Por otro lado, contactamos con la Fundación Vasca para la Calidad, Euskalit, y con la red estatal ONG con Calidad, para definir juntos las acciones de colaboración que pudieran surgir a raíz del proyecto.

Asimismo se presentó el proyecto a tres redes de organizaciones del tercer sector de acción social: Gizardatz, FEVAS⁵ y EAPN⁶ Euskadi. Posteriormente, en las fases de implantación y de transferencia, se difundió el proyecto a otras redes del tercer sector: REAS Euskadi, LARES⁷, Harresiak Apurtuz⁸ y la Coordinadora de ONGD de Euskadi.

b) Fase diagnóstica

Las principales actividades de la fase diagnóstica del proyecto (2005/2006) fueron las siguientes:

- Identificación y recopilación de experiencias significativas de aproximación a sistemas de calidad por parte de organizaciones del tercer sector.
- Identificación de la perspectiva con la que las organizaciones del tercer sector, con experiencia y sin experiencia de implantación, abordan la implantación de sistemas de gestión de la calidad (expectativas y posición respecto a los mismos).
- Identificación y análisis en profundidad de los distintos sistemas de calidad existentes, así como de los dispositivos de orientación (primera toma de contacto con las organizaciones) y apoyo (acompañamiento a la implantación de sistemas de calidad) de las entidades que estaban acompañando a las organizaciones del tercer sector.

Para ello, se llevó a cabo una exhaustiva búsqueda documental y de información a través de la red, hemerotecas, bases de datos bibliográficas, centros de documentación, etcétera. Se realizaron además entrevistas en profundidad a:

- 14 organizaciones del tercer sector de acción social que habían implantado algún sistema de gestión de la calidad.
- 6 organizaciones que no habían realizado ningún acercamiento a sistemas de gestión de la calidad.
- 6 redes de organizaciones del tercer sector.
- 7 certificadoras/consultoras.
- 3 agentes dedicados al fomento de la calidad.
- 6 administraciones públicas interesadas en promover la mejora de la gestión de las organizaciones del tercer sector.

⁵ Federación vasca de asociaciones en favor de las personas con discapacidad intelectual.

⁶ Red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

⁷ Federación de residencias y servicios de atención a los mayores-sector solidario.

⁸ Coordinadora de ONG de Euskadi de apoyo a inmigrantes.

La fase finalizó con la elaboración de los siguientes documentos⁹:

- Análisis de situación del tercer sector de acción social de Bizkaia en el ámbito de la calidad.
- Identificación y descripción de sistemas de gestión de la calidad y legislación vinculante para el sector.
- Orientaciones para la implantación progresiva de sistemas de gestión de la calidad en organizaciones del tercer sector de acción social.
- Información, recursos y sistemas de apoyo para la aproximación de las organizaciones del tercer sector de acción social a la implantación de sistemas de gestión de la calidad.
- Propuestas de mejora de los sistemas de apoyo para la implantación de sistemas de gestión de la calidad en el tercer sector de acción social.

c) Fase de implantación

En la fase de implantación del proyecto, a lo largo del año 2007, se estableció contacto con organizaciones del tercer sector de acción social de Bizkaia interesadas en participar en la implantación de sistemas de gestión de la calidad en su entidad, procurando que estuvieran representadas organizaciones de distintos ámbitos y tamaños, con y sin experiencia previa de implantación de sistemas de gestión de la calidad.

Las organizaciones participaron en tutorías personalizadas de orientación sobre los sistemas de gestión de la calidad existentes, los requerimientos para la implantación, los sistemas de apoyo existentes, etcétera, que les permitieron tomar la decisión o no de avanzar en el proceso, iniciando o continuando la implantación de sistemas de gestión de la calidad en el marco del proyecto de investigación. Estas tutorías se realizaron con el apoyo de una herramienta de diagnóstico, diseñada como resultado de

⁹ Con objeto de socializar cuanto antes la información recopilada y los instrumentos generados, estos documentos sirvieron de base para la publicación *Gestión de la calidad en organizaciones no lucrativas de intervención social* editada en noviembre de 2007 dentro de la colección de gestión del Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia. Disponible en: http://www.3sbizkaia.org/gestion/gestion/archivos/publicaciones_ots/_3s_calidad_C.pdf.

En la referida publicación y el CD que incluye se presenta de manera sistemática la información recopilada y las propuestas operativas, diseñadas a partir de la información obtenida y de la reflexión realizada en esta fase diagnóstica, ofreciendo a las organizaciones del tercer sector de acción social y a todas aquellas entidades interesadas en acompañarles en la implantación de sistemas de gestión de la calidad, un marco orientativo de referencia, conceptual y operativo, para la implantación de sistemas de calidad así como información sobre los diferentes sistemas de calidad y dispositivos de apoyo existentes.

En el futuro está previsto editar la totalidad del diagnóstico, incluyendo una descripción de la situación de las organizaciones y de su posición respecto a la implantación de sistemas de gestión de la calidad, que es, precisamente, lo que se sintetiza en este documento.

la fase anterior, que permite a la organización realizar una evaluación de las necesidades y de los recursos y apoyos de los que dispone de cara a la implantación de un sistema o instrumento de mejora concreto.

Algunas de estas organizaciones tomaron la decisión de avanzar y, con algunas de ellas, se desarrollaron planes de trabajo personalizados en la implantación de diversos sistemas y metodologías de calidad (la diversidad de sistemas y metodologías constituía también otro criterio de selección). La implementación de diversos sistemas y metodologías de calidad ha permitido realizar una reflexión junto con las organizaciones participantes sobre la implantación de sistemas de gestión de la calidad en las organizaciones del tercer sector de acción social, en general, así como testar diversas herramientas generadas en el marco de los procesos de implantación acompañados, cuya publicación y difusión está prevista durante 2008.

d) Fase de transferencia de resultados

Una de las acciones más significativas de esta fase que iniciamos a finales de 2007, fue la organización de la Jornada sobre Calidad y Tercer Sector, en el marco de la XIII Semana Europea de la Calidad organizada por Euskalit, en la que contamos con la participación de cerca de 100 personas de más de 50 organizaciones, lo que visibiliza el interés creciente del sector por los sistemas de gestión de la calidad.

En la jornada se presentaron de manera sistemática tanto experiencias significativas de entidades y redes (herramienta de auditoría social de REAS, código ético de Gizardatz) como diversos sistemas de gestión de la calidad adaptados a las organizaciones del tercer sector de acción social y a las PYMES (norma ONG con Calidad, modelo de calidad FEAPS, modelo Premie) y gran parte de los sistemas de apoyo existentes en Bizkaia (Euskalit, Diputación Foral de Bizkaia, Programa Indartu...), junto a las principales conclusiones del trabajo realizado.

Durante esta fase de transferencia del proyecto tenemos previsto editar en soporte digital y habilitar un espacio web en el que volcar toda la información elaborada en relación a sistemas, modelos, normas, legislación, además de poner en marcha:

- Un banco de buenas prácticas en la mejora de la gestión de organizaciones del tercer sector.
- Herramientas de gestión elaboradas para y junto a las organizaciones que han participado en el proyecto:

1. El proceso de implantación de un sistema de gestión de la calidad.
2. Diagnóstico previo.

3. Diagnóstico en profundidad.
4. Recogida y presentación de la información sobre la gestión del liderazgo en la organización.
5. Panel de indicadores EFQM.
6. Panel de indicadores de procesos.
7. El proceso de reflexión estratégica.
8. Planificación de la calidad según la ISO 9001.
9. Matriz de priorización de procesos.
10. Ficha modelo para documentar los procesos.
11. Cuestionario de autoevaluación EFQM adaptado a organizaciones no lucrativas.
12. Matriz de priorización de áreas de mejora.

2.1.2. La gestión de la calidad en el tercer sector: situación actual

Uno de los objetivos de la fase diagnóstica fue realizar una descripción de la situación en la que se encontraban las organizaciones del tercer sector de Bizkaia respecto a la implantación de sistemas de gestión de la calidad, con especial atención al tercer sector de acción social¹⁰. Una de las primeras dificultades que afrontamos fue la inexistencia de registros “únicos”, que reúnan la información relativa a toda la CAPV, acerca de:

- Las certificaciones/reconocimientos en sistemas de gestión de la calidad de que disponen las empresas, las administraciones públicas o las organizaciones no lucrativas en general (los registros existentes son parciales y no ofrecen información diferenciada por lo que respecta al ámbito de los servicios sociales).
- Las organizaciones del tercer sector o el conjunto de entidades prestadoras de servicios sociales existentes.

Estas son dos cuestiones en las que resultaría necesario avanzar. Disponer de datos sobre la situación en la que se encuentran las administraciones públicas así como las organizaciones no lucrativas y las empresas prestadoras de servicios sociales de responsabilidad pública respecto a la implantación de sistemas de gestión de la calidad parece un punto de partida necesario para poder incidir sobre esta realidad.

Por otra parte, pensábamos que, previsiblemente, la escasa información disponible iba a permitir únicamente, como así ha sido, constatar cuántas entidades se encuentran en posesión de una certificación o reconocimiento externo, sin incluir información sobre otros aspectos vinculados a la implantación de sistemas de gestión de la calidad. Aspectos que, sin traducirse necesariamente en un reconocimiento

externo, resultan claves para poder hablar de excelencia en la gestión tales como, por ejemplo, el hecho de que las organizaciones hayan implantando la gestión por procesos, la gestión basada en datos o la gestión estratégica. Por ello, consideramos en su momento que, además del análisis de la documentación disponible que nos pudiera permitir realizar un acercamiento cuantitativo –número de organizaciones con determinada certificación...– necesitábamos obtener información de carácter cualitativo para conocer la situación y la reflexión de las propias organizaciones en relación a los sistemas de gestión de la calidad.

a) Breve descripción de la situación actual a partir del análisis de la documentación e información.

El contexto actual en relación a la implantación de sistemas de gestión de la calidad en el tercer sector presenta una gran variabilidad en función del ámbito de actuación.

Tercer sector: ámbito cooperación al desarrollo

- Es especialmente significativa la trayectoria de implantación de códigos éticos y medidas para fomentar la transparencia, con una presencia significativa de ONGD que participan anualmente en la Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad.
- Las ONGD cuentan asimismo con un sistema propio que puede actuar como referente: el Procedimiento de Calificación de ONGD de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Tercer sector: ámbitos comunitario, cívico y cultural

- No existe una trayectoria previa significativa en la implantación de sistemas de gestión de la calidad.
- Las organizaciones de estos ámbitos no cuentan con ningún sistema de gestión de la calidad propio del subsector.

Tercer sector: ámbito protección del medio ambiente

- Sensibilizadas e influidas por los sistemas de gestión medioambiental¹¹, éstos constituyen, sin embargo, sistemas de gestión orientados a terceros y no a las propias organizaciones que trabajan en el ámbito de la protección del medio ambiente.
- Las organizaciones de este ámbito no cuentan tampoco con ningún sistema de gestión propio.

¹⁰ Desde el punto de vista descriptivo procuramos adoptar un enfoque más amplio, observando otros ámbitos de intervención social.

¹¹ Los sistemas actuales de gestión medioambiental son el Reglamento 761/01 EMAS de la Comisión Europea, la Norma EKOS-CAN 2004 de IHOBE, Sociedad Pública del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del País Vasco.

Tercer sector: ámbito acción social

Es el subsector que cuenta con mayor trayectoria en la implantación de sistemas “tradicionales” como la norma ISO 9001 y el modelo EFQM, aunque actualmente son muy pocas las organizaciones que han accedido a certificaciones/reconocimientos.

En el transcurso del proyecto, hemos detectado cerca de 30 ONL de acción social con actividad en Bizkaia que en algún momento han iniciado procesos de implantación de algún modelo de gestión de la calidad en los últimos años¹².

Las ONL que prestan servicios dirigidos a personas mayores (servicio de ayuda a domicilio, residencias...) cuentan con un significativo mayor número de certificaciones, posiblemente como respuesta al volumen actual y previsible de este sector y a la necesidad de competir con empresas de mercado.

De hecho, el desarrollo de normas relacionadas con el ámbito de los servicios sociales, se ha centrado de momento en los servicios relacionados con la promoción de la autonomía y la atención a la dependencia. Así, AENOR ha desarrollado ya las siguientes normas:

- UNE 15800 - Gestión de servicios en las residencias de mayores.
- UNE 158301 - Gestión del servicio de ayuda a domicilio.
- UNE 158401 - Gestión del servicio de teleasistencia.
- UNE 158201 - Gestión de centros de día y de noche.

En el ámbito de la formación ocupacional, un factor determinante ha sido el establecimiento de la obligatoriedad de disponer de un sistema de gestión de la calidad para aquellas entidades que desean impartir formación ocupacional subvencionada (Decreto BPPV 327/2003 del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco). La mayoría han optado por la certificación en la ISO 9001 debido a su posibilidad de implantación en un plazo de tiempo relativamente breve (9-18 meses) y menos costoso que otros sistemas.

¹² Fuentes: página web de Euskalit, página web de Premie. En el caso de las certificaciones ISO, no existe un único registro, ni en la CAPV, ni a nivel estatal, que pueda desglosarse en función de la pertenencia de las organizaciones al tercer sector de acción social, sino que algunas certificadoras aportan estos datos en sus páginas web. Por ello esta información puede no ser exacta en su totalidad y además está en continuo cambio debido a las nuevas incorporaciones de entidades que obtienen las certificaciones. En cualquier caso, constituye un número muy reducido de organizaciones con respecto al total de organizaciones no lucrativas de acción social en Bizkaia.

El tercer sector de acción social cuenta además con sistemas que pueden actuar como referentes generales o en ámbitos específicos:

- Sistemas generales que relacionan ética y calidad: Norma ONG con Calidad, Modelo FEAPS (surgido del ámbito de la discapacidad intelectual).
- Sistemas específicos para determinados ámbitos como por ejemplo el protocolo Inserqual en el ámbito sociolaboral, la certificación Qualicert para centros de día para el tratamiento de adicciones, el sistema de garantía de calidad-Kalitatea Zainduz del SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía-Careaga, etcétera.

El tercer sector de acción social cuenta también, al igual que las ONGD, con una cierta trayectoria en la implantación de códigos éticos. Además, se comienzan a proponer sistemas de gestión ética (normas éticas y de responsabilidad social) o herramientas de auditoría social específicamente dirigidos a estas entidades¹³.

b) Algunos resultados de las entrevistas en profundidad

A continuación presentamos, de forma sintética, algunos de los resultados de las entrevistas realizadas; en concreto los contenidos referidos a las necesidades y expectativas de las organizaciones en relación a los sistemas de gestión de la calidad¹⁴.

Respecto a las expectativas/motivaciones iniciales, la mayoría de las entidades que aún no han iniciado ningún proceso de implantación de sistemas de gestión de la calidad dudan y no son capaces de pronunciarse acerca de si el proceso de implantación, que son conscientes deberán iniciar a medio/largo plazo, les reportará algún valor añadido a su sistema de gestión. Cuando lo que impulsa a la entidad a realizar un acercamiento a los sistemas de gestión de la calidad es una necesidad externa de obtener un certificado, la organización plantea su inquietud ante el coste económico y la carga de trabajo añadido sin visualizar que este esfuerzo suponga necesariamente una mejora de sus servicios.

Sin embargo, las entidades que sí han implantado algún sistema de gestión realizan una evaluación muy positiva, aunque destacan la dificultad por mantener el sistema de gestión generado por la certificación ISO 9001 y, en el caso del modelo EFQM, la lentitud del proceso y que los resultados sean visibles en el medio-largo plazo.

¹³ Como ejemplos, la norma UNE 165011: 2005 de AENOR, la Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad, el sistema “ONG Benchmarking” de SGS y la herramienta de auditoría social de REAS.

¹⁴ Está prevista la publicación de los resultados completos de las entrevistas en el segundo semestre de 2008.

A la hora de elegir un modelo o norma:

- Rechazan o expresan temores respecto a aquellas que no cuentan con certificación.
- Valoran la adaptación de los mismos a la realidad de las organizaciones del tercer sector.
- Es determinante el coste en recursos propios que cada opción les supone.
- Perciben mayor apertura y flexibilidad por parte del modelo EFQM para adaptarse a la cultura y tradición de gestión previas en la organización.

El motivo fundamental para la implantación es, habitualmente, externo (necesidad de certificación para seguir optando a financiación).

La mayoría de las organizaciones no se sienten preparadas y/o con recursos propios (tiempo, dinero, personas), dudan de la sostenibilidad en el tiempo de los esfuerzos requeridos y perciben que las futuras exigencias externas en este ámbito supondrán una clara desventaja para las entidades pequeñas y/o poco profesionalizadas.

Respecto a los apoyos requeridos para la implantación, las organizaciones señalan los siguientes:

a) Necesidades de apoyo inicial:

- “Ventanilla única” de información y orientación objetiva, no sesgada por los intereses de las consultoras o los certificadores.
- Conocer experiencias y resultados en otras entidades del sector, para saber elegir (norma, consultora...), para motivar a las personas de la organización, para vivir con sentido el proceso de implantación y no como una obligación impuesta desde el entorno.
- Conocer las delimitaciones y requerimientos que establezca la administración pública.
- Referencias documentales de apoyo adaptadas al tercer sector de acción social que recojan todos los elementos relevantes para disponer de la información, auto-diagnosticarse, motivarse y motivar al resto de la organización.

b) Necesidades en la implementación:

- Formación para las personas que lideren el proceso y sobre todo para la encargada de implantar el sistema.
- Disponibilidad de un sistema integrado que permita gestionar las diferentes sistemas, normativas, certificaciones (calidad, ética, prevención de riesgos laborales, igualdad de oportunidades, normalización lingüística ...).

c) Necesidades de financiación:

- De los gastos externos (consultora) e internos (al menos, de la dedicación de la persona responsable de calidad).

- De los pasos previos a la implantación (elaboración de orientaciones estratégicas, gestión basada en datos...) y de la implantación de la norma o modelo.
- Financiación paralela a la exigencia de las administraciones de implantar sistemas de gestión de la calidad.

En relación a los desajustes detectados en las implantaciones desarrolladas, se señala lo siguiente:

- Las organizaciones señalan la necesidad de conectar los sistemas de gestión de la calidad con los valores y el estilo de gestión propios del tercer sector (por ejemplo, cómo plantear la gestión de personas en organizaciones plurales integradas por profesionales, voluntariado, personas afectadas... o cómo dotar de contenido a la responsabilidad social en organizaciones de iniciativa e intervención social).
- La implantación de un sistema supone un cambio cultural e implica un tiempo del que apenas disponen las entidades del tercer sector de acción social, muy orientadas a la prestación de servicios y desarrollo de proyectos y con una financiación habitualmente asociada a la intervención directa, no a la gestión.
- La importancia concedida a la medición, pasar de la percepción personal de la persona profesional o voluntaria a evidenciar con datos genera ciertas resistencias en algunas organizaciones del sector, al igual que la ‘estandarización’ del trabajo.
- La variabilidad de las demandas de los diferentes clientes de la entidad en nuestro sector suponen un factor de riesgo en sistemas que tienden a apuntalar de forma rígida la gestión.
- El lenguaje propio de la empresa mercantil utilizado tanto por las consultoras y certificadoras como por los propios sistemas de gestión.

3. La gestión de la calidad en el tercer sector de acción social: algunos desafíos y propuestas

Presentamos a continuación algunas reflexiones realizadas desde el equipo del proyecto, a la luz de los resultados de la investigación, en torno al futuro de la implantación de sistemas de gestión de la calidad en el tercer sector de acción social. De forma sintética, comenzamos presentando algunas reflexiones en relación a la perspectiva con la que, en nuestra opinión, se debería abordar y motivar la implantación de sistemas de gestión de la calidad en las organizaciones del tercer sector de acción social.

- El sistema de gestión que la organización decida implantar debe atender a sus necesidades y orientaciones estratégicas, conectando con el entorno y con su misión, visión y valores.

- Las organizaciones debemos mirar al medio y largo plazo, conocer el entorno en el que desarrollamos nuestra actividad, situarnos ante posibles circunstancias adversas y aprovechar las oportunidades que puedan presentarse, anticipándonos, creando alianzas, innovando en nuestros servicios.
- La gestión de la calidad no es ajena a la gestión ética. Incorporar este tipo de referencias y profundizar en la dirección por valores nos permitirá avanzar en coherencia tanto en nuestra intervención con las personas destinatarias como en la vida interna de la organización, en el modo en que nos organizamos y gestionamos nuestros recursos económicos, nuestras relaciones, etcétera.
- La gestión por procesos constituye una forma adecuada de organizar la entidad y puede permitir a las organizaciones avanzar en la orientación de la acción a las personas destinatarias. La gestión por procesos es un medio que nos ayuda a conseguir los objetivos de la organización y que además facilita la mejora continua en la prestación de los servicios y en el propio diseño organizativo.
- Es necesario que las organizaciones consideren la oportunidad que implantar un sistema de gestión de la calidad representa para mejorar su acción y su gestión, de modo que puedan llevar a cabo su misión y alcanzar en mayor medida sus propósitos.
- A las organizaciones que han iniciado este camino, la implantación de sistemas de gestión de la calidad les está permitiendo, además de acreditarse y obtener un reconocimiento externo, formalizar su experiencia, introducir una dinámica formal de mejora continua, orientarse en mayor medida hacia el conjunto de los y las destinatarias de su acción o reforzar el reparto de responsabilidades en la organización y la colaboración en procesos clave para alcanzar objetivos comunes, entre otros aspectos. Por otro lado, la implantación de sistemas de calidad permite a las organizaciones incorporar valores y buenas prácticas de intervención y gestión propias de otros sectores al mismo tiempo que formalizar sus propios valores y buenas prácticas.

La implantación de sistemas de gestión de la calidad en el sector privado social puede contribuir a hacer emerger, formalizar, impulsar y comunicar su cultura de gestión y las buenas prácticas de las organizaciones. Esto puede posibilitar un diálogo fecundo entre la experiencia del sector –su saber hacer formalizado– y los sistemas de gestión de la calidad que enriquecerá la cultura y la práctica de las organizaciones con la experiencia proveniente de otros sectores y permitirá incorporar a los sistemas de gestión de la calidad el saber hacer del sector. Se reforzará así el carácter general de estos sistemas –su validez para todas las organizaciones– introduciendo, al mismo tiempo, las necesarias adaptaciones a las características de cada sector.

Además, existen referencias, entre las cuales podemos destacar la norma ONG con Calidad así como un importante número de códigos éticos desarrollados por y para el tercer sector de acción social, que nos son más cercanas por su lenguaje y contenidos y no son incompatibles con la implantación de otros sistemas de gestión de la calidad que nos pueden permitir compararnos con otros sectores. También desde modelos más generales, como el modelo europeo de excelencia (EFQM), se está realizando un esfuerzo por adecuarse a las características de las organizaciones no lucrativas.

En cualquier caso, independientemente de la norma o modelo por el que una organización opte, la orientación de la organización, el contenido de lo que hace, su porqué y para quién, el cómo lo hace... ha de volcarse en el sistema de gestión de la calidad elegido, de manera que este recoja los valores de la organización. Por ello, no se debe delegar toda la responsabilidad en la “bondad” del modelo o norma elegida, en la consultora, en la auditora..., sino que debe ser la organización la protagonista de su proceso de implantación, procurando una interacción fecunda entre el sistema a implantar y la tradición organizacional, garantizando la coherencia con su cultura y valores.

La proliferación de normas, sellos y certificaciones hace cada vez más conveniente que las organizaciones dispongan de una estrategia global para la mejora de su gestión, tratando de no “sumar” las diferentes implantaciones de forma independiente e integrándolas en un único sistema que la organización comprenda, gestione con facilidad y le sea útil en el desarrollo de todas sus actividades: prestación de servicios, sensibilización, promoción de los derechos, investigación y desarrollo de proyectos innovadores, articulación de la participación de las propias personas afectadas, de sus familiares y del voluntariado, etcétera.

Pero, para que el tercer sector pueda acceder a estos sistemas, es necesario que cuente con apoyos¹⁵ para la implantación e instrumentos que permitan tender puentes entre los modelos de gestión de calidad y la cultura y la práctica de gestión de las organizaciones: traducción de lenguajes, desarrollo de indicadores relacionados con el ámbito de la acción social, etcétera. A este respecto parece necesario, tal y como demandan las organizaciones, prestar especial atención a las entidades que prestan de servicios de responsabilidad pública y, dentro de estas, a aquellas que disponen de menos

¹⁵ El Servicio de Inserción Social y Empleo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, a través de un acuerdo con Euskalit, ha proporcionado en los últimos años a las organizaciones colaboradoras formación grupal y tutorías *in situ* con una agente facilitadora. Además, el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa proporciona a las residencias y centros de día colaboradores financiación para la implantación de sistemas de gestión de la calidad, siendo las entidades las que eligen, diseñan y presentan su plan de trabajo y la consultora con la que quieren trabajar.

recursos, pero sin considerar únicamente la prestación de servicios y sin olvidar a aquellas organizaciones que no se orientan hacia la prestación de servicios de responsabilidad pública¹⁶.

Por otro lado, la trayectoria de implantación de sistemas formalizados de calidad es mucho más dilatada en el ámbito industrial, del comercio o turismo e incluso en los ámbitos sanitario y educativo, que en el ámbito de la acción social o de los servicios sociales, no existiendo actualmente a nivel de la CAPV ninguna plataforma, foro o grupo de trabajo que reúna a agentes tanto públicos como privados prestadores de servicios sociales con la finalidad de reflexionar acerca de la calidad en su gestión. Además, las especificidades de las organizaciones y del modo de gestionarnos en el tercer sector (y, por lo tanto, la manera de abordar la implantación de sistemas de gestión de la calidad en las áreas de liderazgo, procesos, personas, resultados clave...) justifican que, al igual que en la administración pública (existencia del grupo Q-Epea de administraciones públicas por la excelencia) las ONL podamos compartir espacios comunes de contraste, exposición de buenas prácticas, reflexión acerca de estas especificidades y de lo que aportan a nuestra intervención, a nuestra misión... para poder mantener y potenciar aquello que nos caracteriza y nos da valor como tercer sector. Promover este tipo de plataformas o espacios de reflexión parece también, por lo tanto, una medida necesaria.

Finalmente, y sin pretender realizar un planteamiento exhaustivo de esta cuestión que no es objeto de esta exposición, nos gustaría concluir haciendo una referencia que encuadre la cuestión que estamos abordando en el contexto de la consolidación del sistema público de servicios sociales.

En este contexto, las administraciones públicas con responsabilidad en materia de servicios sociales, han iniciado el camino para implantar sistemas de

gestión de la calidad¹⁷ en los servicios y centros de su titularidad (gestión pública directa) y están comenzando a reflexionar sobre la necesidad de que las entidades prestadoras de servicios sociales de responsabilidad pública garanticen en un tiempo razonable sistemas de gestión de la calidad y comenzando a elaborar algunas referencias propias (manuales de buenas prácticas) y diseñar sistemas de apoyo para la implantación de sistemas de gestión de la calidad en las organizaciones.

El sistema público de servicios sociales de la CAPV, configurado como un sistema de responsabilidad pública y gestión mixta (gestión pública directa e indirecta), precisa impulsar medidas que promuevan la calidad en la atención (“calidad asistencial”) y que también, progresivamente, permitan exigirla, garantizando que los servicios se presten bajo unos mismos estándares de calidad comunes a todo el sistema, independientemente de que la gestión sea directa o indirecta, más allá de los requisitos necesarios para la homologación de los servicios y centros y comenzando por garantizar los estándares básicos contemplados en la normativa reguladora de los servicios de responsabilidad pública (requisitos materiales, funcionales o de personal; derechos de las personas usuarias y derechos y deberes de las personas profesionales).

El desarrollo de las funciones de evaluación, inspección y control –la evaluación debe constituir en nuestra opinión un aspecto básico del ejercicio de la responsabilidad de todos los agentes (administraciones públicas, empresas y organizaciones no lucrativas)– y la implantación de sistemas de gestión de la calidad cobran especial importancia en un contexto de consolidación del sistema público de servicios sociales. Un contexto en el que las ONL, además de garantizar su ajuste a los estándares que se van consolidando en la normativa por lo que respecta a la prestación de servicios de responsabilidad pública, deberían impulsar la mejora continua de la calidad en la atención y preservar y reforzar la dinámica de innovación y responsabilidad social que les ha caracterizado históricamente.

Contribuirán así, junto con las administraciones públicas y otros agentes, a la consolidación del sistema público de servicios sociales y a que éste se configure como un sistema innovador, atento a la realidad y que impulse la participación de las personas usuarias en los servicios y de la sociedad civil en las respuestas a las necesidades de integración social, protección y promoción de la autonomía y atención a las situaciones de exclusión, desprotección o dependencia.

Por lo que respecta a la Diputación Foral de Bizkaia, el Departamento de Acción Social incluyó en su anterior Plan Estratégico objetivos y acciones orientadas a promover tanto la implantación de sistemas de calidad en los servicios que gestiona directamente como a potenciar un trabajo de calidad de las entidades colaboradoras.

El Departamento de Innovación y Promoción Económica, incluyó en el Decreto 33/2007 (por el que se regula para el año 2007 el programa Premie) como destinatarias de las ayudas para la implantación de este modelo de gestión a entidades con forma jurídica no lucrativa, pero no se incluían hasta ahora actividades del ámbito de la acción social. Sin embargo, en el vigente Decreto 50/2008, de 8 de abril, sí se recogen como entidades beneficiarias las organizaciones sin ánimo de lucro cuyos fines estén directamente relacionados o cuya actividad repercuta en la mejora de las empresas de servicios sociales.

La Diputación Foral de Bizkaia cuenta asimismo con un programa para financiar parcialmente los gastos de mejora de los instrumentos de gestión de las asociaciones culturales, federaciones de asociaciones culturales y fundaciones culturales privadas, el programa Sendotu regulado por el Decreto Foral 48/2008, de 8 de abril.

¹⁶ De hecho, contamos con experiencias de organizaciones que han adquirido certificaciones y que no son prestadoras de servicios.

¹⁷ En la CAPV, las administraciones públicas han optado, en general, por el modelo EFQM de excelencia empresarial, aunque estén accediendo a certificaciones ISO 9001 en algunos servicios en concreto.

Bibliografía

- ABELLA, B. *El sistema de calidad es un valor estratégico de las ONG*. Orgsocial, nº 8, marzo-abril, 2002, pp. 30-33.
- CÁMARA, L. (Coord.). *La gestión de la Calidad, Guía para la adaptación del Modelo EFQM de excelencia a entidades no lucrativas que prestan servicios de inserción sociolaboral*. Madrid: CIDEAL, Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo, 2005.
- COORDINADORA DE ONG DE DESARROLLO DE ESPAÑA. *La calidad en las ONGD*. CONGDE, Madrid, 2007.
- FANTOVA, F. La gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social. Ponencia para el Congreso “Calidad, Tercer Sector y Política social”, Madrid, 12 y 13 de diciembre de 2006. Disponible en <www.fantova.net>.
- FEAPS. *Plan de Calidad de FEAPS* y diversos documentos de apoyo disponibles en <www.feaps.org>.
- GARAU, J. *Hacia un sistema de calidad para las ONG*. En La gestión de calidad de los procesos de servicios sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 215-231, 2005.
- LUNA, J.R. *Gestión de la calidad en las Fundaciones*. Asociación Española de Fundaciones, 2008.
- MEDIN J. *Guía para implantar un sistema de gestión de calidad*. Asociación Coruña Solidaria, 2004.
- MORENO ALEGO, JULIÁN L. *Guía para la aplicación del modelo EFQM de excelencia*. Fundación Luis Vives, 2007.
- VIDAL, J. *Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONG: perspectiva internacional*. Fundación Luis Vives, 2007.
- VIDAL, P (Coord.) *L'etat de la qualitat a las ONG socials*. Taula de éntitats del Tercer Sector Social de Catalunya. Documentos del Tercer Sector Social, D1, dic. 2007.
- VIDAL, P.; cols. *El estado de la calidad en las ONL sociales. Resultados del trabajo de campo*. Colección Papers de Investigación OTS, 07, octubre de 2005. Barcelona: Observatorio del Tercer Sector de Catalunya.
- VV.AA. *Gestión de la calidad en organizaciones no lucrativas de intervención social*. Bilbao: Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2007.
- VV.AA. *Experiencias de calidad en las entidades de UNAD*. Unión de Asociaciones y Entidades de atención al Drogodependiente, 2007.
- VV.AA. *Experiencias de implantación de sistemas de calidad*. Jornadas de calidad en los centros de servicios sociales, Gobierno de La Rioja, 2005.
- VV.AA. *La calidad como imperativo de la acción social*. Documentación Social, nº 128, julio-septiembre 2002.
- VV.AA: *Actas de la Jornada “Gestión de la calidad”, Proyecto “Las ONG españolas y la Agenda Social Europea”, Fundación Luis Vives - Fundación Un Sol Món*, 2005.
- VV.AA. *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate*. Dirección de Bienestar Social de Gobierno Vasco, 2005.

Páginas web

Norma ONG con Calidad:
 <<http://www.ongconcalidad.org/>>

Códigos éticos

<<http://www.gizardatz.net/web/index.php?option=content&task=section&id=12&Itemid=75>>

<http://www.feaps.org/confederacion/documentos/codigo_etico.pdf>

<<http://www.eapneuskadi.net/web/index.php?option=content&task=view&id=100&Itemid=99>>

Experiencias de implantación de sistemas de gestión de la calidad en ONL de intervención social

<<http://www.peretarres.org/inserqual/>>

<<http://www.amadipesment.org/es/organizacion/calidad.php>>

<<http://www.feaps.org/indice.htm>>

<<http://www.sicaro.org/proyecto.htm>>

Sistemas de apoyo

Euskalit: <<http://www.euskalit.net/>>

Plataforma de ONG de Acción Social:
 <<http://www.q-ong.org/index.php>>

Red ONG con Calidad:
 <<http://www.ongconcalidad.org/>>

FEAPS: <<http://www.feaps.org/confederacion/calidad.htm>>

Fundación Luis Vives: <<http://www.fundacion-luisvives.org/>>

Programa Indartu (BBK Obra Social /
 Fundación EDE):
 <<http://www.fundacionede.org>>

Programas Premie y Bizkaiberri zerbitzuak de
 la Diputación Foral de Bizkaia:
 <http://www.programapremie.net/ca_index.asp>
 <http://www.bizkaia.net/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=1890>

Entidades certificadoras

<<https://www.aenor.es/desarrollo/inicio/home/home.asp?cambiodioma=s>>

<<http://www.dnv.es/certificacion/sistemasdegestion/index.asp>>

<http://www.es.sgs.com/es/systems_and_services_certification_es.htm?lobid=19982>

Ética y responsabilidad social

<<http://www.foretica.es/>>

<<http://www.fundacionlealtad.org/web/home>>

<<http://www.auditoriasocial.net/index.php>>