

GERENCIA SOCIAL: UNA CONSTRUCCIÓN DE CONVERGENCIAS

María Lorena Molina M. *

Nidia Esther Morera G. ** 1

INTRODUCCIÓN

La gerencia social constituye hoy un campo disciplinario en construcción y una práctica profesional que obliga a replantearse enfoques y estilos de administrar los servicios sociales en el ámbito público y privado, así como desde las organizaciones de base comunitaria que emergen de la sociedad civil.

No cabe duda que es un campo interdisciplinario y que el ejercicio profesional como gerentes sociales no atañe exclusivamente a los y las trabajadoras sociales.

Según nuestras comprensiones, el que la gerencia social se tematice disciplinariamente desde el trabajo social, es la oportunidad de repensar y rehacer lo que hemos conocido como “la práctica indirecta” de la profesión, o sea, el campo de la administración de los servicios sociales. El desafío de repensar y rehacer se basa en la posibilidad de identificar las convergencias que desde nuestra concepción del trabajo social y de la gerencia social es posible establecer en cuanto a las nociones de desarrollo social; de las

* Licenciada en Trabajo Social, Magister Scientiae en Administración Pública, Profesora Catedrática e Investigadora de la Universidad de Costa Rica.

** Licenciada en Trabajo Social, Magister Scientiae en Administración Pública, Profesora Asociada e Investigadora de la Universidad de Costa Rica.

debilidades de la política social que justifican superar los quiebres de la gestión; de las características y dilemas de las organizaciones productoras de servicios sociales y de los desafíos que atañen a ambos campos ante la desigualdad y la política social.

1. VÍNCULOS DE LA GERENCIA SOCIAL CON EL DESARROLLO SOCIAL

Las experiencias de desarrollo han demostrado tanto la fuerza del mercado en su impulso, así como las posibilidades de la intervención estatal, mediante políticas gubernamentales que proveen de seguridad social, cubriendo la educación pública y la atención en salud, áreas que juegan un papel central en los cambios sociales y económicos de cada país. Se puede afirmar entonces que ni el Estado ni el mercado son alternativa excluyente para impulsar el desarrollo.

Las autoras del presente texto comparten la definición de desarrollo humano sostenible planteada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994), que afirma que éste constituye “un proceso continuo e integral en el cual es central generar capacidades y oportunidades de, por y para la gente, que permitan aumentar la equidad para las generaciones actuales y futuras”.

Por tanto se parte de que el crecimiento económico es un medio para potenciar a las personas y que debe propiciar igual acceso a oportunidades para realizar capacidades y potencialidades. En este sentido, los seres humanos constituyen el centro del proceso de desarrollo.

Este enfoque del desarrollo se complementa con el de Max Neef, Manfred y otros (1986), el cual plantea que el desarrollo debe concentrarse en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de

niveles crecientes de autodependencia y en las articulaciones de las personas con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.

Bajo este enfoque, los pilares fundamentales del desarrollo son las necesidades humanas, la autodependencia y las articulaciones orgánicas. El desarrollo se construye a partir del actuar libre y participativo de los sujetos. La concepción del ser humano es de sujeto en continua construcción, capaz de transformar a la sociedad en sus múltiples dimensiones y de ser transformado por ella.

Las personas se conciben como seres con necesidades vistas a la vez como carencias y potencialidades que impulsan procesos de desarrollo.

También se comparte la concepción de desarrollo como la potenciación de las capacidades y derechos (Corredor, 1996). Esta concepción afirma que el desarrollo no puede ser humano sostenible y sustentable en un modelo en el cual amplios sectores de la población están insertos en condiciones precarias, negándoles las condiciones para potenciar sus capacidades y ejercer sus derechos de tal forma que puedan tener una vida digna.

Tal concepto de potencialidad de capacidades se refiere a la opción de "llegar a ser más", partiendo de las dotaciones iniciales de cada persona. Se centra el enfoque más que en la cantidad de bienes y recursos disponibles, en el desarrollo de las capacidades, las cuales necesariamente están condicionadas a nivel socioeconómico y a las garantías políticas que determinan el acceso real a bienes y servicios. Potencializar las capacidades humanas también depende de las oportunidades que una sociedad construya, mediante

decisiones de política económica y social, para propiciar el desarrollo con equidad.

2. LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LAS DEBILIDADES DE LA POLÍTICA SOCIAL

La crisis económica que se acentúa en la década de los años ochenta, ha incidido significativamente en las condiciones de vida de las poblaciones de América Latina. Al término del siglo XX, Latinoamérica es la región donde se encuentran las mayores desigualdades en la distribución del ingreso. Una cuarta parte de todo el ingreso es percibida por sólo el 5% de la población, mientras que el 30% más pobre recibe tan sólo el 7% (BID, 1998: 2). De acuerdo con los economistas Hausmann y Savedoff, citados por la misma fuente, el salario por hora de una persona que proviene del 10% de familias de más altos ingresos es, en promedio, nueve veces mayor que el de alguien que proviene del 30% más pobre.

Uruguay y Costa Rica tienen las mejores distribuciones del ingreso en América Latina, según el coeficiente de Gini 0.43 y 0.46 respectivamente; no obstante, en los países desarrollados el Gini promedio es de 0.32.

Subdesarrollo y desigualdad caminan de la mano; América Latina ha acumulado un serio atraso educativo (BID; IPES, 1998/99), el trabajador latinoamericano típico cuenta sólo con 4.8 años de educación, mientras que quienes pertenecen al 10% más rico cuenta con un promedio de 12 años.

En el transcurso de ambas décadas se aplican las medidas del ajuste estructural, formuladas e impulsadas por los organismos internacionales; así se transita de medidas económicas a reformas sociales y a reformas políticas. Estas condicionantes configuran el cuestionamiento al Estado-Benefactor en

términos de su tamaño y papel como interventor de desarrollo, dadas sus dificultades para impulsar reformas económicas que procuren una inserción competitiva en la economía mundial; a ello se agrega la crisis de gobernabilidad frente a la sociedad civil. En consonancia con ello, se plantean políticas y mecanismos para la reducción de la inversión social (la que es vista como gasto) y del tamaño del estado, así como reformas políticas que impulsen la descentralización, reformas administrativas y el fortalecimiento de la capacidad de gestión.

En materia de políticas sociales en los procesos de concepción, formulación, implementación y evaluación, se identifican problemas en América Latina referidos a: una separación entre política y administración; escasa articulación del sector social; no vinculación entre política social y política económica; énfasis en la centralización en detrimento de la desconcentración y descentralización, déficit de evaluación y restricciones en capacidades gerenciales (Franco y Vilas, 1995).

Para el caso de Costa Rica, el Informe de la Asistencia Social (BID - MIDEPLAN, 1989) y otros autores (Trejos, 1991) plantean las debilidades en materia de gerencia de los servicios sociales. Tales debilidades se resumen como sigue:

⇒ Existen mayores demandas de servicios originadas en las expectativas del desarrollo alcanzado en las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta contra el deterioro de la condición de vida y el crecimiento de la población y la inmigración centroamericana hacia el país. Esta mayor demanda se enfrenta a una reducción de recursos que sólo en los años ochenta tuvo una caída media del 25%, especialmente en educación y salud.

- ⇒ Se evidencia un deterioro de la calidad de los servicios y se amplía la desigualdad a nivel regional y su impacto redistributivo. La desinversión en capital fijo refleja sus repercusiones en infraestructura, equipos, reducción de cobertura y fuga de personal calificado, lo cual repercute en una disminución de la capacidad de operación.
- ⇒ Se acentúa una visión asistencialista y compensatoria en la política social consonante con la ideología neoliberal.
- ⇒ Los programas, proyectos y acciones institucionales carecen de sistemas de información que den cuenta de quiénes son los grupos meta y sus criterios de selección, no hay registro de resultados ni evaluaciones de proceso, de resultados y de impacto.
- ⇒ Se detectan duplicaciones de esfuerzos y traslapes de dominio organizacional. No existe una rectoría del sector social que propicie las relaciones interorganizacionales en el esquema de estado social centralizado.
- ⇒ La lectura de las prioridades sociales responden a interpretaciones de políticos que intentan traducirse en políticas gubernamentales y no estatales. El ciudadano costarricense es el gran ausente en la toma de decisiones con respecto al desarrollo social.
- ⇒ Las estructuras organizativas y las tecnologías de operación y gestión de los servicios sociales se han quedado rezagadas y no responden a la complejidad y heterogeneidad de la cuestión social.
- ⇒ La prevención, la promoción social y la participación ciudadana no constituyen la estrategia dominante de la política, sino lo asistencialista y lo curativo.

- ⇒ La descentralización sólo se da respecto a algunas funciones institucionales, pero no en las decisiones referidas a las prioridades y uso de recursos, con lo cual la perspectiva de la gestión local del desarrollo corresponde a la lectura estatalizada y centralista de lo local, sin ofrecer mejores condiciones para el fortalecimiento de la democracia local participativa que contenga y supere la democracia electoral.
3. Existe un acento en la gerencia de programas sociales basado en la lectura de contextos estables y homogéneos, con estructuras organizativas rígidas y piramidales y sin relevantes innovaciones tecnológicas en la atención de lo social (Escuela de Trabajo Social: Informes de Práctica V Nivel, 1991-1998).

4. LOS DILEMAS DE LAS ORGANIZACIONES PRODUCTORAS DE SERVICIOS SOCIALES

La producción de servicios sociales es realizada fundamentalmente por organizaciones gubernamentales construidas bajo el modelo burocrático. Este modelo se caracteriza por instaurar relaciones de autoridad legal-racional entre autoridades políticas, administrativas y técnicas, y poblaciones meta (usuarios o beneficiarios potenciales de los servicios).

Se afirma que este fundamento racional-legal ayuda a esconder la verdadera función de la burocracia: proteger intereses de grupos dominantes. Se ve a la burocracia como un instrumento de los grupos dominantes para perpetuar su poder y su control sobre los medios de producción.

Así, autores como Benson (1977), Browles y Gintis (1976), con respecto a las organizaciones al servicio de las personas, tratan de demostrar que éstas son conformadas por los intereses del sistema capitalista, el cual se caracteriza por la expropiación de los medios de producción a los trabajadores. Al respecto

afirman que aunque el sistema capitalista genera desigualdades económicas, las organizaciones productoras de servicios sociales, no por fuerza, están ideadas para reducirlas.

Más bien, perpetúan la desigualdad, pues legitiman el sistema de clases: refuerzan ideologías que justifican el sistema; mediante la producción de servicios limitados, crean la imagen de una sociedad humanitaria; desvían la atención de las poblaciones excluidas de las verdaderas causas de su pobreza y opresión; cumplen una función de control social pues para acceder a los servicios hay que someterse a las normas del sistema; impide el desarrollo de la conciencia de grupo al brindar servicios a personas individuales y no a colectividades; las estructuras organizativas reproducen las pautas de dominio de la sociedad, pues las poblaciones meta carecen de poder, están sujetas a las decisiones de funcionarios técnicos y profesionales, quienes ejercen su poder de "expertos".

En síntesis, se afirma que la asistencia pública vía la producción de servicios sociales, es una "válvula de seguridad" de la élite capitalista para minimizar el descontento de la población. Además, se señala que la asistencia social se centra en reproducir la fuerza de trabajo.

Utilizar este enfoque, ayuda a comprender que las organizaciones gubernamentales productoras de servicios sociales, tienen una posición en el contexto socioeconómico de cada sociedad, y que sus procesos y estructura sólo pueden comprenderse si se conocen sus interrelaciones funcionales con otras organizaciones y con los factores contextuales políticos, económicos y sociales. En resumen, los servicios sociales no son neutros, y se debe esclarecer la intencionalidad que subyace en ellos para determinar a quiénes

privilegian: a grupos de población excluida o a grupos con poder económico y político.

No obstante, consideramos que las organizaciones productoras de servicios sociales, a pesar de presentar graves deficiencias y limitaciones en cuanto a sus formas de gestionar e intervenir en el campo social, no constituyen instrumentos únicos de explotación económica y de reproducción del sistema capitalista.

En este sentido, creemos que el enfoque de la perspectiva de la economía política (Zald, 1970; Benson, 1975; ambos citados por Hasenfeld, 1990), es más útil para comprender a este tipo de organizaciones en tanto las concibe como "el resultado de procesos de actuación de diversos grupos de interés internos y externos a la misma, que poseen recursos y que compiten para lograr realizar sus objetivos a través de ella".

Esta perspectiva ayuda a comprender que las poblaciones meta, el sector burocrático, las autoridades políticas y administrativas y otros grupos de interés, se constituyen en actores de cuya lucha y competencia depende el proceso de toma de decisiones que da pie a la naturaleza y los procesos de producción de los servicios sociales por parte de organizaciones sociales gubernamentales. Ello refleja con más claridad que estos servicios no sirven exclusivamente a un actor, a pesar de que el logro de objetivos de cada cual depende de los recursos que moviliza.

El o la trabajadora social en el ejercicio de la gerencia, debe entonces constituirse en un(a) profesional que acompañe, mediante procesos de deconstrucción y reconstrucción de interpretaciones de la realidad a las poblaciones meta para que adquieran poder para ejercer plenamente sus derechos humanos, papel que también debe ejercer hacia adentro de las

organizaciones productoras de servicios sociales, al centrar la atención y sus aportes en construir modelos de gestión y de intervención en lo social con bases epistemológicas, teóricas y metodológicas, consecuentes con los principios y valores de la profesión y con un enfoque ético, democrático y humanista de la gestión social.

4. POR QUÉ LAS ORGANIZACIONES SOCIALES SE CONSTRUYEN Y DECONSTRUYEN

La gerencia social se conceptualiza como una forma de conducción de procesos de producción de servicios sociales. Se pueden gerenciar los procesos de intervención ante situaciones individuales, familiares, grupales, comunales y organizativas, independientemente de que emanen de iniciativas públicas, privadas o de la sociedad civil. No obstante los servicios sociales para que sean gerenciados socialmente deben inscribirse en el marco de las políticas públicas sociales y de la cooperación internacional que apoya propuestas generadas por organizaciones no gubernamentales y por organizaciones de la sociedad civil, pues en otras palabras, constituyen la concreción de tales políticas en planes, programas y proyectos sociales.

Con esto se quiere dejar claro que la gerencia social adquiere sentido en tanto tiene como propósito estudiar y comprender cómo se producen y se distribuyen los servicios sociales dirigidos a poblaciones meta en condiciones de pobreza y exclusión social. Asimismo, tiene como objeto definir, reorientar o fortalecer tales procesos en busca de mayor efectividad en el uso de los recursos públicos, en el desarrollo y aprovechamiento de las potencialidades y fortalezas de las poblaciones meta, para construir y poner en práctica respuestas sociales desde una perspectiva humanista del desarrollo social.

Centra la atención en mejorar las políticas sociales y los sistemas de gestión, producción y distribución de los servicios sociales mediante los cuales se hacen operativas dichas políticas. Por tanto, no está exenta de ideologías y valores, no es neutra, tiene una intencionalidad.

La producción de los servicios sociales es realizada fundamentalmente por organizaciones de tipo burocrático, creadas para proteger, mantener o mejorar el bienestar de las personas, definiendo, formando o alterando sus atributos personales (Hasenfeld, 1990).

Aunque el modelo burocrático de organización se concibió como la forma más racional de ejercer dominación desde el punto de vista técnico (cuyo instrumento es el saber profesional especializado), el estudio de sus características y funcionamiento interno ha demostrado que no existe una organización plenamente racional, que el formalismo no tiene la profundidad descrita por Weber y que no es posible una total previsibilidad del comportamiento de las personas miembros.

Las organizaciones burocráticas productoras de servicios sociales se distinguen de otras burocracias por dos características fundamentales (Hasenfeld, 1990):

- a) Trabajan directamente con y para la gente. Sus demandas, necesidades, problemas y potencialidades constituyen su materia prima.
- b) Se crean para proteger, promover e intervenir en favor del bienestar de las poblaciones meta a las cuales sirven.

Este tipo de organizaciones es el resultado de un Estado de bienestar social, que tiene como principio gubernamental, proporcionar normas mínimas

de ingreso, nutrición, salud, vivienda y educación, aseguradas para todos los ciudadanos como un derecho político, no como caridad (Hasenfeld, 1990).

Se puede afirmar que las organizaciones productoras de servicios sociales se construyen al trabajar con y para las personas. Intervenir en lo social exige de las personas miembros, investigar para conocer cómo actúan las poblaciones meta y para determinar cómo producir cambios y transformaciones en las diversas y complejas situaciones problemáticas que las afectan. Es decir, intervenir impone la tarea de utilizar, recrear y construir teorías y métodos de intervención en estrecha relación con las personas sujetos de la acción.

Se trata de ver a las poblaciones meta como creadoras de su biografía, implicadas en un mundo común, como seres cognoscentes, creadoras de significados y acciones con sentido.

Las y los profesionales miembros de este tipo de organizaciones, tienen la responsabilidad de contribuir a construir la realidad, tanto al interpretar a la luz de enfoques epistemológicos y teóricos, las problemáticas de las poblaciones meta, como al determinar los modelos de intervención que requieren, es decir, las tecnologías (conocimientos, métodos, técnicas) que se ajustan a la naturaleza de cada problemática, así como las modalidades de intervención. Esto sólo es posible mediante las relaciones entre el personal y las poblaciones meta en tanto tales relaciones son el medio por el cual la organización valora y determina los problemas y trabaja para transformarlos a través de nuevas alternativas, de cursos de acción y de la búsqueda de consensos para la acción.

Los vínculos usuarios-organización se establecen a través de interacciones sociales mediante el lenguaje. Tales interacciones son culturales

e históricas y permiten construir el sentido de las intervenciones en el campo social.

En este sentido, compartimos los aportes de Fernando Flores (1995), sintetizados por Heloisa Primavera (1996), en cuanto a los principios básicos que le han permitido construir y poner en práctica diversas herramientas en su experiencia profesional:

- ⇒ Discriminar afirmaciones de declaraciones
- ⇒ Aprender a escuchar
- ⇒ Aprender a hacer pedidos y ofertas efectivas y cumplirlas
- ⇒ Transformar problemas en quiebres y enfrentarlos según esa nueva interpretación.

Además, señala que debemos empezar a pensar distinto si queremos hacer aportes para el cambio.

Cada organización productora de servicios sociales y cada unidad organizativa en que se estructura, realiza interpretaciones particulares de las situaciones problema que afectan a sus poblaciones meta. El éxito o el fracaso de los servicios que produce, depende entonces de la profesionalización de sus funcionarios al hacer tales interpretaciones, así como de su sensibilidad social para realizar lecturas sistemáticas acertadas de las realidades por parte de las personas a atender.

De aquí que las intervenciones en el campo social no sean neutras, sino que tienen la intencionalidad de quienes construyen las realidades y producen los servicios.

Tales intervenciones son mediatizadas por las múltiples realidades de los sujetos de la acción. No obstante, los servicios sociales deben expresar el consenso, el acuerdo, pues convencionalmente se privilegia una lectura de la realidad a nivel institucional u organizativo. Si la realidad se construye socialmente, puede deconstruirse, deshacerse, transformarse.

Aquí el trabajo social es clave como profesión, pues tiene como desafío acompañar procesos de deconstrucción y reconstrucción de interpretaciones de la realidad por parte de las poblaciones meta, que tiendan a la transformación, al cambio y al pleno ejercicio de los derechos humanos en el medio sociocultural, económico y político en que existen y actúan.

5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS ORGANIZACIONES PRODUCTORAS DE SERVICIOS SOCIALES

Al término del siglo XX, Costa Rica no ha tomado las decisiones políticas y legales suficientes para la descentralización política del Estado y con ello propiciar una nueva relación Estado-sociedad civil. Algunos tímidos pasos se expresan en las reformas al Código Municipal (Ley N°7794, ley N°7755, Partidas Específicas) y las estrategias de participación social en salud y del Triángulo de Solidaridad, cuyos actores claves: comunidad, gobierno local, gobierno central, toman decisiones sobre prioridades, pero el respaldo económico se determina en decisiones centralizadas en los Ministerios o instituciones autónomas, según corresponda. Este marco político-legal crea algunas condiciones para articular a la ciudadanía en el nivel local al proceso decisorio y ello abre una veta importante en materia de gerencia social.

Señalamos que son tímidos los pasos, porque los juzgamos desde un concepto de descentralización política, en tanto exista transferencia de

competencias del aparato centralizado a órganos subnacionales (locales o regionales), dotados de personería jurídica, autonomía relativa en el manejo de las políticas y condiciones materiales y administrativas. La descentralización es un proceso de reforma política con expresión territorial del poder, implica reorganización de la actividad estatal; reconoce la participación ciudadana como condición y objetivos de la descentralización y en consecuencia, es una opción para la democracia participativa y un importante impulso para permitir la eficiencia y una relación más efectiva entre el Estado a nivel local y la sociedad civil.

Entonces es insuficiente una reforma administrativa si se busca mejor capacidad de gestión del aparato estatal.

En el impulso y lucha en pro de la reforma política, sin lugar a dudas la ciudadanía organizada y las organizaciones no gubernamentales tienen una importante tarea que asumir, pues hasta ahora sólo conocemos propuestas construidas desde la sociedad política.

La gerencia social y su necesario pilar, la reforma política, expresada en descentralización y participación ciudadana, también se articula a la noción de desarrollo local que supone complejos vínculos entre lo nacional y lo local, así como entre actores sociales, civiles y políticos que dialogan, confrontan y concertan prioridades y recursos.

La participación es una categoría fundamental y se considera como un "proceso inherente de cada hombre y mujer para hacer aportes decisivos para la vida en común, ya sea para cambiar o mejorar una situación" (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1997). Esta noción supone formar parte de una organización en la que se actúa con libertad, se interviene en las decisiones, se respeta a los demás, hay igualdad y responsabilidad de las

elecciones y sus consecuencias. De acuerdo con Martín Hopenhayn (1988: 20-21), algunas de las motivaciones para participar están referidas a ganar control sobre la propia situación; acceder a mejores y mayores recursos; integrarse a procesos de desarrollo de los cuales las personas han sido excluidas; y aumentar el grado de autoestima gregaria. En síntesis, estas motivaciones nos remiten, según Hopenhayn, a "la voluntad de cada cual de ser menos objeto y más sujeto" (1988: 21).

De acuerdo con Behm I. et al., participar implica compartir y ceder el poder, y ello se manifiesta desde la negociación de la participación hasta el control de la situación.

La participación efectiva debe ser: activa, consciente, responsable, deliberante, organizada y sostenida.

La participación ciudadana involucra a individuos, grupos, organizaciones de la sociedad civil y sus interrelaciones con el Estado y los gobiernos locales.

Fabio Velázquez, citado por Sigrid Blandón y otros (1998: 169), advierte diversos niveles de participación ciudadana. Ellos son: informarse como elemento clave para la gestión democrática; la consulta de inquietudes, necesidades y expectativas como fuente de criterios para tomar decisiones; la decisión, o sea la posibilidad y capacidad de intervenir en la decisión final; el control de la ejecución de las decisiones y la gestión, o sea como agentes activos con condiciones para el manejo autónomo de determinados ámbitos de la vida colectivo.

La participación para la toma de decisiones que atañen a la vida en común de los diversos grupos sociales que tejen la sociedad, es un viejo anhelo

del trabajo social, cuyos orígenes pueden identificarse en el enfoque desarrollista que ofreció las condiciones políticas para que surgiera el desarrollo de la comunidad; luego identificamos perspectivas contestarias al *status quo* enraizadas en lo que conocemos como la reconceptualización y el trabajo social alternativo, que dan una perspectiva clasista a la participación social, pero sin posibilidades de realización desde la esfera estatal, sino en una práctica militante. Después del boom de los años sesenta y setenta, al institucionalizarse DINADECO y con ello el control político-ideológico de la participación desde la perspectiva socialdemócrata y cooptarse la orientación de las Juntas Progresistas, son escasas las experiencias que se identifican como decisiones gubernamentales; por ejemplo puede mencionarse la iniciativa en el gobierno de Carazo Odio (1978-1982) sobre procesos de participación social en el campo de la salud desde el Ministerio de Salud, y en experiencias de planificación local y regional estimuladas por el Ministerio de Planificación y Política Económica. En la década del ochenta y noventa se tematiza la participación social especialmente relacionada con un concepto de salud que se base en un proceso de construcción social.

En el segundo quinquenio de los años noventa, encontramos iniciativas gubernamentales que empiezan a considerar la participación ciudadana en asuntos que atañen a la salud; la regulación de servicios públicos (por ejemplo transporte, agua, electricidad, entre otros); en las reformas al Código Municipal; la reestructuración formulada en el IMAS y más recientemente la estrategia conocida como Triángulo de la Solidaridad.

6. LOS DESAFÍOS DEL TRABAJO SOCIAL Y LA GERENCIA ANTE LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LA POLÍTICA SOCIAL

El conjunto de debilidades de la política social costarricense, desafía al trabajo social en términos de:

- a) Investigar la complejidad y heterogeneidad de la desigualdad social en sus múltiples expresiones de manera que construya conocimiento con rigor científico para apoyar la toma de decisiones en el rumbo de las políticas sociales.
- b) Investigar las características y obstrucciones de los procesos de producción y gestión de los servicios sociales.
- c) Evaluar modalidades de ofertas de servicios sociales en relación con la naturaleza de la demanda y de las características de los demandantes.
- d) Construir criterio experto académico y/o profesional que se constituya en una necesaria fuente de información en la construcción de sistemas de atención social.
- e) Empezar estrategias innovadoras de articulación de la ciudadanía en los procesos de gestión de los servicios que corresponden a los derechos económicos y sociales.
- f) Comprender crítica y constructivamente la relación ideología-teoría-práctica que subyace en toda práctica social y en consecuencia en el ejercicio profesional.
- g) Aportar a la comprensión del binomio política económica-política social. En oposición a la concepción del "pensamiento único" que concibe la política social como sinónimo del "derrame" de los resultados del ajuste económico y por tanto como compensación de los efectos negativos del ajuste.

- h) Comprender la política social inserta en una perspectiva de desarrollo social sostenible y equitativo, y que supone comprender que la producción de servicios estatales corresponde a derechos ciudadanos.
- i) Trascender conceptualizaciones que asignan papeles pasivos a la persona, para entenderla y tratarla como sujeto de derechos y con deberes como ciudadano.

Por tanto, tal y como plantea Jesús Glay Mejía (1997), el trabajo social tiene como reto asumir su intervención desde una visión más amplia, superando el enfoque de problema o necesidad, para abordar las construcciones de la persona y su entorno a partir de sus potencialidades, abordar los sujetos y la realidad, no como situaciones acabadas, sino por los gérmenes del futuro que en ellas hay.

Ello exige partir de los derechos humanos civiles, económicos, sociales, culturales y de solidaridad, y de las posibilidades que existen en cada sociedad para su pleno ejercicio, teniendo claro que:

- a) La igualdad es un imperativo fundamental de las relaciones humanas.
- b) La pobreza degrada a quienes la padecen y a quienes la toleran; y
- c) El logro de la igualdad de oportunidades es condición previa para defender la dignidad humana.

Para lograr el desarrollo humano de manera sostenible, entran en juego factores tales como:

- a) Esfuerzo individual.

- b) Apoyo institucional.
- c) Nivel de participación de las personas en procesos de toma de decisión y en la implementación de políticas, programas y proyectos.
- d) Patrones culturales y valores de cada sociedad.
- e) Mecanismos existentes para la protección de los derechos a nivel internacional y nacional.

Indudablemente que lograr el desarrollo humano, supone considerar a las personas como sujetos de derechos, cuyo pleno ejercicio requiere de la ampliación de las oportunidades para acceder a empleos productivos e ingresos suficientes. Ello comprende el acceso a la educación y a la capacitación laboral, a la salud, a un entorno ambiental seguro, y a la participación comunitaria.

Así como se reconoce que la esencia de la vida en sociedad no es solamente satisfacer necesidades fundamentales de las personas, sino el respeto a su potencial, a sus posibilidades y sus intereses, como miembro de una comunidad, también se debe reconocer que la agudización de la pobreza impide la realización del potencial biológico con el que nacen las personas. Aquí es donde el trabajo social como disciplina y como profesión, debe asumir los retos que supone propiciar en las personas, en los grupos y en las comunidades, el desarrollo de sus habilidades, potencialidades y destrezas. Para ello debe aprovechar el apoyo institucional público y privado, propiciando la toma de decisiones en materia de políticas sociales que respondan a las necesidades de las poblaciones en exclusión social: creando condiciones para la democracia participativa, así como oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; en el marco de respeto a los patrones y valores culturales de cada sociedad.

Esto exige tomar en cuenta la diversidad cultural, de género y socioeconómico, así como el carácter histórico del desarrollo humano.

Los temas básicos para comprender el desarrollo humano son:

TEMAS	COMPONENTES
Equidad e integración social	⇒ Participación - Acceso a derechos. ⇒ Integración de áreas geográficas. ⇒ No aumento de pobreza y exclusión social. ⇒ Distribución de la riqueza.
Oportunidades, estabilidad y solvencia económica	⇒ Creación de nuevas oportunidades. ⇒ Abastecimiento de bienes y servicios a través de empleo productivo e ingreso.
Armonía con la naturaleza	⇒ Aminorar impactos nocivos sobre la naturaleza.
Democracia participativa	⇒ Estado concertador - Participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.
Relaciones primarias, relaciones sociales y valores	⇒ Estado de derecho - Seguridad ciudadana ⇒ Satisfacción de necesidades ⇒ Disfrute de tiempo libre

Nuestro enfoque, al igual que lo plantea Amartya Sen (1998), requiere la cooperación, el protagonismo y la difusión de las libertades y la capacidad humanas.

Esta concepción teórica de desarrollo debe hacerse operativa en el terreno de la política estatal. Aquí el trabajo social debe jugar un papel protagónico, tanto en el nivel de formulación de políticas sociales, como en los niveles de ejecución y evaluación de las mismas. Tales políticas deben afectar las auténticas libertades de que disfruta la población.

En otras palabras, el trabajo social tiene como tarea ineludible en el presente inmediato, producir servicios sociales, es decir, gestionar e intervenir ante situaciones sociales que impiden, limitan y obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de las personas, familias, grupos y comunidades excluidas por su condición de pobreza. Asimismo, debe producir servicios sociales socioeducativos-promocionales que prevean la existencia de problemas sociales y que construya respuestas creativas.

Tales servicios serán de calidad, en la medida en que cuenten con fundamentación epistemológica y teórica y, en tanto respondan a un análisis crítico de los contextos en que surgen los problemas, las carencias, las potencialidades y las oportunidades de las poblaciones meta. Ese análisis crítico debe garantizar la construcción de servicios sociales con la participación de las poblaciones meta, pues esta constituye un recurso valiosísimo que siempre ha sido subutilizado y subestimado por las organizaciones productoras de servicios sociales, tanto públicos como privados.

Con lo expuesto se quiere dejar claro que la calidad y efectividad de los servicios sociales que producen las organizaciones públicas y privadas, depende: del conocimiento y las concepciones que tengan las personas miembros de la naturaleza de las situaciones sociales ante las cuales se debe intervenir; del contexto histórico, social, cultural, económico y político en que surgen y se desarrollan tales situaciones, así como de las oportunidades y

amenazas que impone; del conocimiento de las potencialidades, habilidades, intereses y expectativas de las diversas y complejas poblaciones meta; del manejo epistemológico y teórico que realicen los y las profesionales, de las situaciones problema o potencialmente problema a atender (modelos de gestión y de intervención ante lo social); de las personas potencialmente beneficiarias de los servicios, y del espacio organizacional público o privado desde el cual se gestiona y se interviene.

En esta tarea medular de formular y ejecutar políticas públicas mediante la producción de servicios sociales de calidad, el Estado tiene una responsabilidad pública ineludible. Sólo su presencia puede garantizar la satisfacción de las necesidades y la creación de oportunidades a las personas en condiciones de exclusión social en términos de derechos. Asimismo, su presencia puede garantizar mediante los desarrollos legislativos necesarios, así como la planificación, programación y control, la estabilidad y continuidad de los servicios sociales, producidos sobre la base de necesidades reales.

La profesionalización de las respuestas de carácter asistencial, terapéutico, promocional o socioeducativo, por parte de iniciativas públicas y privadas que deben coexistir, supone un sustento teórico explicativo y técnico-metodológico para la gestión de procesos y la intervención.

7. RASGOS QUE DEFINEN EL CAMPO DE LA GERENCIA SOCIAL

El perfil profesional para el ejercicio de la gerencia social, está enraizado en:

- a) Una comprensión articuladora de la política y la administración; de la política social y la política económica.

- b) Concebir la producción y gestión de los servicios sociales como respuestas que materializan derechos de los ciudadanos y que consumen recursos públicos en consecuencia deben ser producidos con eficiencia y calidad.
- c) Una comprensión del ser humano como sujeto de deberes y derechos con necesidades y potencialidades. Capaz de participar en las decisiones que competen a su vida.
- d) Capacidad de comprender la heterogénea red de relaciones que expresan intereses diversos en la formulación y ejecución de las políticas públicas.
- e) Capacidad de leer la complejidad de las demandas sociales y su contraste con la oferta de los servicios, según los diversos grupos sociales y étnicos.
- f) Capacidad para relacionar demanda y oferta; y oferta de servicios con capacidad humana, financiera, material y tecnológica instalada.
- g) Manejo de concepciones de las organizaciones productoras de servicios sociales en su relación con el desarrollo social y su función económica, político e ideológica, así como resultantes de procesos socialmente contruidos.
- h) Comprender y trabajar con el potencial de las redes sociales y políticas en tanto constituyen un capital social para la construcción de sociedades cuyo tejido se soporte en el ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía.
- i) Claridad en la difícil y delicada función gerencial referida a entender que la responsabilidad esencial es ser capaz de escuchar y ser la autoridad que direcciona en razón de la misión y visión organizacional, la producción de una red de compromisos establecidos por "promesas y peticiones" que requieren expresarse en acciones eficientes y efectivas ante los diversos intereses de

los actores internos y externos a la organización que comparten una situación histórica como personas sociales. Tales compromisos son resultantes de los espacios conversacionales que la gerencia debe estimular en tanto son los ámbitos de la cotidianeidad organizacional en los que se construyen agendas de obstrucciones, cuellos de botellas o "quiebres" o "deseconomías" (Flores, 1995: 58) de los procesos y en los que la inteligencia humana creará, innovará o modificará caminos para resolver las obstrucciones inmediatas y diseñará cómo dar respuestas hoy, que construyen el mañana, y por tanto debe desarrollarse la concienciación en cada miembro (interno y externo) de la organización sobre su participación en la red de compromisos que son autorreferenciales del hablante.

La capacidad de direccionar o dirigir, está fundamentada en el acceso y manejo de la información relevante para relacionarse con el entorno organizacional y con la capacidad de leer en la cotidianeidad del tejido de las relaciones humanas en la organización, los asuntos que ameritan su atención y lo comprometen a escuchar e interpretar la acción individual y la colectiva, el discurso y el conflicto.

La "ceguera organizacional" es un peligro permanente que trae consigo inercia y con ello la disminución del campo de posibilidades. Señala Fernando Flores, teórico de la organización que sintetiza en su pensamiento los planteamientos de Searle^{*} en cuanto a la teoría de los actos del lenguaje; Habermas y su teoría de la acción comunicativa y la filosofía de Heidegger con su concepción del lenguaje y el entendimiento, que "las redes de

* Searle señala la noción de que cuando hablamos, contraemos un compromiso y Heidegger destaca que el mundo es lo que se revela en el lenguaje (Flores, 1995: 23, 58).

conversaciones recurrentes constituyen el núcleo de la organización; ellas están personificadas como oficinas que se intercomunican, cada una especializándose en satisfacer ciertas clases de compromisos" (Flores, 1995: 58), y agrega "las organizaciones existen como redes de directivas y comisivas. Los quiebres ocurrirán inevitablemente y las organizaciones requieren estar preparadas".

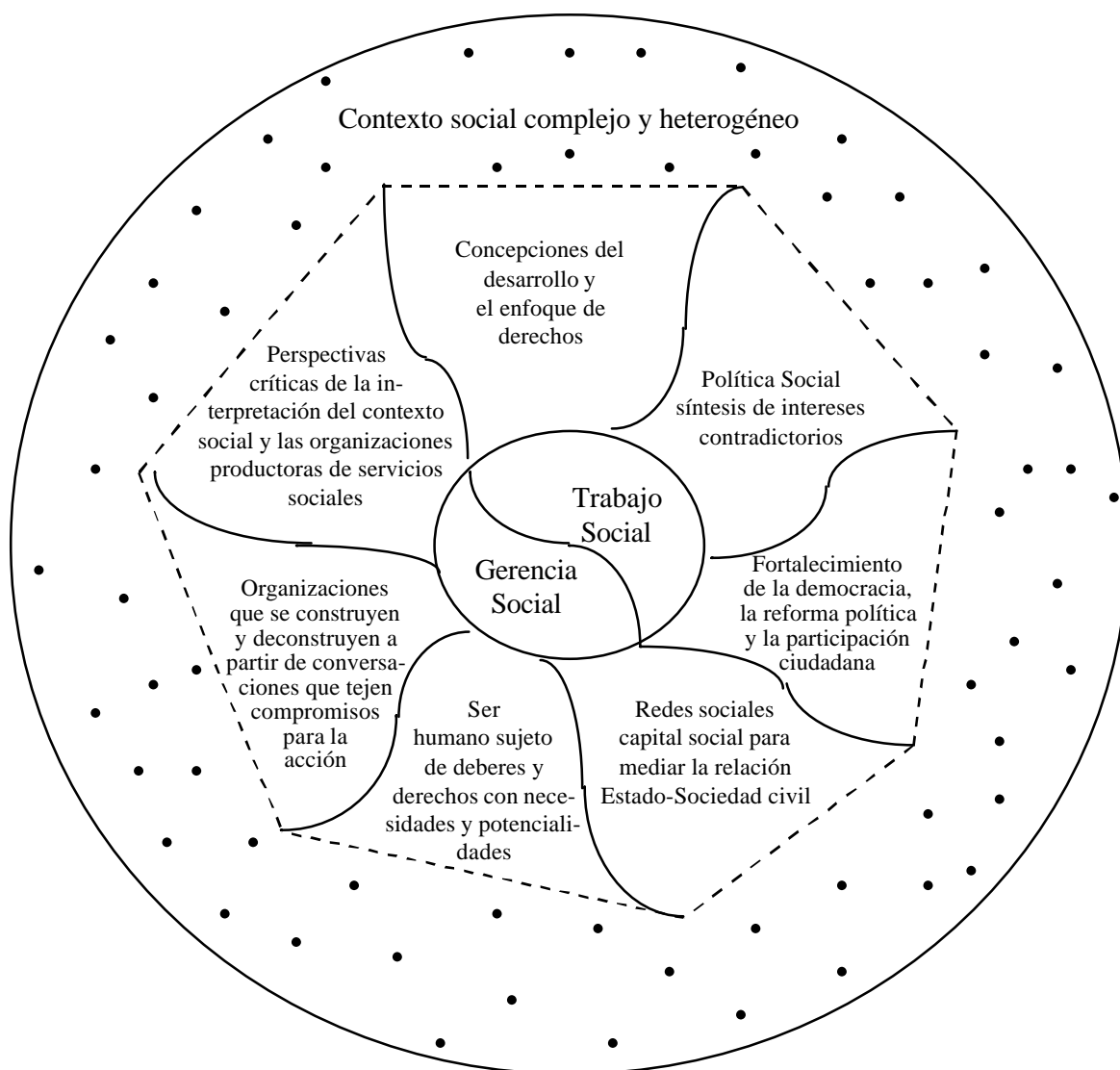
De acuerdo con Fernando Flores (1995), para prepararnos para construir con las acciones de hoy el futuro, es fundamental comprender que las organizaciones se construyen en el acto humano de la comunicación, y por ello el lenguaje es "invención y constitución de la realidad", y en consecuencia, las conversaciones son trabajo y tienen consecuencias en el desarrollo de la organización y su entorno, pues allí se construyen compromisos en los que los actores "se atan a un futuro con otros". Ello constituye una perspectiva diferente de la ontología constitutiva de las organizaciones que supera la de "tiempos y movimientos, la de la burocracia funcional o de la información".

Los espacios conversacionales son también ámbitos del ejercicio del poder; porque para que el poder sea efectivo es necesario ser escuchado, es necesario para crear y administrar "conversaciones para la acción" y declarar ámbitos de posibilidades para la organización, que se constituyen a partir del escuchar y del hablar con los actores involucrados en los asuntos que convocan al trabajo social en el nivel operativo y en el nivel gerencial. Ello genera potencialidad para enfrentar cambios, adelantarse a acontecimientos y quizás allí estriba buena parte de las competencias que como profesionales debemos desarrollar para vivir con efectividad y dignidad.

En el siguiente diagrama se sintetizan los asuntos en los que converge el trabajo social y la gerencia social.

Diagrama

CONVERGENCIAS DEL TRABAJO SOCIAL Y LA GERENCIA SOCIAL



BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial - MIDEPLAN (1989). Informe de Asistencia Social. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Behm, I. et al. (1997). Participación social en el campo de la salud. Módulo 8. San José, Costa Rica: CCSS, CENDEISSS, UCR, SEP.
- BID (1998). Políticas Económicas de América Latina. N°5. Cuarto trimestre.
- Blandón, Sigrid y otras (1998). Costa Rica: la situación de las municipalidades en el estado social centralizado. Informe teórico. Curso TS5111 Taller VI. San José: Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Borja, Sebastián Jordi (1997). "Descentralización y participación". En: Jornadas sobre perspectivas de la descentralización. Un análisis necesario. Ayuntamiento de Madrid.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujín (1996). La política social esquivada. Ponencia en I Congreso del CLAP. Río de Janeiro.
- Franco (1989). "El impacto social de la crisis. El relanzamiento del desarrollo social". FLACSO. Cuaderno N°21. Costa Rica.
- Garnier, Leonardo y otros (1991). Costa Rica entre la elección y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo. San José: Ediciones Guaymán.

- Glaz Mejía, Jesús (1997). Perspectivas de intervención profesional de trabajo social. Quito, Ecuador. Mayo.
- Hasenfeld (1990). Organizaciones al servicio del hombre. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hausman, Ricardo (1998). Cómo hacer frente a la desigualdad: de buenas intenciones a buenas políticas.
- Hopenhayn, Martín (1988). "La participación y sus motivos". En: Revista Acción Crítica. N°24. ALAETS-CELATS. Diciembre.
- _____ (1992). "La matriz contrahegemónica de la participación". En: CELATS Salud Comunitaria y promoción del desarrollo. Módulo III Participación popular en salud. Lima, Perú. Abril.
- Naciones Unidas (1992). Informe de Desarrollo Humano. New York.
- Primavera, Heloisa (1996). Trabajo social, gerencia social y epistemología: una articulación necesaria. (Mimeo).
- Seminario Internacional "Perspectivas del Ejercicio Profesional frente al Desarrollo Humano hacia el año 2000". Pontificia Universidad Católica de Ecuador.
- Trejos, Juan Diego (1991). La política social y la valorización de los recursos humanos. Pág. 73-108.
- Vilas, Carlos (1995). Estado y políticas después del ajuste. Nueva Sociedad. México: UNAM.