UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCLALES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

TESIS DE GRADO

# Evolución del Bienestar Social en la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo el Subprograma de Asistencia Social del I.M.A.S.

Esmeralda García Solano

Mireya Zamora Carballo

Lic. Emilia Molina

Directora de Tesis

1982

# ÍNDICE

ASPECTOS GENERALES PÁGINA

CAPÍTULO I:

1. Introducción.....7

2. Metodología.....10

3. Consideraciones Generales de las Políticas de Bienestar Social.....14

CAPÍTULO II:

Evolución histórica del Bienestar Social en la Dirección General del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social

1. Etapa de Predominancia de la Acción Particular.....23

2. Etapa de Incipiente Participación del Estado.....25

3. Etapa Tecnicista.....29

CAPÍTULO III:

Análisis del Subprograma de Asistencia Social del I.M.A.S.....62

1. Labor del Departamento de Trabajo Social del I.M.A.S.....62

CAPÍTULO IV:

1. Conclusiones.....67

2. Recomendaciones.....72

BIBLIOGRAFÍA.....75

ÍNDICE DE CUADROS

PÁGINA

1. Tipología da la persona asistida.....52

2. Número de miembros por familia, según solicitud.....53

3. Ingreso familiar mensual en colones, según muestra estudiada.....55

4. Tipo de solicitud presentada.....56

5. Número de ayudas recibidas, según solicitud.....57

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.- Tipología da la persona asistida.

2.- Número de miembros por familia, según solicitud

3.- Ingreso familiar mensual en colones, según muestra estudiada.

4.- Tipo da solicitud presentada.

5.- NUmer0 da ayudas recibidas, según solicitud.

ÍNDICE DE ANEXOS

I Organigrama de la Dirección General de Bienestar Social

II Organigrama del Departamento de Bienestar de la Familia

III Organigrama del Departamento de Administración de Instituciones y Desarrollo Comunal.

IV Estructura organizativa del I.M.A.S., ano l980.

V Organigrama para la ejecución del presupuesto por programas y subprogramas. I.M.A.S. 1981.

VI Tabla de alimentos I.M.A.S.

VII Entrevistas semiestructuradas.

VIII Fuentes Primarias.

# CAPÍTULO 1

1.- Introducción

2.- Metodología

3.- Consideraciones Generales de las Políticas de Bienestar Social.

# I.- INTRODUCCION.

Los trabajos investigados con respecto a la temática del campo del Bienestar Social en Costa Rica, nos permite conocer que existe una carencia de análisis concreto del mismo, en cuanto a la ampliación de las políticas de Bienestar Social y bajo que circunstancias económicas y sociales se generaron.

Para la Escuela de Trabajo Social, así como para el profesional en esta disciplina, es importante un enfoque al respecto, dado que el campo de acción del Trabajador Social se enmarca, en las instituciones que llevan a cabo dichas políticas de ahí que la evolución del Bienestar Social implica en cierto sentido, la evolución del Trabajo Social.

Motivadas por los criterios expuestos elegimos el siguiente tema de investigación dentro de este campo:

"EVOLUCION DEL BIENESTAR SOCIAL EN LA DIRECCION GENERAL DE BIENESTAR SOCIAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y EL SUBPROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL DEL I.M.A.S."

Delimitamos el estudio a partir de la creación de la Dirección General de Bienestar Social en el Ministerio de Trabajo en 1963, debido a que en este periodo se concreta el Bienestar Social como una función mediatizadora del Estado, como concepto y política de acción fortalecida económicamente y canalizada a la atención de áreas de intervención diversa. Este paso responde a la necesidad de impulsar lo social para darle sustento a las transformaciones económico-estructurales que durante el periodo se gestaron.

Es conveniente aclarar que con la creación de la ley, no se impidió la formación de nuevos campos del Bienestar Social en instituciones públicas y privadas, y que anterior a la Dirección se dio una incipiente participación del Estado al respecto.

En cuanto a la selección del Subprograma de Asistencia Social del I.M.A.S., es necesario aclarar que lo tomamos como la parte práctica no meramente histérico-analítica del tema investigado; ya que su importancia estriba en que tal programa es una consecución de los servicios que prestaba la Dirección General de Bienestar Social.

Consecuentemente, es conveniente estudiar el grado de desarrollo que ha obtenido, al ligarlo con una institución que se pretendía que adquiriera mayor cobertura y financiación y bajo cuyo cargo a partir de 1971, quedó la mayoría de los programas de la Dirección General de Bienestar Social, según consta en los artículos 2 y 3 de su creación.

Para el estudio del Subprograma tomamos como base las Sectoriales del I.M.A.S., de Barrio La Soledad y Desamparados, de las cinco que integran la zona central de San José. Ambas cubren un área geográfica con una problemáticaVec0n6mico—social aguda, reciben en un 98% de los casos solicitudes de ayuda asistencial de Familias desintegradas, con desocupados 0 incapacitados y ancianos

Además, tanto la problemática atendida como las formas de acción que desarrolla el Trabajo Social, así como el beneficio i obtenido por los solicitantes del servicio, son similares en todas las Sectoriales; de ahí que las seleccionadas y analizadas nos permite establecer generalizaciones para el objeto de estudio.

Pretendemos con este trabajo establecer los primeros pasos analíticos sobre la temática; somos consientes de que se hace urgente retomar la cobertura del resto de entidades que efectúan programas de Bienestar Social en el pale y creemos que es tiempo que el Trabajador Social nacional deje de rehuir al cuestionamiento teórico—conceptual y práctico, en el cual realiza su quehacer; para poder plantear alternativas viables de acción al interior de estos programas y en el rol que desempeña.

Se presenta en la primera parte del trabajo la metodología aplicada para el abordamiento de la problemática, para luego exponer el desarrollo histórico del Bienestar Social en la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo, haciendo énfasis a partir de 1963. En la tercera parte efectuamos el análisis del Subprograma de Asistencia Social, y se recapitula sobre el mismo para plantear conclusiones y recomendaciones.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN:

1. Conocer, exponer y analizar las políticas de Bienestar Social que se han desarrollado en la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo a partir de 1963 y en el Sub programa de Asistencia Social del I.M.A.S., a fin de precisar las respuestas que estén generando a la problemática de los grupos sociales populares.

2. Analizar la Forma de hacer operativo los programas de subsidios familiares[1] ejecutados por la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y el Subprograma de Asistencia Social[2] del I.M.A.S., con el propósito de contribuir al planteamiento de acciones futuras en dicha área.

3. Analizar la participación que el Trabajador Social ha tenido en la aplicación de las políticas de Bienestar Social, en la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y el Subprograma de Asistencia Social del I.M.A.S., con el propósito de contribuir al planeamiento de acciones futuras en ese campo.

[1] Ayuda material y económica.
[2] Plan de ayuda con carácter de subsidio en alimento, dinero en efectivo y otros.

## II- METODOLOGÍA.

### 1. Delimitación del problema de estudio y definición operativa del objeto de estudio.

Con el análisis de fuentes secundarias que permitieran una primera aproximación al problema de estudio:

"Las políticas de Bienestar Social llevadas a cabo en una primera instancia por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y actualmente por el Instituto Mixto de Ayuda Social, no suplen las necesidades de las familias de los grupos sociales populares", se pudo constatar que no existe un trabajo sistemático y específico sobre el desarrollo de estas políticas en nuestro país. El problema presenta dificultades de análisis por ser muy amplio en cobertura y el tiempo que abarca; pues comprende las políticas sociales ejecutadas por las instituciones en el ámbito público y privado.

Por las limitaciones expuestas optamos por reducir el tema a aspectos más concretos, ubicándolo en tiempo y espacio, seleccionando como objeto de estudio lo siguiente:

"Desarrollo histórico del Bienestar Social en la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo a partir de 1963 y la aplicación actual del Subprograma de Asistencia Social en el Instituto Mixto de Ayuda Social, come una de las instituciones que aplican las políticas del Bienestar Social."

El I.M.A.S., tiene un ámbito de acción nacional, por lo que para efectos de nuestro estudio consideraremos únicamente lo relativo a sus acciones en las Sectoriales dos y tres de su organización. (Ver observación en página 3).

## 2. Tipo de estudio.

Para el abordaje del tema estudiado utilizaremos el nivel de investigación exploratorio - analítico; debido a que el contexto histórico ha sido investigado sin contar con un trabaje anteriormente realizado sobre el tema y le hemos tenido que reconstruir a través de Fechas importantes y principales acontecimientos. Se pretende elaborar un análisis de la evolución del Bienestar Social dentro de la Dirección General de Bienestar Social y del Subprograma de Asistencia Social del I.M.A.S., así come el papel que el trabajador social asume durante las fases de investigación.

## 3. Proceso de Investigación.

El proceso de investigación que contemplo la utilización de fuentes secundarias y primarias; permite determinar el desarrollo de las políticas de Bienestar Social, las medidas de carácter socio-económico, requeridas por las instituciones involucradas en el estudio con respecto a éstas y las respuestas dadas a los grupos sociales populares así como la intervención del Trabajador Social.

El proceso de investigación abarcó las siguientes fases:

3.1 Investigación documental: mediante esta técnica se analizaron los siguientes aspectos:

a) Documentos legales relacionados con las políticas de Bienestar Social y programas.

b) Archivos, memorias, expedientes de beneficiarios del Subprograma de Asistencia Social (cuyo proceso de selección se expondré posteriormente), puestos en marcha por el I.M.A.S. a partir de su creación en l971.

c) Trabajos de investigación relacionados con el tema y otra bibliografía. Para la recolección de la información empleamos ficheros de documentación, especificando el asunto e instituciones.

3.2 Entrevista semi-estructurada: A través de ésta técnica se obtuvo datos de desarrollo del Bienestar Social en la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo, con criterios y aportes de los funcionarios con conocimiento del tema.

Las entrevistas se realizaron a funcionarios de Trabajo Social de las Sectoriales del I.M.A.S., de Barrio La Soledad y Desamparados, girando en torno al Subprograma y además, con otros funcionarios de la institución se investigo sobre aspectos de orden presupuestario, planificación, etc.

Paralelamente se ejecutaron las entrevistas a personas que laboraron en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Parte de los datos históricos se hizo necesario reconstruir mediante estas fuentes primarias, porque había vacios en la bibliografía consultada porque no existían.

3.3 Muestra: En la fase de trabajo de campo se estudi6 el Subprograma de Asistencia Social, referente a subsidios familiares o ayudas económicas materiales que se proporcionaban en las dos instituciones estudiadas. Dicho estudio se llevo a cabo mediante una muestra, con el fin de conocer los alcances de dichas políticas de Bienestar Social.

La selección de la muestra la efectuamos considerando como universo de estudio, la totalidad de las personas beneficiadas con el Subprograma de Asistencia Social de las Sectoriales del Instituto Mixto de Ayuda Social del Barrio La Soledad y Desamparados, en un período de un año, entre abril de 1980 a abril de 1980. El número de beneficiarios en el mencionado periodo, emanó un dato de 11.000 asistidos; por lo que se determiné seleccionar una muestra simple, al azahar, que reflejará el 10% del universo, o sea de 1.000 expedientes (500 en cada Sectorial).

Entre la información que se recopiló en la muestra, se citan los siguientes rubros:

- Tipo de problema atendido.

- Tipología de la persona asistida (desintegración Familiar, bajos ingresos, etc,).

- Grupo familiar al que va dirigido el servicio (número de miembros)

- Ingreso familiar mensual.

- Tipo de subsidio por familia y duración del mismo, proporcionado por la institución.

- Reincidencia de los casos.

- Rol del trabajador social en cada caso.

3-4 Técnicas de Análisis de la Información: Conlleva dos tipos:

a) Análisis de contenido: Se realizo mediante el análisis de aspectos relevantes de la información documental y la obtenida a través de la observación no participante. Además de la tabulación manual de los datos extraídos de las entrevistas y revisión de expedientes.

b) Análisis Interpretativo: En el análisis de los datos obtenidos mediante los documentos, entrevistas y el muestreo, se contemplo la evaluación, elaboración y clasificación constante de los datos recopilados, de acuerdo con los objetivos y características del trabajo. Así como también determinamos correlaciones teóricas para interpretar integralmente la información.

Se estructuraron cuadros y gráficos (anexo estadístico) que dan a conocer las características de las de las familias que reciben el servicio y cómo se esté ejecutando el Subprograma de Asistencia Social en las Sectoriales del Instituto Mixto de Ayuda Social, y si en realidad a este programa suple las necesidades sentidas de las familias de los grupos sociales populares.

## 3.- CONSIDERACIONES GENERALE5 DE LQS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL

Las premisas históricas de lo que hoy se denomina "políticas de Bienestar Social", tienen antecedentes remotos que se ubican en relación con la caridad, beneficencia y la filantropía formas de asistencia social desarrolladas por individuos religiosos o laicos, orientados a la solución de situaciones particulares de carácter problemático.

Como una repercusión de los cambios sufridos por los países, se ha visto la remodelación y surgimiento de instituciones destinadas al servicio de los seres humanos y los métodos aplicados para atenuar conflictos. Se requiere de servicios especializados y más amplios, dado que la población necesitada aumenta vertiginosamente.

El paso de modo de producción feudal al capitalismo, genero una problemática racional evidente, en los grandes desplazamientos del campo a la ciudad, la desarticulación agraria, masas de desocupados en busca de ayuda, etc. El hombre se vuelve un tanto mercancía al vender su fuerza de trabajo en el mercado. Las medidas de carácter social no se hicieron esperar, dieron paso a la creación de las primeras instituciones de Bienestar Social, tales como: asilos, orfanatorios, centros de atención a lisiados, enfermos mentales y otras. Se convirtieron en formas concretas de "socorro", en medidas empíricas, que luego van a ser acompañados de desarrollos teóricos que legitiman las acciones prestadas.

En Europa se inicio un movimiento favorable a las legislaciones sociales y a las llamadas mutualidades, las que tenían como objetivo el socorro mutuo en caso de enfermedad, muerte, nacimiento. No cuestionan el sistema productivo.

En esta época se organiza la Asistencia Pública para paliar un poco los grandes problemas acaecidos por la industrialización y para mantener y reproducir la mano de obra necesaria al capitalismo."

Se da la multiplicación de organismos financiados y dirigidos por el Estado y otros voluntarios y privados, tanto por su organización como por su ámbito de influencia.

La proliferación de estos organismos por parte del Estado, se justifica en que éste asume una función general, una función política, que vela por el orden y la integración y se hace operativa a través de las funciones específicas dentro de las cuales se sitúa la política social. Esta forma de ser del Estado, presenta diversas modalidades y niveles los cuales son: nivel económico, nivel de lucha política de clases y nivel ideológico.

"Muy genéricamente podemos entender las políticas sociales como instrumentos de acción del Estado. En este sentido tienen un papel específicamente social, en tanto que regulan o afectan las relaciones de clases, tienen una función política o ideológica de viabilizar el pacto de dominación y también una función económica que le viene dada de su papal de garantizador de la reproducción del sistema y la acumulación de capital."[3]

El Estado en su aparente preocupación por resolver necesidades humanas, toma una modalidad de acción, la política social para corregir los desequilibrios y desigualdades, que crea el funcionamiento de la economía.

Las políticas sociales del Estado son instrumentos de acción propio; por ejemplo la función ideológica de dichas políticas residen en el ocultamiento de las causas reales de la condición de dominado de los sectores populares y por el desconocimiento de la superación de las condiciones de vida. Al constituirse en una arma ideológica crea expectativas en los individuos y asegura la legitimación del Estado. Se convierten de tal forma las actividades de orden institucional en formas paliativas de carácter reivindicativo y no de transformación.

[3] Rev. Acción Crítica # 4: Estado, Política Social y Trabajo Social en América Latina. Página 35.

La clase trabajadora se sobreexplota por parte de la dominante y se manifiesta en los bajos salarios que no cubren las necesidades del asalariado; por lo que el Estado interviene para complementarlas mediante las políticas sociales de diversa índole.

"La política social aparece ya como un instrumento para salirle al paso a las tensiones sociales, de reducir su nivel, despolitizarlas e incluso derivarlas hacia fuentes menos conflictivas ya incluso como una herramienta de control social de esas clases, surgiendo de esta manera como una respuesta política tanto como económica y el mantenimiento del orden social." [4]

En los diferentes periodos la política social ha ido modificando o ampliando sus campos de acción; antes seguía los acontecimientos, actualmente precede a los problemas sociales con una visión futurista y planificada.

Se asiste ahora al desarrollo de una tendencia hacia el reconocimiento de la unidad familiar, como el punto de referencia de una política social.

La política social canalizada en los programas de Bienestar Social, constituye una serie de servicios a los grupos de bajos recursos económicos y una inversión reproductora de las condiciones económicas, puesto que el Estado invierte en infraestructura con dos propósitos: promover el desarrollo económico—social-nacional y asegurar la fuerza del trabajo.

La política social varía con los intereses del grupo en el poder, cuando existe mayor presión de los grupos populares; aumentan las políticas de Bienestar Social, especialmente dirigidas los sectores desposeídos, pero cuando esas reivindicaciones se institucionalizan y pasan a formar parte de las políticas de Bienestar Social del Estado, toman una perspectiva burguesa, respondiendo últimamente al mantenimiento de las relaciones de producción.

[4] VILAS Carlos Ma. Política Social, Trabajo Social y la cuestión del Estado. Conferencia Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Página 3.

Las personas beneficiarias de los programas exigen políticas de Bienestar Social, sin cuestionarse que esas medidas le sirven al capitalismo para apropiarse de la plusvalía.

"Las actividades de Bienestar Social que no apuntan a la erradicación de las causas profundas del atraso y de la dependencia para solucionar los problemas sociales están inmersos en el asistencialismo, que es la típica política social de los grupos sociales dominantes". [5]

"La política social como actividad del Estado, es el conjunto de medidas y acciones del Estado que tienden a influenciar las relaciones socio-económicas que existen entre las clases sociales que conviven en la sociedad, con el fin de evitar, erradicar o disminuir las tensiones o antagonismos que existen entre ellas, tratando de realizar los objetivos de justicia material, paz social y seguridad social". [6]

La política social se justifica no sólo por razones éticas valorativas, sino también por razones económicas. Es un instrumento que debe considerarse para aumentar la productividad del trabajo a través de la educación, los servicios de salud, salarios justos, etc.

"La política social puede ser directa o indirecta. Es directa cuando el Estado interviene con leyes, reglamentos, prohibiciones, impuestos, etc., para influir directamente en la situación socio—económica de los grupos sociales (leyes de protección del trabajo, seguridad social, etc.)."

La política social indirecta puede fomentar unilateralmente la organización de los grupos sociales; puede destruir o debilitar el poder de ciertas organizaciones o grupos de

[5] COELLI DE OLIVERIRA Regina y otros: Rev. Acción Crítica # 7. El Trabajo Social en el Capitalismo Latinoamericano. 1986, página 27.
[6] CAMPOS Carlos Ma. Organización y Administración de Programas Sociales. Universidad de Costa Rica. Escuela de Trabajo Social.

presión puede tratar de fomentar la organización cooperativa o asociativa de grupos antagónicos. [7]

En algunos países el concepto de programas sociales es sinónimo de servicios sociales que incluyen programas de salud, vivienda, seguros sociales, educación, etc. En otros siguiendo una tendencia acentuada después de la Segunda Guerra Mundial, estos programas se ligan bajo la denominación de Seguridad Social.

Desde otra concepción, se identifican como programas de Bienestar Social, en cuanto a que persiguen el logro de metas comunes, cuyo alcance supone un nivel de vida superior al que se tiene en un momento dado.

El Lic. Carlos María Campos en su trabajo "Organización y Administración de Programas Sociales", refiriéndose al Área de la Asistencia Social, (X)[8] los Servicios Sociales y el Bienestar Social, señala que el aspecto social se puede dividir en dos áreas: la comprendida por los sectores de educación, salud, vivienda y la integrada por acciones que en un tiempo se calificaron como residuales, que se incluyen con las denominaciones de Asistencia Social, Servicios Sociales y Bienestar Social.

En la década del 50 el nivel operativo del campo del Servicio Social era el Bienestar Social. En 1959 expertos de la O.N.U. definieron el Servicio Social como una acción organizada cuyo fin es contribuir a una adaptación entre individuo y medio ambiente. En 1969 un informe la O.N.U. menciona los servicios sociales en plural, ampliándose un primer enlace entre estas actividades y el Estado.

En 1967 en un informe de expertos en Organización y Administración del Bienestar Social, no solo cambian la expresión anterior, se habla de Bienestar Social en vez de Servicios Sociales, contemplándose los programas de Bienestar Social frente a los

[7] Ídem. Página 16.
[8] Acción destinada a mitigar en forma transitoria necesidades de las personas a las que se dirige la acción.

problemas sociales planteados por las circunstancias del cambio. Se define que el Bienestar Social tiene una función más en el desarrollo social del país por lo cual debe desempeñar el papel de contribuir a la movilización y al uso eficaz de los recursos humanos materiales de la nación.

En 1973 un grupo de expertos en Política y Planificación del Bienestar Social, señalan que el Bienestar Social desde el punto de vista operativo "es un complejo de instituciones, servicios, programas y actividades que buscan llenar las necesidades de la gente de manera que facilite el desarrollo y su actividad social como individuo, grupo o comunidad, en cuanto a sus relaciones con el mundo institucional y con la sociedad en general. "

Por lo anterior se deduce que los objetivos y las actividades del Bienestar Social no se encuentran únicamente en los grupos vulnerables como en el periodo de la Asistencia Pública y la Asistencia Social, sino que la acción se relaciona con segmentos más amplios de la población y finalmente a la población total. De ahí la necesidad de que estos programas se planteen a nivel de prevención y sean integrales en sus planteamientos y soluciones.

Las políticas de Bienestar Social permiten determinar hacia donde y en qué campo está enfocado el planeamiento social.

En los planes de gobierno la idea de la coordinación y planificación está tomando auge, ya que los gobiernos tienen como última meta el Bienestar Social de los habitantes, sin embargo los sistemas administrativos y el déficit institucional no dan esta idea, ello se manifiesta en la duplicidad de esfuerzos, recursos y financiación utilizada.

Con respecto al nivel funcional, todos los programas de Bienestar Social son públicos, puesto que el Gobierno determina su participación directa en ellos por medio de

enunciados de tipo legal y éstos llenan a su vez propósitos que estén dentro de la aspiración de la sociedad. La calificación de público se refiere por tanto al carácter de las acciones de Bienestar Social, no a la condición legal del organismo o entidad que las origina.

Los servicios de Bienestar Social están comprendidos en programas de carácter público y privado, aunque no estén plenamente definidos, pero si tienen objetivos inmediatos que cumplir y afectan a grupos diferentes de población.

"Si las normas que regulan la Organización del Bienestar Social en las instituciones son de derecho privado, se califican como no gubernamentales; el poder de control y dirección del Estado se aplicará únicamente en el campo técnico, por cuanto este es el medio de racionalizar la manera de operar la política social." [9]

En los Servicios de Bienestar Social gubernamental el poder de dirección y control del Estado se aplicaré tanto en la esfera administrativa como en la técnica, así como en su financiamiento y estarán basadas en la aplicación de normas de derecho público constitucional o de derecho administrativo." [10]

El Bienestar Social se ha dividido en una serie de servicios:

-Servicios no retribuibles

-Servicios retribuibles en parte

-Servicios susceptibles de autofinanciación.

Los Servicios retribuibles en parte son aquellos en que la persona asistida puede pagar una parte del Servicio recibido: guarderías, centros sociales de recreación, vivienda, etc.

[9] N.O. Documento de expertos en política y planeación de Bienestar Social. New York. Set. 1973.
[10] Idem, anterior.

Los Servicios no retribuibles son los que van dirigidos a niños, ancianos, etc.

Los servicios susceptibles de autofinanciación son como los talleres en las cárceles y escuelas agrícolas". [11]

Estos cambios importantes que universalmente las políticas de Bienestar Social han adquirido en el paso de los años, se refleja en las transformaciones que en nuestro país se evidencian en este campo; por ello se hace relevante focalizarla en el interior de contexto costarricense, lo cual se expone a continuación en el capitulo siguiente.

[11] Organo Cultural informativo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Rev. Temas Sociales. N° 15-16, Abril 1958. P. 18.

# CAPÍTULO 2

## Evolución Histórica del Bienestar Social en la Dirección General del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

1.- Etapa de Predominancia de la Acción Particular

2.- Etapa de Incipiente Participación del Estado

3.- Etapa Tecnicista.

El análisis generado de la consulta de fuentes bibliográficas históricas e investigaciones realizadas, nos permite establecer que la evolución del Bienestar Social en Costa Rica se ha desarrollado en tres etapas a saber:

1. Etapa de Predominancia de la Acción Particular
2. Etapa de Incipiente Participación del Estado.
3. Etapa Tecnicista.

Resulta importante para efectos de análisis enfocar a modo general la evolución del Bienestar Social en Costa Rica para dar marco de apoyo explicativo acerca de los principales hechos acaecidos en la Dirección General de Bienestar Social y el por qué de esos cambios y a qué etapas de transformación del Bienestar Social corresponde.

## 1.- ETAPA DE PREDOMINANCIA DE LA ACCION PARTICULAR.

En los inicios de la época republicana subsisten formas de organización particular para atender problemas sociales que se presentaban. En nuestro país al igual que en otros, el Bienestar Social se da en dos niveles:

= Público

= Privado

Dentro del nivel privado, surge como una forma de caridad en un período en el cual existe una economía pobre basada en el autoconsumo. Estas formas de ayuda se dieron a través de organizaciones comunales, denominadas "socorros mutuos“, grupos religiosos o de laicos, etc.

Tales ayudas se caracterizaban por ser temporales, voluntarias, paliativas, asistemáticas y estaban dirigidas a la solución de situaciones particulares.

En el nivel público, la estructura organizativa del Bienestar Social correspondía a la Secretaría de Gobernación y Policía y Municipalidades. No había evolución de organismos de Bienestar Social se contaba únicamente con la Secretaria mencionada.

El Estado se preocupaba por los problemas de los costarricenses cuando afectaban a grandes grupos y repercutían en la seguridad o tranquilidad del país, puesto que no se consideraba como parte de su función la atención individual; característica heredada de la estructura del sistema colonial que todavía era predominante. Por ejemplo: se atendía el caso de epidemias, emergencias por fenómenos naturales, etc.

El criterio que privaba era el concepto de beneficencia y asistencia individual, alguien da a alguien, suponiendo una actitud pasiva del beneficiario.

Durante el periodo de gobierno de Alfredo González Flores, éste trato de incrementar ciertos cambios sociales en las políticas de Bienestar Social para que adquiriesen una función administrativa y financiera en la distribución de bienes y servicios. Vemos así la creación del Instituto Nacional de Seguros.

En 1920 se crea la Clínica Infantil, que constituye la primera institución que introduce el Trabajo Social mediante las "Visitadoras Sociales". Dependía de la Secretarla de Gobernación y Policía. Introdujo el sistema de conferencias periódicas a las madres.

Básicamente la década de los 20, muestra un concepto de beneficencia en transición a la asistencia; dado que han surgido las bases del desarrollo social, con el manifiesto del Partido Reformista.

Como puede sustraerse de los aspectos principales detallados se daba en esta etapa la casi nula existencia de una legislación social adecuada, igualmente instituciones formalmente constituidas que desarrollaran programas de Bienestar Social por parte del Estado, para atender problemas de los sectores populares ya que la problemática

existente no planteaba esa necesidad. La organización del agro estaba aun en manos de pequeños propietarios y la población era menos densa.

La función que las "Visitadoras Sociales" desempeñaban en instituciones privadas y públicas surgidas en esta época, se catalogaban en formas paliativas y empíricas. Por ejemplo: daban charlas a las madres, ayudaban a los médicos en labores de enfermería, etc.

## 2.- ETAPA DE INCIPIENTE PARTICIPACIÓN DEL ESTADO.

Con la década de los años 30 se producen fluctuaciones del mercado cafetalero, viéndose amenazados los intereses de los productores y al igual que en la Primera Guerra Mundial, logran trasladar los efectos de la crisis a otras clases sociales. Con ello se deterioran las condiciones de vida de jornaleros, pequeños campesinos, obreros, artesanos y otros grupos, que de manera indirecta subvencionan la acumulación de capital por parte del sector cafetalero y bananero.

Esa translación genera una fuerte agitación política y descontento social, debido al aumento del costo de vida (vivienda, alimentación, educación, etc,). A la par de este fenómeno se produce la expropiación del pequeño productor, que conlleva al aumento de la clase salarial, desposeídos de los medios de producción y una densa capa de desocupados.

La agitación y descontento social se canalizo a través de diferentes manifestaciones y huelgas, en las que se logro algunas concesiones por parte del Estado. Una de las primeras instituciones creadas por el Estado para afrontar los conflictos surtidos en el seno de la familia, lo fue el Patronato Nacional de la Infancia creado en agosto de 1930. Su objetivo principal era: velar por el bienestar general de la madre y el menor.

Lo anterior constituye un inicio de intervención abierto e incipiente, ya que las acciones van dirigidas a contrarrestar los efectos. No se tiene una idea acertada de lo social, puesto que no se determinan cuales son las causas de los conflictos, los campos de acción y las soluciones a brindar.

Las "Visitadoras Sociales" tienen la función de visitar, dentro de la forma asistencial, dando ayudas sin intervención de tratamientos y diagnósticos elaborados.

En la década de los años 40, el Estado toma un carácter populista, cambiando lo modelos de las políticas de Bienestar Social.

En 1943 se integró la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, se creó la Dirección de Previsión Social, cuyo Director fue Antonio Zelaya Castillo. Las labores que en ella se realizaron estuvieron administradas con un pequeño enfoque social, al colaborar con la Oficina de Investigación Social, que se dedicaba a tener intercambios internacionales en aspectos sociales y estudios de desocupación en el país.

Los diversos movimientos sociales apoyados en las masas populares (comunistas, social-demócratas y católicos populistas), presionan al gobierno de Calderón Guardia, para que introdujera las Garantías Sociales, la seguridad y el bienestar económico-social de la población laboral urbana.

La aprobación de las Garantías Sociales refleja la preocupación pública por la protección y la promoción del Bienestar de los individuos, convirtiéndose en un derecho público. Sobre dicha base los gobiernos reconsideran con su participación directa e indirecta en lo que atañe al Bienestar Social, de allí que los fenómenos analizados dan como resultado otras opciones políticas, tales como el populismo no transformista de Calderón Guardia.

Se definen en el período políticas de beneficio Colectivo como: vivienda popular, garantías sociales, etc. El Estado asume políticas de Bienestar Social de carácter asistencial, no interesa la erradicación de las causas de los problemas, sino el fenómeno o

efecto. No se incentiva la participación de la gente en la resolución de la situación que los aqueja.

Paralelamente surge la creación de otras instituciones para atender la cuestión social, de las cuales podemos señalar la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

La función que el Estado asume en el campo del Bienestar Social, está comprendida dentro de una función mediatizadora y reguladora en el sentido de que lleva a la atenuación de los conflictos de clases que en ese momento se estaban gestando.

Las reformas del régimen Calderonista no dio como base la reorganización o transformación de la estructura económico – productiva de la sociedad y por ende de la estructura social.

Posteriormente se procede a la promulgación de distintas leyes y reglamentos de los cuales puede citarse el Código de Trabajo, Pensiones Alimenticias.

Es importante anotar que para 1948, asumió la Dirección de Previsión Social del Ministerio de Trabajo la señora Nini Sanchez Quesada, quien aprovechando las experiencias adquiridas en el Patronato Nacional de la Infancia, canalizó programas de Bienestar Social, apoyo económico y social al huérfano y a la mujer en estado de abandono viudez y programas de desocupados.

En general las acciones iban dirigidas a la Familia o al individuo en estado de “infortunio".

Consideramos que esta perspectiva asumida por la directora de Previsión Social no solo se debido a su visión de los problemas y necesidades, sino que respondió a una acción Estatal, para contrarrestar los resultados de la Guerra Civil del '48.

En la Dirección de Previsión Social existía una Oficina de Tratamiento de Vicios Sociales cuyo jefe devengaba un salario de ¢800.00 mensuales. Estaba subdividida en Oficina de Bienestar del Nino, Oficina de Ancianidad e Invalidez, Oficina de Bienestar de la

Familia y problemas sociales de la salud. Dichas oficinas estaban bajo el mando de un asistente de oficina y cinco visitadoras sociales, los cuales gozaban de un salario mensual de ¢ 350.00. Los estudios que poseían eran a nivel de bachillerato de colegio.

Se dieron ayudas para pago de alquiler, ropa, alimentos y otros. El concepto de Bienestar Social era sinónimo de asistencia por la asistencia, 0 sea solucionar una necesidad inmediata, sin que signifique la participación y autoformación del individuo.

No realizaban diagnósticos sino que se daba informes sobre la situación del caso; de ahí que las consideraremos como acciones de poco progreso técnico, orientaciones casuísticas con áreas de intervención directa, sin ningún análisis interpretativo de la realidad.

En general los programas de Bienestar Social desarrollados por las instituciones creadas en esta fase eran llevadas a cabo, como se explico anteriormente, por empíricos en el área de Ciencias Sociales. Se contaba con escaso número de profesionales en Trabajo Social, puesto que la primera escuela en este campo, de naturaleza privada, se fundó en 1942. Estos profesionales denominados "Visitadores Sociales“, desarrollaban una labor auxiliar al médico, orientación familiar-laboral, escolar, buscaban recursos para solucionar problemas de alimentación.

A modo general, la forma de asistencia que reviste los programas de Bienestar Social en la Etapa de Incipiente Participación del Estado, comprende un marco objetivista, en el sentido de que se centraba en la consecución de un objetivo único, dar la prestación de un auxilio financiero o material en forma paliativa. Para el grupo gobernante esta forma de prestar el servicio le permite permanecer en el poder, mantener el status que en medida de que mantiene a los beneficiarios contentos con lo poco que les proporciona -y además cosifica al hombre, con una simple distribución de parte del excedente producido por el mismo hombre que lo recibe. Sin embargo, estos proyectos de Bienestar Social como técnicas de socialización política en la sociedad capitalista, son vistos por la población beneficiada, como un proceso natural, todo lo cual explica la pasividad generalizada del que los recibe.

El análisis del período nos demuestra como lo escribió Carlos M. Vilas en su ensayo: "Política Social, Trabajo Social y la Cuestión del Estado“, que la definición e implementación de la política social ha sido menos el producto de la acción autónoma del Estado, o de una abstracta y beneficiante a preocupación por la justicia social, sino el resultado de concretas, prolongadas y a menudo violentas demandas de las clases sociales.

## 3.- **ETAPA TECNICISTA.**

La tercera etapa la subdividimos en tres periodos, dadas las características relevantes de cada una:

- Período 50 al 60
- Período 60 al 70
- Período 70 al 80

**Período 50 al 60:**

La prevalencia del Partido Liberación Nacional guiado por una doctrina social-demócrata, da el inicio de una serie de reformas sociales más radicales. Se da énfasis al mejoramiento del campo de la salud y se consolida la aplicación de programas de Bienestar Social, mediante la fundación de nuevas· instituciones, como es el caso del Instituto Costarricense de Tierras y Colonización, Instituto Nacional de Aprendizaje y otras, y a la vez se Fortalecieron algunos organismos existentes, por medio de la financiación.

La coyuntura económica tiene sustento en la promulgación de la Constitución de 1949, en la que se denota que el Estado asume funciones económicas y sociales de previsión y regulación, ante las necesidades de la población, adquiriendo un carácter público.

El Estado costarricense pasa de un modelo de corte liberal a uno social intervencionista, a un "Estado Benefactor". Se continuó con la labor emprendida de modernizar, ampliar y descentralizar las acciones, lanzando estímulos o la inversión en infraestructura, energía, seguridad social, vivienda, educación, industria liviana y otros.

En 1955, como dato importante, se promulga el Proyecto de Ley Orgánica de creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, siendo Ministro el señor Otto Fallas M.

La Dirección de Previsión Social de acuerdo a la ley 1860 del 20 de abril de 1955, comprendía tres oficinas:

- Seguridad e Higiene

- Cooperación y Empleo

-Oficina de Bienestar Social

En el capítulo V, Artículo 82 de la ley que establece una Oficina de Bienestar Social en la Dirección citada. Para efectos de los objetivos planteados en nuestro tema de tesis expondremos a continuación las Funciones principales de la mencionada oficina:

Oficina de Bienestar Social.

Con la instauración de la oficina, se pretendía aumentar los programas y experiencias de trabajo en grupo y desarrollo de la comunidad, pero le hizo falta el fortalecimiento legal y económico para desplegar mejor sus actividades sociales a todo el país. Atendía problemas de alcoholismo, vivienda, desocupación, subsidios familiares, centros de recreo y la atención de emergencias nacionales.

En la ley de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de 1959, aparece que la financiación de la Oficina era de ¢ 294.000.oo anuales, siendo destinados ¢ 120.600 para sueldos, ¢ 128.000.oo para subsidios y otras ayudas a organizaciones sociales y ¢ 65.000.00 para la Casa del Niño.

Los problemas sociales eran atendidos por 17 Visitadoras Sociales, estudiantes de Trabajo Social en la Universidad de Costa Rica. El sueldo oscilaba de ¢ 500 a ¢ 1.000 mensuales; dependiendo de su experiencia y puesto. Trataron de incrementar los métodos de su profesión pero siempre apegados a Formas asistencialistas, a un nivel de efectos de los problemas, según refieren personas que laboraron en esa época.

Funciones de la Oficina:

Articulo 82.- Como actividad fundamental le corresponde a esta Oficina procurar el mejoramiento del nivel de bienestar de la clase trabajadora, sin perjuicio de poder ocuparse en otros problemas sociales y económicos de la población general.

Articulo 84.- Tendrá a cargo la confección de planes o sistemas para que los trabajadores puedan disfrutar efectivamente de sus periodos de descanso, como días feriados inhábiles para el trabajo, vacaciones y otros, mediante el establecimiento de colonias veraniegas o centros de recreo.

Para el 14 de abril de 1950 se promulga la Ley General de Asistencia Médico Social N° 1153, la cual estaba bajo la dependencia del Ministerio de Salud. Velaba por hospitales, maternidades, casas cunas y otras instituciones a través de la coordinación y control de los servicios de Asistencia Médico Social, ya fueran sostenidas o subvencionadas por el Estado o Municipalidades y particulares. Contaba con un Consejo de Asistencia Médico Social, quienes emanaban casos a la Oficina de Bienestar Social en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Para concluir el análisis de este período, transcribimos un párrafo escrito por José Luis Vega Carballo en la Serie 8: Coyunturas Económicas, Clases Sociales y Estado, pagina 9: "Cabe anotar el poco impacto logrado en escasos cuatro años por muchos de los programas de Bienestar Social, que habían sido apenas impulsados, cuando se detuvieron debido a la abrupta caída de los precios del café en 1956, y a una serie de trastornos atmosféricos que afectaron la producción agrícola."

Como se puede ver, el desarrollo del Bienestar Social en nuestro país como en el resto del mundo, está sustentado en el avance y desarrollo de lo económico de la nación y viceversa.

**Período del 60 al 70:**

El estancamiento crónico de la economía nacional generado por la crisis del café en 1956 y el establecimiento y fortalecimiento de la actividad industrial a escala internacional, como parte de las nuevas formas de expansión del capitalismo después de la Segunda Guerra Mundial, fueron factores decisivos que participaron y aceleraron el proyecto de integración, de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano.

A partir de ese momento las cifras de la economía comenzaron a dar inicio de recuperación, El Estado interventor, para incrementar la industria contrajo una serie de préstamos al exterior, e invirtió en forma masiva, en obras de infraestructura. Esto trae también como consecuencia el crecimiento del sector burocrático de las capas intermedias.

A comienzos de la época del 60, con el apoyo de las medidas desarrollistas del Estado, los programas de desarrollo e inversión del bienestar humano dejan de ser desestimados y se convierten en un gasto productivo para los gobiernos, no solo por la contribución a la elevación de vida y de la acumulación de los diferentes sectores económicos que no crecerían sin elevar el sector social.

En el período se da un afán de ajustar a una visión integral de planeamiento de las situaciones y desarrollo de = los programas. Influye en ello, factores internos y externos. En lo interno, hay una mayor conciencia de la falta de coordinación entre organismos y servicios y la duplicación de esfuerzos en algunas áreas. En lo externo, entre otras cosas, se trata de cumplir los postulados y las metas aprobadas en la Carta de Punta del Este, en donde se enmarca la Alianza para el Progreso. Se tratan de adoptar metas para el desarrollo en el área social, haciéndose necesario que cada país estructurase una política de planificación global.

La O.E.A. y U.N.I.C.E.F. entre otros grupos y organismos internacionales, envían expertos a promover nuevas acciones en lo social, en particular el área de Desarrollo Comunal en los programas de Bienestar Social. La U.N.I.C.E.F. planteo dos programas: Centros Comunales y ayuda a la Escuela de Trabajo Social mediante becas.

Los lineamientos expuestos generan en el país, la necesidad de apegarse a las nuevas tendencias modernizantes de la economía y lo social; el Estado opta por introducir una perspectiva de las políticas de Bienestar Social mediante la creación de la Dirección General de Bienestar Social. Debe reconsiderarse que para esa circunstancia histórica, se carecía de un organismo encargado de programas de Desarrollo Comunal, lo cual se introdujo a partir de la Dirección.

En los planes de desarrollo, específicamente los del periodo del 62-66 con el gobierno de Francisco Orlich; la posición del Estado Benefactor, es la de implementar programas de Bienestar Social, dentro de su carácter regulador.

Si tomamos como marco de referencia aspectos históricos para el análisis, presente, se puede determinar que la política nacional para fomentar el Bienestar Social está en manos del Estado según el artículo 50 de la Constitución Política, que a la letra dice:

> "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza."

En el artículo 51 se establece que "La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido". Se nota claramente que el principio rector que orienta la política de Bienestar Social de Costa Rica, es la protección integral de la familia, como fundamento de la colectividad. Dicha política se encuentra formulada en numerosos disposiciones, leyes y reglamentos.

Lo anotado se traduce en la generalización de nuevas formas de política de Bienestar Social como:

- la promulgación de la Ley N° 2738 referente a la Universalización de Seguros.

- Ley de Tierras y Colonización y la Ley de Planificación = Social N° 3087 en la que se promulga la creación de una dependencia técnica asesora subordinada directamente al Presidente de la República, con el objetivo de fomentar el desarrollo económico y social del país. Según el artículo N° 15 de la misma ley, en los ministerios encargados de promover dicho desarrollo se establecerían unidades sectoriales de Planificación.

Dentro del campo del Bienestar Social interesa la estimulación de las acciones comunales, el desarrollo social. Así en los años 60 cada institución establece un concepto de lo social, pero enmarcado dentro de su propio quehacer.

La estructura de los programas de Bienestar Social se encuentra ubicada en los organismos de Gobierno Central y en las instituciones principalmente.

El país empieza a visualizar con un criterio macro todos los problemas de la nación, de ahí que da la creación de instituciones sectoriales. Las instituciones autónomas en este periodo vienen a tomar poder económico y político relegando al Poder Central; dando como resultado la proliferación de servicios, guiados por programas de desarrollo comunal.

Una de las medidas tomadas importantes por el Gobierno fue la ley de creación de la Dirección General de Bienestar Social. Mediante la ley # 3095 del l8 de febrero de 1963, se modifica el Ministerio de Trabajo; como una fuerza impulsadora del desarrollo y tendencias principales de la época. "Se cambio la filosofía para que la asistencia se orientara a la valoración de las capacidades y actividades creadas por el individuo mediante programas de rehabilitación desarrollados con métodos del Servicio Social", según consta en los boletines informativos del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en 1964, páginas 58-59. Se crearon dos direcciones mediante la ley citada, las cuales son:

1. Dirección de Administración y Relaciones Laborales
2. Dirección General de Bienestar Social.

Retomamos para efecto de nuestro análisis, la última señalada:

Dirección General de Bienestar Social

La Dirección asume el control de las instituciones para menores y para ancianos, que hasta la Fecha estaban bajo la jurisdicción del Ministerio de Salubridad Pública en su Dirección de Asistencia Médico Social, dado a que como se explicó en etapa anterior, el Bienestar Social se centraba en la salud. Ahora su campo de acción se amplia.

Para ese entonces el Ministro de Trabajo era el licenciado Alfonso Carro Zúñiga, y asumió el cargo de Director de Bienestar Social, el señor Carlos Paniagua Vargas; quedando gran parte de las funciones de la Oficina de Bienestar Social, absorbidas por la Oficina de Asuntos Familiares del Departamento de Bienestar Social de la Familia. Por ejemplo: los subsidios económicos, atención de emergencias, ayuda a desocupados.

Según la Ley de Presupuesto General Ordinario de Ingresos y Egresos de 1964 y 1965, Asamblea Legislativa; el Ministerio de Trabajo tenía un presupuesto de ¢ 5 millones del cual se derribaba para la Dirección un monto de ¢ 1. 495. 000, distribuidos en ¢ 1. 330.000 para auxilios personales y transferencias y ¢ 165.000 para sueldos. Como se estima de los datos recopilados, el pago en burócratas era menos que el presupuesto que se destinaba a los programas asistenciales.

Para los años 1966 a 1969, según memorias de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social tenía un presupuesto que oscilaba entre ¢ 5. 339. 964 y ¢ 5. 454. 770.

El artículo 100 de la Ley Orgánica dice: “Corresponde a esta Dirección ejecutar la Política de Bienestar Social del Ministerio y programas de mejoramiento de nivel de vida y el bienestar general del costarricense y su familia, con el objeto de asegurar y preservar

una condición de ser libre en sus aspectos éticos, emocionales y económicos y su solidaridad ante los problemas comunes de la nación".

Para llevar a cabo la nueva política, contaba con 27 asistentes de Trabajo Social (estudiantes en su mayoría de la escuela de Trabajo Social) y dos Trabajadores Sociales en las categorías 2 y 3, o sea, un bachiller y un licenciado.

El empleo de dicho personal se debió al impulso que la U.N.I.C.E.F. promovió en escuelas de este tipo, a través de becas mediante las cuales se buscaba una mejor preparación técnica de las personas encargadas de llevar a la práctica los proyectos de Bienestar Social.

Para ese momento la Dirección asume sus labores en dos Departamentos y un Consejo: (Ver Anexo # I)

a. Bienestar de la Familia

b. Administración de Instituciones y Desarrollo de la Comunidad.

c. Consejo de Bienestar Social.

a. Bienestar de la Familia. (Ver Anexo # 2) .

Le correspondía a este Departamento la rehabilitación de familias y personas con problemas de desorganización, estados de desamparo, infortunio o de necesidad y en ejercicio de la mendicidad y prostitución. Entre sus funciones le correspondía organizar y administrar programas de subsidios familiares con el fin de promover la rehabilitación de la familia afectada por problemas de carácter transitorio, orientación familiar, estudios de vivienda.

Estaba subdividida en tres oficinas:

a.1 Oficina de Asuntos Familiares

a.2 Oficina de Asuntos de Emergencia

a.3 Oficina de Subsidios Familiares

El ingreso de solicitudes llegaba a través de la Oficina de Entrevistas de la Dirección General, y de aquellos casos referidos por autoridades, organizaciones o solicitudes directas planteadas por los beneficiarios cuando vivían en lugares lejanos. Estaba a cargo de un asistente de Trabajo Social, el cual daba asesoramiento, orientación y refería a las tres oficinas y mencionadas.

a.1 Oficina de Asuntos Familiares

Atendía los casos relacionados con el mejoramiento del nivel de vida y bienestar general de la Familia, el niño y la madre soltera. Ofrecía asesoría, guía y consulta en los casos que presentaban problemas de relaciones conyugales con motivo de ejercicio de la patria potestad, en coordinación con el Patronato Nacional de la Infancia. Sus programas fueron:

a.1.1 Programa Infortunios Sociales: ¢ 200.000 de Presupuesto. Atiende a la madre soltera y al niño. Se daba apoyo económico y psicológico a la madre, siendo encargado de ello, el asistente de Trabajo Social, el cual buscaba el aprovechamiento de los recursos familiares y comunales. Eran atendidos los clientes duran te un lapso de tres meses; si resultaba un caso agudo, se pasaba a la Oficina de Subsidios Familiares. En y 1966 capacitaron 888 casos.

a.1.2 Programa Casos de Guerra: Se abrió para amparar a los heridos, madres, viudas, compañeras y huérfanos, que sufrieron de problemas económicos y sociales, como resultados de guerras del país. El asistente en Trabajo Social investigaba la situación para determinar la pensión; supervisiaba periódicamente para dar orientación y ver los programas en estudio de los menores becados por el Estado.

b. Administración de Instituciones y Desarrollo de la Comunidad.

El Departamento regía la Dirección Técnica de las Instituciones y Servicios de Bienestar Social, cuando eran subvencionados por el Estado, municipalidades o por los beneficios de la renta de la lotería nacional. Además aprobar e improbar los reglamentos y programas que obligatoriamente deberán formular las instituciones antes referidas.

Desde este punto de vista la Dirección General de Bienestar Social se convierte en una típica entidad coordinadora de carácter oficial.

Se subdividió en:

b.1. Oficina de Administración de Instituciones de Bienestar Social.

b.2. Oficina de Desarrollo de la Comunidad (Ver Anexo # 3)

b.3. Oficina de Administración de Instituciones de Bienestar Social.

La Oficina, ejercía la dirección técnica, coordinación y supervisión, fiscalización económica de las instituciones y servicios de Bienestar Social. Autorizar la creación y funcionamiento de los organismos citados.

Planteaba como objetivo el establecimiento de relaciones positivas con las instituciones cerradas, a través de métodos persuasivos, de convicción propia en cuanto a la función que debe llenar en la sociedad de tal forma que calce dentro de la política general que en materia de Bienestar Social está obligada la Dirección. Se busco la transformación de los métodos y técnicas de trabajo de los organismos privados y oficiales así como eliminar la duplicidad de servicios. Privó una regular y positiva coordinación con el Patronato Nacional de la Infancia y el Juzgado Tutelar de Menores, los cuales referían casos de menores con problemas de conducta al Hogar Transitorio N° 1.

El artículo 119 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, establecía que la Dirección estaría a cargo de la supervisión de Instituciones.

Algunas instituciones controladas por la Oficina de carácter no oficial lo fueron.

- Asilo Carlos María Ulloa

- Hospital de Huérfanos de Cartago

- Casa del Refugio

- Asociación Benéfica Cristo Obrero.

También se incluyen instituciones exclusivamente privadas, fundadas y casi siempre operadas por asociaciones de carácter religioso. Nacidas bajo el amparo de la Ley de Asociaciones de 1939 y leyes especiales, Como por ejemplo:

- Hogar Bíblico

- Guardería San Pedro Claver.

La Oficina de Administración de Instituciones de Bienestar Social formuló algunos programas, entre los que se encuentran:

1. Alojamiento individual de Ancianos.

2. Programa CARE, en el que se daba alimento a 33 instituciones de Bienestar Social, para niños y ancianos, comedores escolares y comunales, guarderías, etc.

3. Programas de trabajo;

- Clubes de Madres

- Recreación para niños (campamentos)

- Charlas educativas a las madres y a personal del Ministerio

- Prácticas realizadas por estudiantes universitarios.

- Colocación de niños en familia. Ya sea de forma temporal o permanente. Se daba auxilio remunerado de ¢ 80 a ¢100 mensuales a la familia adoptante que lo requiriera por tener bajos recursos (por un período determinado).

- Trabajo Social y Supervisión de Instituciones.

- Programas de mendicidad.

4. Hogar Transitorio N° 1 o Centro de Observación.

Surgió de la transformación del antiguo "Dormitorio Domingo Soldatti" a partir de 1962, como solución a la situación de abandono, mendicidad y prostitución. Recibía niños de 5 a 14 años de edad, mediante consulta externa e interna, ésta última por una estadía de 2 meses. Estaba administrado por un Trabajador Social, que a la vez tenía a su cargo la coordinación del equipo técnico, quienes elaboraban el diagnostico y tratamiento a seguir con los casos.

b.2. Oficina de Desarrollo de la Comunidad.

Formulaba y ejecutaba programas para promover el desarrollo de la comunidad, creaba y organizaba programas de actividades recreacionales, comunales, colonias veraniegas, etc. Se elaboraban diagnósticos de comunidades. La U.N.I.C.E.F. cooperaba con material e incentivos para acondicionar los centros de organización comunal los cuales contaban con el aporte de productos C.A.R.E.

Sus programas principales fueron:

1. Programa contra la desocupación: Un promotor social, que era Trabajador Social, realizaba la investigación comunal y concientizaba a las personas desocupadas para que trabajasen en obras de construcción y mejoramiento en su comunidad: clínicas, parques, caminos vecinales, etc. Las Municipalidades aportaban el material y parte del pago y la Dirección daba un auxilio en alimentos, medicinas, herramientas, etc. Al mismo tiempo se llevaban a cabo actividades de tipo recreativo-cultural. A partir de esto surgen las huertas caseras y comedores

comunales. Este programa mantenía un presupuesto de ¢ 275.000. Se trataba de buscar a las personas desocupadas, solución a su cesantía.

2. Programa de fiesta de Navidad: Implementados en diferentes comunidades, en coordinación con Municipalidades.

3. Programa de Centros Comunales y Juntas Vecinales.

4. Programas de campamento o veraneo: Las colonias veraniegas eran para descanso y recreación de trabajadores de sindicatos, federaciones o confederaciones. Los campamentos iban dirigidos a jóvenes de diversas comunidades durante las vacaciones.

5. Programas de Artesanía

6. Capacitación laboral: La Oficina de Desarrollo Comunal tenía la Oficina de Capacitación y Aprendizaje, para poblaciones rurales o suburbanas, incluyendo la aceptación de jóvenes adolescentes sin conclusión de estudios. Para 1964 impartieron 36 cursos de 7 meses, capacitándose en todo el país 1,1OO alumnos. Además, impartían cursos de adiestramiento al personal; enseñando métodos de caso y grupo para los trabajadores sociales de comunidad y preparaban líderes. Hasta 1966 el Programa de Mejoramientos Sociales estuvo bajo la dirección de la Licenciada en Trabajo Social, Rosa Marta Jacob Habbit. A través del mismo es que se daba la coordinación con U.N.I.C.E.F. y se realizaban las actividades detalladas con anterioridad.

7. Programa de Mendicidad. Este programa se le recargó al Departamento de Desarrollo de la Comunidad a partir de 1965, fecha en que se separó de Bienestar de la Familia. Hacían redadas de mendigos y se elabor6 un diagnóstico de los principales focos de asentamiento de estas personas. Se les proporcionaba un subsidio u ocupación, luego de recibir la terapia psico-social. Trabajaban a nivel preventivo y establecieron un tarjetero para el control de casos, el que no se pudo llevar adecuadamente por falta de personal.

c. Consejo de Bienestar Social:

Estaba encargado de formular proyectos de Bienestar Social del Costarricense, la familia y la comunidad; de tal forma que planteaba formas de acci6n de la Dirección. Colaboraba con ésta en sus diversas consultas. Lo integraban doce miembros: El Ministro de Trabajo y Bienestar Social, el Director General de Bienestar Social, el Director de la Escuela de Servicio Social de la Universidad de Costa Rica, un representante del Patronato Nacional de la Infancia, del Poder Judicial, Iglesia Católica, Colegio de Trabajadores Sociales, I.N.S., Ministerio de Educación Pública, Caja Costarricense de Seguro Social, Consejo Superior de Defensa Social y un médico especialista de Salud Publica.

Se nombraban los seis primeros por cada una de las instituciones y los restantes por el Poder Ejecutivo. Sesionaban una vez al mes. Este Consejo nunca planteó programas para mejorar los problemas económicos y sociales del país, funcionaba únicamente como asesor de la Dirección de Bienestar Social y consideraba sólo lo que el Director sometiera a estudio.

Otros aspectos importantes que se dieron del periodo del 60-70 fueron:

En 1964 se organizó un Seminario Regional para Centroamérica y Panamá sobre el "Bienestar Social dentro de la Planificación para el Desarrollo Nacional". Se organizó por intervención del Ministerio de Trabajo y la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

El Servicio Social Regional creado en la Dirección General de Bienestar Social, en 1965 buscó la reorganización de los servicios con la ocupación de plazas vacantes en Alajuela, Cartago, Heredia y Limón. Solamente en Puntarenas y Guanacaste se había instalado una oficina adscrita al Ministerio y contaban ya con un presupuesto derivado de la Dirección. Dichas oficinas presentan un paso positivo porque abarca el trabajo en zonas rurales con el consecuente desplazamiento de profesionales de Trabajo Social, lo cual amplia las perspectivas de acción profesional.

Por otra parte permite la desconcentración de programas de tipo promocional preventivo, con miras a detener el éxodo rural que para entonces se estaba agudizando a raíz del naciente progreso de industrlalizaci6n y el acaparamiento de tierras.

El Supervisor del Servicio Social Regional era el Sr. Jesús Umaña. Los encargados de las Oficinas Regionales eran los Trabajadores Sociales, quienes desarrollaron un limitado trabajo con grupos sociales, ya que los casos absorvían gran parte de su tiempo y los recursos financieros y de transporte se hacían insuficientes para atender adecuadamente las necesidades planteadas. Se trabajo arduamente en la creación de cooperativas comunales en Liberia.

La Dirección mantenía a su servicio a dos Asesores, uno en Organización y Desarrollo de la Comunidad y otro en Planeamiento y Administración de Programas de Bienestar Social.

Para 1956, asumió la Dirección de dicho ente el Profesional en Trabajo Social, Rossites Carballo Venegas.

De 1966 al 70, durante el período de gobernación de José Joaquín Trejos Fernández, del Partido Unificación Nacional los programas de la Dirección General de Bienestar Social sufren un corte estructural. En este lapso convergen por tanto en los programas, dos orientaciones filosóficas y políticas diferentes que unido a la falta de respaldo estatal y una política de Bienestar Social definida, genera un proceso declinante en la calidad, cobertura y mística, del trabajo dentro de la Dirección. Lo anterior conlleva a la destrucción del objetivo primordial que inicialmente dicho apéndice del Ministerio de Trabajo tenia, el cual era el de fortalecerse mediante la creación del Ministerio de Bienestar Social.

Para 1967, del 3 al 5 de abril del mismo año, se celebró el Primer Seminario Nacional de instituciones de Bienestar Social. Se trató de buscar el cambio en cuanto al tratamiento, estructura física y formas de trabajo aplicados por los Centros de Bienestar

Social y un mejor cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el Ministerio de Trabajo.

En 1968, la Dirección contaba con un personal de 133 miembros, de los cuales 57 eran Trabajadores Sociales a nivel universitario. Asumió la Dirección la Licenciada en Trabajo Social, Nury Vargas; quien hizo un recuento de los casos atendidos en algunos programas de 1966 - 1969, también se emprendió la elaboración de un plan para el desarrollo y participación comunal, la planificación nacional para la lucha de la patología social.

Es de nuestro criterio que el contexto histórico que nos da la Dirección General de Bienestar Social en el Ministerio de Trabajo, nos permite definir que las políticas a ese nivel, sumen un carácter preventivo y promocional no populista, entendiéndose por ellos que son medidas tomadas por el Estado ante las posibles presiones del pueblo. No obstante, a pesar de que se incrementaron programas de más relevancia (de ahí que se identificaran como comunistas a algunos Trabajadores Sociales y se sometieron a persecución política), las disposiciones legales, los planes y políticas vigentes no eran suficientes. Muchos de los programas no llegaron a la población aislada y se aplicaban solamente en el área metropolitana. Los programas preventivos y de rehabilitación apenas se estaban impulsando, los mayores esfuerzos eran dedicados a los paliativos y curativos. Hubo descuido en la promulgación de programas de formación vocacional.

Los Servicios de Bienestar Social de la Dirección los determinamos como servicios no retribuibles y retribuibles en parte, sin embargo la pauta continua que da la división de los programas, refleja una preponderancia en los primeros citados, en los que la persona recibe un beneficio, sin aportar parte del costo, tal es el caso de los beneficios de subsidios, los servicios dirigidos a la niñez, mujeres solas, ancianos.

No obstante es necesario esclarecer que dichos servicios pretendían que la persona cuestionara el cambio de su situación (por lo menos a nivel de efectos) a través de la orientación.

En los servicios anteriores se percibe un creciente interés del Estado por beneficiar a la niñez y madres solteras en parte porque constituyen la futura fuerza de trabajo y conforman un sector salarial, cuya mano de obra es más barata.

Entre los servicios retribuibles, en parte llevados a cabo por la Dirección, se pueden citar: las guarderías, colonias veraniegas y otros centros de recreación, programas a desocupados, etc. En ellos la persona asistida puede pagar una parte del servicio recibido.

Por otro lado, las Políticas de Bienestar Social que incluyen nutrición, educación, capacitación, etc., funcionan como elemento de elevación de la productividad del trabajo, sin que ello niegue su aspecto positivo de constituir un beneficio =para la clase trabajadora.

De 1963 a 1966, la intervención del Estado en programas de Bienestar Social es preponderante, porque el gasto en lo social deja de ser desestimado ya que da sustento al desarrollo económico. Es así que apegado a los acontecimientos exteriores y nacionales y a las nuevas doctrinas de desarrollo; la Dirección se aboca a formas de desarrollo de la comunidad, capacitación de líderes y promotores sociales y otros rubros con lo cual se amplía el campo.

La proliferación de programas a los más débiles, evita en cierta forma, que los desposeídos se organicen en el poder para resolver sus problemas de grupo. El objetivo "altruista" de esos programas ha servido para el ascenso y mejoramiento de los sectores medios, a la estructura del Estado, dado a que como afirma en un comentario periodístico Alberto Cañas "dicha clase se apropia en definitiva de gran parte de los recursos que se destinan a aliviar la pobreza de las clase trabajadora productiva de la ciudad y el campo y de otros grupos denominados marginales."

En el período, aunque sobresale un Bienestar Social de tipo asistencial y promocional dirigido a la familia, y a pesar de que existan diversos organismos que se dedicaban específicamente a problemas de la misma; y un departamento dentro de la Dirección de Bienestar Social que prioritariamente estaba a cargo de la coordinación

institucional, no se logro, a partir de 1966, promover una política integral dirigida hacia la familia. No se aprovechó y canalizó adecuadamente la iniciativa particular en el campo del Bienestar Social, haciendo que los cambios institucionales respondieran a las necesidades sociales nacionales.

Fallaba también el establecimiento de contratos con los organismos de Bienestar Social regentadas por comunidades religiosas, para fijar las relaciones y disposiciones de la Ley Orgánica.

No obstante, la labor realizada señala un periodo de lucha por la coordinación entre entidades que en el país no se ha logrado concentrar en los últimos años.

En cuanto al aspecto de la expansión de la cobertura de los programas hacia áreas rurales, se puede estimar que en los primeros años de la Dirección, se pretendió poner en marcha una política de desconcentración de los servicios. La cobertura se fue impulsando por fases, se quería llegar a la expansión nacional, pero la acción no resultó fructífera debido a los hechos acaecidos del período de 1966 al 70, ya referidos con anterioridad.

El Trabajador Social, al que se denominaba "asistente social", se inserta en esta institución, como un profesional que contribuye a la implementación de las políticas de Bienestar Social, realizando para ello funciones asistenciales y promocionales detalladas en la explicación de los programas de los Departamentos. Unido al método del caso, introduce al de desarrollo de la comunidad y grupo, puesto que la Escuela de Trabajo Social se apega a las nuevas tendencias filosóficas, ideológicas y políticas que el Estado costarricense (principal empleador), por influencia exterior adopta, porque precisamente la creación de la Escuela derivó de la urgente preocupación del Estado, de capacitar al personal que atendía las necesidades sociales, convertidas en demandas de la población.

Aplican programas de Bienestar Social reproduciendo un proceso de integración asistente social-cliente. La ayuda prestada es un procedimiento de control y compromiso social por medio del cual, independientemente de su voluntad, se imponen normas de los grupos en el poder.

El profesional del área toma auge. Realiza diagnósticos, investigaciones sociales y define los tratamientos y soluciones que se quedan en los efectos; a pesar de ello dicha acción involucra una nueva modalidad de trabajo que en sus aspectos cualitativos y cuantitativos estuvo parcialmente acorde a las necesidades planteadas por los beneficiarios de esa época.

**Período del 70 al 80**.

Con el tiempo el Mercado Común, no ha posibilitado el desarrollo del área centroamericana y al presente el país no ha logrado verdaderos cambios en favor de las mayorías y por el contrario cada día los problemas son más recalcitrantes y el número de desposeídos aumenta.

La economía cafetalera se caracteriza por sus altibajos en los precios internacionales, lo que afecta considerablemente a la economía del país, El Estado responde con reformas cada vez más atrevidas tales como: el Código de Familia, la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Creación del Sistema Nacional de Atención a la Familia, etc.

Principalmente nos interesa destacar que en este período el Decreto Ejecutivo N° 1508-TBS del 16 de febrero de 1971, el cual salió a la luz pública en la Gaceta # 46 del 26 de febrero del mismo año. En él se considera a la Dirección General de Bienestar Social, Capítulo IV, como un Órgano Técnico de ejecución de programas. Se propone una coordinación mayor, a nivel de la Caja Costarricense de Seguro Social, I.N.A., y otras instituciones autónomas o semi—autónomas, de carácter social = existentes o que fueran creadas posteriormente. Realizó programas en dos direcciones: tratamiento y prevención, por lo que se reestructuró de la forma siguiente:

1. Departamento de Servicio Social y Familiar

2. Departamento de Instituciones y de Acción Social

3. Departamento de Servicio Social de Menores

4. Departamento de Servicios Sociales Generales y de Emergencias.

5. Centro de Diagnóstico Social de Menores.

Para una mayor compresión de las funciones de dichos departamentos, se expondrá las principales:

1. Departamento de Servicio Social y Familiar: Del Departamento distribuía sus funciones en Servicios de Asistencia Social Familiar, Servicio Tutelar, Hogares Sustitutos y Colocación en Familia. Le correspondía orientar y asesorar las políticas de Bienestar Social en los programas destinados al servicio social familiar. Controlar los expedientes de Servicio Social de "caso" y levantar la estadística correspondiente. Impulsar programas de "Servicio Social de Grupo" en áreas de familia económicamente débiles y clubes de madres.

2. Departamento de Instituciones y Acción Social: Sus funciones las dividía en servicios de Estudios de Necesidades y Recursos, Servicio de Acción y Ejecución Comunal y Vecinal, de Coordinación y Control Técnico de Instituciones y Servicios de Bienestar Social.

Se proponía entre otros aspectos, que la acción social comprendiera la investigación social: con el estudio de necesidades y recursos de los barrios y comunidades, el diagnóstico social para estimular el análisis y elaboración de proyectos y el planeamiento que llevara el tratamiento social, promoviendo la cooperación activa y oportuna del Estado, para alcanzar los fines perseguidos.

Organizar "Consejos Locales de Bienestar Social" para que los moradores se encargasen de esa labor en comunidades y barrios. Realizar trabajo social educativo con jóvenes y adultos.

3. Departamento de Servicio Social de Menores: Distribuía sus funciones en servicios de bienestar de menores, de menores en situación irregular y menores de conducta irregular. Organizaba y controlaba toda iniciativa gubernamental y privada de asistencia social en favor de los menores trabajadores. Asistía a menores por medio del

Servicio Social de caso y de grupo, según las necesidades técnicas. Organizaba, dirigía y controlaba el bienestar de menores mediante comedores escolares, guarderías, salas cunas y otros centros de asistencia.

4. Departamento de Servicios Generales y Emergencias: Tenía a cargo los servicios a ancianos, de emergencias y riesgos culturales y el servicio médico—psicológico de adultos. Sus funciones principales consistían en: programas de servicio social a ancianos, Cooperar en situaciones de emergencia pública y dar asistencia médico-psicológica, así como ayudas económicas en casos especiales. .

5. Centro de Diagnóstico Social de Menores: Estaba destinado a atender y calificar, los problemas de menores de ambos sexos, comprendidos entre los 7 y l7 años, principalmente en su aspecto biológico, psicológico y social.

Contaba con un equipo interdisciplinario. El Centro era el núcleo por cuyo medio ingresaban todos los casos a las instituciones de internamiento de menores y otorgaban asistencia profesional en forma de consulta externa.

A pesar de la reestructuración de la Dirección General de Bienestar Social los programas continuaron decayendo, vemos que tres meses después de que se promulgó el Decreto, el 4 de mayo de 1971, por idea del Presidente José Figueres Ferrer, fue creado el Instituto Mixto de Ayuda Social, con el fin de hacerle frente a los problemas de miseria extrema que estaba viviendo el país. Dicho organismo se constituye a partir de ese momento en el ente canalizador de las políticas de Bienestar Social que se venían ejecutando dentro de las dependencias del Ministerio de Trabajo. Es así como en el artículo 2 de la Ley de creación del I.M.A.S., se define que debería planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan destinado a dicho fin.

En el artículo 3 se propone que esta entidad será dirigente de las instituciones que utilizan recursos públicos en la lucha contra la pobreza extrema.

Los programas de Bienestar Social como subsidios familiares, promoción social y el control de instituciones de Bienestar Social, pasaron a formar parte de las políticas del

I.M.A.S. así también parte del personal, puesto que el Gobierno pretendía evitar la duplicidad de funciones.

Al Estado le interesaba concretar en diferentes instituciones las funciones que la Dirección venía realizando, para darle un mayor contenido económico y social a esos programas, por existir mayores demandas y grupos en malas condicionas de vida.

Otros programas de la Dirección fueron integrados a instituciones existentes como: el Patronato Nacional de la Infancia (el Centro de Diagnóstico Social de Menores), DINADECO, Adaptación Social, I.N.A.

El Ministerio de Trabajo cambió el campo de Bienestar Social por el de Seguridad Social, el cual internamente se denomina Programa de Promoción Socio-Laboral; no obstante se continúan programas asistenciales qua anteriormente se dieron como por ejemplo: guarderías infantiles, pensiones y asistencia social en provincias que contempla funciones de previsión, derechos laborales, etc., evacuados en forma de consulta externa.

Programas como los dirigidos a ancianos fueron prácticamente dejados de lado por el I.M.A.S., ya qua sólo tienen un sistema de albergues qua no llena las necesidades actuales, de una densa capa social de necesitados.

El I.M.A.S. no se plantea un plan definitivo anual, dispone del siguiente personal: un administrador, = una Jefe de Sectorial, Licenciada en Trabajo Social, 6 asistentes de Trabajo Social 2 Promotores Sociales.

Recibe un monto de ¢ 831,243.oo, o sea el 1.18% del presupuesto general, para el pago de gastos personales y no = personales.

En cuanto a los ¢11.905.125.6o que se destinan a todo el país para ayudas en alimentos y dinero en efectivo, se brinda a la Sectorial ¢205.805 anualmente, o sea el 1.72% de dicho presupuesto.

Objetivos específicos del Subprograma en la Sectorial.

1. Brindar ayuda a los beneficiarios y apoyo para que busque la autogestión. ,

2. Atención integral a marginados.

3. Dar orientación para el mejoramiento de la vida en familia

Sectorial N° 3 - Desamparados:

La Oficina Sectorial de Desamparados está ubicada en el Cantón de Desamparados, San José. Ocupa el tercer lugar en población marginada (7.700 personas) según estudio del IMAS al 19 de julio de 1977.

Cubre un área geográfica en los distritos a continuación: Distrito Central, San Miguel, San Antonio, Patarrá, Damas, San Rafael Arriba y Abajo, Concepción de Alajuelita.

Del presupuesto general del I.M.A.S., se le destina ¢ 1.O42.868, para pago de gastos personales y no personales, o sea 1.48% del mismo. Para ayudas en alimento y dinero en efectivo recibe ¢321,570 anuales, lo que equivale a un 2,7% del = presupuesto de ayudas en alimento y dinero en efectivo.

Cuenta con el personal siguiente: Un jefe Sectorial (Licenciado en Trabajo Social), un Oficial Administrativo, 4 = Asistentes de Trabajo Social, 5 Promotores Sociales, un chofer, un misceláneo.

Objetivos Específicos del Subprograma en la Sectorial:

1. Brindar ayudas económicas y materiales a les beneficiarios buscando su autogestión.

2. Desarrollar un diagnóstico social-económico del área geográfica de la Sectorial, con el fin de conocer las principales problemas que atañen a las familias y comunidades para un plan de desarrollo social y asistencia adecuada a = las necesidades de dichos grupos.

El estudio de los 1.000 expedientes del Subprograma en ambas Sectoriales, como se explicó en el decurso del trabajo, además de reflejar cómo se operacionaliza uno de los programas que se continúan en la Dirección General de Bienestar Social, permite establecer criterios en cuanto al nivel de desarrollo de las políticas de Bienestar Social en su traspaso al IMAS, ente rector del campo[12] por lo que se expone el resultado de dicho análisis en un periodo de 1 año, de abril de 1980 a abril de 1981, se obtuvo las siguientes características de los beneficiarios:

**CUADRO N. 1**
**Tipología de la persona asistida**

| TIPOLOGÍA | N° Abs. | % |
|---|---|---|
| Bajos ingresos | 511 | 51.1 |
| Desintegración | 228 | 22.8 |
| Desocupación | 122 | 12.2 |
| Incapacidad | 50 | 5.0 |
| Ancianidad | 89 | 8.9 |
| TOTAL | 1.000 | 100.0 |

Fuente: Sectoriales B° La Soledad y Desamparados (expedientes) IMAS. 1980-1981.

Estas políticas de Bienestar Social filtradas en los servicios sociales asistenciales y etiquetistas del IMAS, tienden a afectar a las personas, debido a la forma como estén organizados, puesto que se miden en términos de eficiencia profesional y no en términos de la evolución real de los problemas sociales, hacía su resolución.

En el cuadro # 2 se observa el número de miembros por familia, que requieren ayuda material o en alimentos:

[12] IMAS es el ente rector de las políticas de Bienestar Social, sin embargo, no hay que perder la perspectiva de que las demás instituciones públicas y privadas del país, origen políticas de Bienestar Social de acuerdo al campo que cubran.

**CUADR0 # 2**

**N° de Miembros por Familia, según solicitud**

| N° de Miembros | N° Abs. | % |
|---|---|---|
| Sin respuesta (x) | 4 | 0.4 |
| 1 | 121 | 12.1 |
| 2 | 122 | 12.2 |
| 3 | 175 | 17.5 |
| 4 | 205 | 20.5 |
| 5 | 151 | 15.1 |
| 6 | 101 | 10.1 |
| 7 | 48 | 4.8 |
| 8 | 34 | 3.4 |
| 9 y más | 39 | 3.9 |
| TOTAL | 1.000 | 100.0 |

FUENTE: Expedientes del IMAS. 1980-1981.
Sectoriales Barrio La Soledad y Desamparados.
(*) No se consigna por parte de quien elabora el estudio.

De acuerdo al cuadro anterior la frecuencia más relevante es la de cuatro miembros por familia, que representan un 20% de la muestra, un 15.1% a cinco miembros y un 10.1% a 6 miembros por familia.

Según el número de miembros por familia acopladas en la muestra se puede determinar la ayuda de recién que se brinda, con base a una tabla de alimentos. (Ver Anexo # 6).

Como se deriva del cuadro anterior las familias en su mayoría no son numerosas, sin embargo recurren a la ayuda del IMAS, porque poseen bajos ingresos o son desempleados, como lo evidencia el cuadro posterior.

El nivel educacional de estos núcleos es de primaria incompleta o analfabetismo total, de ahí que su acceso a fuentes de trabajo mejor remunerado se reduce. Desempeñan labores propias del subempleo como vendedores ambulantes o servidoras domésticas, que no les permite alcanzar un índice de vida digno, lo que genera la demanda de servicios asistenciales de Bienestar Social.

En la categoría de un miembro por familia, que da un 12.1% del total de la muestra, se trata de ancianos sin ningún recurso familiar que le proporcione ayuda. En cuanto a este rubro el papel del I.M.A.S., es casi nulo, ya que muchos servicios de Bienestar Social que se daban en el Ministerio de Trabajo y que conllevaron a un tratamiento integral y humano, fue reducido a una simple ayuda temporal, o referencia de internamiento en un asilo que no soluciona las situaciones socio-económicas que sufren los ancianos.

Básicamente los núcleos familiares analizados reflejan y representan un grupo numeroso de personas que no pueden corresponder a las exigencias de la sociedad moderna y que en forma creciente, en un momento u otro de su vida serán marginados a causa de fuerzas declinantes como la edad, la pérdida de calificaciones, las aspiraciones no saciadas, etc.

El subprograma de Asistencia Social, como política de Bienestar Social del I.M.A.S., y anteriormente del Ministerio de Trabajo, al provocar una reducción de la participación de las familias en la solución real a sus situaciones, trae una repercusión mayor que es la extinción total de la participación de esos grupos en lo cultural y social, perfilándose claramente un proceso de marginalidad.

Las familias se ven obligadas a pedir y exigir ayudas materiales o en alimento, porque de lo contrario no podrían subsistir y sobrevivir aunque sea con la denigración y pérdida de sus derechos.

**CUADR0 # 3**

**Ingreso familiar mensual en colones, según muestra estudiada**

| INGRESO | N° Abs. | % |
|---|---|---|
| Sin respuesta (+) | 170 | 17.0 |
| No tiene | 198 | 19.8 |
| A menos de 500 | 222 | 22.2 |
| 505 a 1.000 | 218 | 21.8 |
| 1.001 a 1.500 | 74 | 7.4 |
| 1.501 a 2.000 | 82 | 8.2 |
| 2.001 a 2.500 | 14 | 1.4 |
| 2.501 a 3.000 | 14 | 1.4 |
| 3.000 y más | 88 | 0.8 |
| TOTAL | 1.000 | 100.0 |

FUENTE: Expediente de Sectorial 2 y 3 del IMAS. 1980 – 1981.
(+) No se consigna por parte de quien elabora el informe.

Los solicitantes que aparecen en el cuadro N° 3 con un ingreso superior a ¢ 2.000 mensuales, formulan un requerimiento institucional que estriba en préstamos para construcción o vivienda. Creemos al respecto que el I.M.A.S., no debería abocarse al problema de vivienda ya que existe una institución para dicho fin, s6io que esta entidad tiene que adecuar sus planes y proyectos a densas capas poblacionales que no cubren por su actual política lucrativa. Dicha duplicidad de servicios con la consecuente pérdida de recursos materiales y humanos, podrían ser aprovechadas en otras tipologías hacía las cuales se proyecta el subprograma.

En el cuadro siguiente podemos contemplar cuales son las principales expectativas de los grupos con respecto al sub programa.

**CUADR0 # 4**

**Tipo de solicitud presentada**

| TIPO DE SOLICITUD | FRECUENCIA | % |
|---|---|---|
| Alimento | 292 | 29.2 |
| Vivienda | 314 | 31.4 |
| Pago alquiler | 67 | 6.7 |
| Vivienda y alimentos | 37 | 3.7 |
| Construcción de vivienda (+) | 50 | 5.0 |
| Becas, capacitación- estudio | 109 | 10.9 |
| Alimentación y alquiler | 19 | 1.9 |
| Empleo | 18 | 1.8 |
| Otros (++) | 94 | 9.4 |
| TOTAL | 1.000 | 100.0 |

FUENTE: Expediente de Sectorial 2 y 3 del IMAS. 1980 – 1981.

(+) Construcción de vivienda: se entiende en esta categoría las solicitudes de préstamo para construcción y materiales.

(++) Otros: contempla problemas familiares, ayuda económica para pago de luz y agua, compra de útiles escolares, lentes, pasajes, préstamos para trabajo en lo propio.

Tal y como se observa en el cuadro arriba indicado, 314 solicitudes de vivienda que representan un 31.4%, fueron formuladas en el período de tiempo seleccionado, 292 solicitudes corresponden a requerimientos en alimento, lo cual equivale a un 29.2% y 109 solicitudes a becas para capacitación y estudio que corresponden a un 10.9% de la muestra; constituyen las más importantes.

Se detecta en el mismo que las solicitudes dg mayor demanda son en alimento y en dinero en efectivo, las que unidas nos proporcionan un 66% de la muestra, exceptuando las de vivienda y empleo. Sin embargo la tabla de alimentos, que indica la recién otorgada a una familia fue confeccionada hace cuatro años y no ha sido modificada conforme aumenta el costo de la vida, la misma es aplicada en todas las dependencias del

IMAS. Solo se entregan las ayudas en dinero en efectivo, en casos en que requieren una dieta especial.

Existe un inconveniente en cuanto a un posible aumento de la tabla, ya que según personas entrevistadas de las Sectoriales, si se aumenta la tarifa de alimentos, el número de familias beneficiarias se reduciría por razones de presupuesto. Tendría que existir por tanto un aumento del presupuesto general del subprograma y una planificación adecuada de los recursos destinados para tal objetivo.

Consideramos que el aumento del presupuesto para él y subprograma, no es necesariamente la única solución viable para mejorarlo; debido a que la demanda de servicios que contempla, se ha duplicado actualmente. Es cada vez más amplio el número de familias necesitadas, por el alto costo de la vida y por ende el detrimento de las condiciones de existencia y el agotamiento de las fuentes de empleo. Se hace por demás necesario actualizar el estudio de población marginada realizado por la Oficina de planificación del I.M.A.S., en 1977, para que las fuentes de acci6n y los programas sean más acordes a la situación actual.

Por otra parte, se constaté en las entrevistas a funcionarios de la institución, que en el tipo de ayuda que se brinda, no se obliga al beneficiario a incorporarse a un programa de estímulo, tal y como lo promulga el artículo 8 de la Ley Orgánica, debido a que el Subprograma de Promoción y Desarrollo Social es amplio, consta de 7 programas a nivel nacional, el presupuesto con que cuenta para su desarrollo es insuficiente, siendo el cupo del beneficiario limitado.

El I.M.A.S., coordina cursos de capacitación y trabajo con el I.N.A., y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pero las personas que se les da asistencia en las Sectoriales, previenen de áreas marginales, con bajo e nulo nivel académico, siéndoles difícil el competir en concursos con personas de un nivel educativo más avanzado. Vemos de tal forma, que estos programas no van dirigidos a las familias de les grupos sociales populares.

La situación analizada, implica una mínima incorporación al proceso productivo, dado a que como se explicó, les requisitos solicitudes no pueden ser suplidas por éstas, come también le constituyen recursos económicos para pasajes y compra de material didáctico. Otro fundamente importante que imposibilita el exigir a un beneficiario para que reciba un curse de capacitación, es el hecho de que el mercado nacional no observe mano de obra semi calificada y los cursos impartidos a los beneficiarios tienen un período de duración de un más a un año; siendo este un obstáculo para estas personas ya que la industria exige mano de obra especializada.

Con respecto a las solicitudes de los beneficiarios del subprograma podemos constatar en el cuadro a continuación, la limitada respuesta a las expectativas y necesidades de la gente.

**CUADR0 # 5**
**N° de Ayudas recibidas, según solicitud.**

| TIPO DE SOLICITUD | SOLICITUDES | % | AYUDA REC. | % |
|---|---|---|---|---|
| vIVIENDA | 314 | 31.4 | 10 | 1.0 |
| Alimento | 292 | 29.2 | 176 | 17.6 |
| Pago alquiler | 67 | 6.7 | 44 | 4.4 |
| Vivienda y alimento | 37 | 3.7 | 4 | 0.4 |
| Const. de vivienda | 50 | 5.0 | 11 | 1.1 |
| Becas, capaci. y estudio | 109 | 10.9 | 79 | 7.9 |
| Alimentación y alquiler | 19 | 1.9 | 10 | 1.0 |
| Empleo | 18 | 1.8 | 4 | 0.4 |
| Otros (++) | 94 | 9.4 | 37 | 3.7 |
| TOTAL | 1.000 | 100.0 | 375 | 37.5 |

FUENTE: Expediente de Sectorial 2 y 3 del IMAS. 1980 – 1981.

Del cuadro anterior se desprende que un 31.4% corresponden a solicitudes de vivienda, siendo la respuesta institucional equivalente a un 1%, la categoría alimentos que demanda un 29.2% de la muestra, sólo fue solucionada en un 17,6% y 1as solicitudes de becas, capacitación y estudio que constituyen un 10.9% fue resuelta en un 7.9%.

Retomando las estadísticas expuestas se determina que de las 1.000 solicitudes analizadas se dio respuesta a un 37.5% de la muestra, lo que refleja que en la práctica concreta la Institución no responde a su política principal reflejada, en sus objetivos de rehabilitación y lucha contra la miseria extrema.

Como la respuesta institucional no es acorde a las expectativas y necesidades de la gente, en un 80% de los expedientes revisados se da la reincidencia de los casos, aunque el artículo 10 del funcionamiento del I.M.A.S., estipula que los beneficiarios podrán hacer uso del plan de ayuda, únicamente y dos años. Esta incoherencia denota una problemática a la cual se le dio parcialmente asistencia temporal, no se elimino definitivamente porque la asistencia y el tratamiento otorgado se brindé a nivel de efectos y no llenó las necesidades sentidas de esos grupos.

Contrario al tipo de tratamiento que se dio en la Dirección General de Bienestar Social, dentro del programa de Subsidios Familiares; el I.M.A.S., proporciona ayuda a una causa del problema de la persona beneficiaria, sin importarle la atención de otros indicadores para un tratamiento global. Hay que recordar que en la Dirección además de la ayuda material, el caso era referido a otras oficinas para previsión de áreas que podrían posibilitar una reincidencia de la problemática. Los beneficiarios no han sido verdaderamente promocionados, orientados y estimulados, con lo que se eliminaría en parte el paternalismo y la dependencia institucional, al adquirir conciencia de su problemática y de su papel en la resolución de sus necesidades.

Otro criterio importante que limita una atención adecuada a los beneficiarios, lO constituye el renglón de presupuesto destinado al Subprograma para todo el país, el que es de un monto de ¢ 11.905.125.60 para alimentación y dinero en efectivo, el cual es insuficiente para cubrir las necesidades de la población que atiende y ha aumentado en los últimos años, aunque no se cuenta con una estadística actualizada para ejemplarizarlo más claramente. La falla mencionada se agudiza al constatar que el I.M.A.S., toma como criterio para definir su proyección y financiación el estudio de población marginada = costarricense que hasta julio de 1977 era de 360.960 personas.

Los problemas que la gente enfrenta no se pueden canalizar con ayuda transitoria; sino que son circunstancias más profundas como la desocupación, la carencia de vivienda, etc., las que necesitan de una coordinación y acción integral.

En las Sectoriales de Barrio La Soledad y Desamparados, se determina un monto entre ambas anualmente, derivado del presupuesto del Programa de Acci6n Social equivalente a ..... ¢ 1. 874. 101.70, o sea el 2.6% para gastos personales y no personales.

Para ayudas en alimentos y dinero efectivo las dos Sectoriales reciben la suma de ¢ 527.375.00 anualmente que representa el 4.4% del presupuesto destinado para tales efectos; situación que refleja claramente que se está produciendo un proceso creciente de burocratización y deshumanización de servicios, que demanda una.inversi6n mayor de la que se genera en la asistencia real a los beneficiarios. Este fenómeno de burocratización deviene del interés del Estado de crear fuentes de trabajo en el sector servicios, para absorber grupos de presión que organizados contribuirían en momentos críticos del país, a la desestabilización de los grupos en el poder.

A manera de comparación, la Dirección General de Bienestar Social, tuvo una proyección mayor en la resolución de este tipo de necesidades al contar con una población menos densa, con concretación de acciones en el área capitalina, con menos gastos personales y no personales y poca injerencia en la zona rural, además con un costo de vida menor, a la situación actual del país.

# CAPÍTULO III

# LABOR DEL DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL DEL I.M.A.S

## 1.- LABOR DEL DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL DEL I.M.A.S.

Los profesionales en Trabajo Social son los encargados de ejecutar la labor planeada y programada por los supervisores, participan en el planeamiento y programación previa de los programas específicos de cada comunidad.

La función del asistente de Trabajo Social, consiste en la atención de casos y una insuficiente proyección de trabajo comunal, dependiente del área geográfica que atienden. Como se puede extraer de lo expuesto, la labor del Trabajador Social desde la Direcci6n General de Bienestar Social y actualmente en el I.M.A.S., contempla los métodos tradicionales, sólo que en el Subprograma conceptos técnicos y básicos del manejo de ellos se pierden y en su totalidad la modalidad del trabajo con grupos.

Dentro de las funciones que realiza, el tipo de tratamiento aplicado por éste es inadecuado, debido en parte al poco personal con que cuentan ambas Sectoriales y al número de casos asignados, el que oscila entre los 300 a 400 casos.

En situaciones en que se proporciona una asistencia temporal o bien ésta se deniega, el profesional se limita a orientar a la familia en forma superficial, mediante una visita domiciliaria, en cuanto a problemas de desorganización familiar, bajo ingreso, capacitación laboral, uso de servicios comunales, etc. Por ejemplo, refiere a las personas a tratamiento al I.N.S.A.; I.N.A., hospitales para determinadas consultas, o bien para solicitar ayuda al Banco Popular, Banco de Anteojos, I.N.V.U., y otros.

No obstante, la referencia no consiste en enviar un informe social de un determinado caso a los organismos señalados, sino que estriba en un asesoramiento verbal a la persona asistida, como -indicaci6n de los recursos de los que puede disponer para hacer frente a su situación.

La falta de una verdadera coordinación institucional de este tipo de asesoramiento descrito, conlleva a un irrespeto al necesitado, quien vaga de una institución a otra exponiendo su situación, siendo pocas veces o ningún beneficiado. También genera la

función múltiple a un problema central y por consiguiente pérdida de recursos al caer en la parcelación de una problemática.

La escases de personal y la cantidad de casos atendidos mensualmente, no son los únicos factores que inciden en la calidad o eficiencia del tratamiento, repercute a su vez la financiación dada para ayudas en alimentos y dinero en efectivo, en la atención de una p0blaci6n creciente. Por ejemplo, de abril de 1980 a abril de 1981, se recibieron 11.000 solicitudes de ayuda y el presupuesto con que contaban s6l0 cubri6 un 37.5 de la población anotada.

El tratamiento a nivel social no satisface plena e integralmente la demanda del servicio, dado que un 95% de los beneficiarios presentan dos o tres necesidades sentidas, de las cuales se satisface una paliativamente.

Se considera además como tratamiento, el dar ayuda en víveres, dinero para el pago de alquiler, otorgamiento de y vivienda, sugerir que determinada familia sea incluida en un futuro programa de vivienda. En este campo difiere la labor del trabajador social de la Dirección General de Bienestar Social y el I.M.A.S., debido a que en el Subprograma hay una inclinación tendiente a la pérdida de acciones preventivas y curativas, en el sentido de que la rehabilitación, la divulgación educativa y la búsqueda de lineamientos que refuercen a las personas por medio de recursos familiares y la preparación de miembros activos del núcleo se deja a criterio del beneficiario, al constituirse el tratamiento en orientación casual o consejo.

Generalmente la forma de atención inmediata se da de un período de un mes a tres meses y en un 6% de los casos estudiados en el muestreo se extiende hasta un año, en situaciones como: casos de madres solteras, incapacidades físicas, becas o solicitudes de ancianos.

Con respecto al tipo de seguimiento a lo que se denomina de tal forma por los profesionales en Trabajo Social de las Sectoriales; este es supeditado a tipologías en las que se da ayudas prolongadas. Consiste en una visita domiciliaria para constatar si la

situación económica del grupo familiar, ha variado o se mantiene igual, para continuar la ayuda o suspenderla. Este rol del profesional debe ser cuestionado objetivamente, puesto que está llevando al Trabajador Social a convertirse en un Inspector Institucional o Fiscalizador de como se emplean los recursos financieros institucionales.

Actualmente una de las nuevas políticas del I.M.A.S. estriba en el propósito de brindar un seguimiento continuo de los casos, debido a la reincidencia de los mismos, pero el profesional de Trabajo Social y la entidad, no tienen elaborados los lineamientos a seguir para ello y aun se ve como obstáculo la absorbente y creciente atención de casos individuales.

Consideramos de vital importancia, que el trabajador social dentro de este Subprograma debe lograr integrar un diagnóstico que contenga una evaluación, que tome en consideración no solamente a la persona en la situación social, sino todo tipo de recursos, tanto los inherentes a las condiciones del asistido, como los provocados deliberadamente, que puedan constituir protección, un crecimiento personal y un sistema de apoyo, que permitan un tratamiento continuo susceptible de medir en términos de efectividad y eficacia.

El Trabajador Social considera que su rol es cada = vez más reducido, debido a las políticas de la institución y a su fundamento presupuestario. El Subprograma para ellos ha generado un paternalismo y la gente lo exige, porque esa es la imagen que se tiene de la Institución. Como profesionales sienten que pierden campo, porque les falta preparación para proyectarse a nivel comunal y es superado por el Promotor Social, ya que éste maneja en forma más específica, técnicas de grupo y comunidad, dado que su formación es más practica que teórica.

Conforme a lo expuesto y analizado, consideramos, = que si bien el rol del trabajador social se supedita a las políticas de Bienestar Social, llevadas a cabo en el Subprograma de Asistencia Social, su papel puede ser mejorado en la medida de que exista en ellos niveles de conciencia individual y gremial, que los lleve a perspectivas más amplias, dentro de los métodos de caso y comunidad. Ello no significa un enfrentamiento

utópico y radicalista a podo el sistema de trabajo y políticas institucionales, la falla está en que perdamos los niveles de intervención en la realidad para las cuales estamos capacitados.

Se hace necesario tomar en cuenta los objetivos de la profesión, los cuales son dejados de lado en la práctica concreta de nuestro quehacer, los objetivos y una metodología adecuadamente aplicada, puede estimular y canalizar cambios de actitud y comportamiento favorables al desarrollo de las personas, de sus principios de autodeterminación para la consecución de responsabilidades cívicas, políticas y sociales y para la presión de decisiones, que les proporcionen seguridad, bienestar y dignidad acordes a sus expectativas y necesidades reales.

# CAPÍTULO 4

## 1. CONCLUSIONES

## 2. RECOMENDACIONES

1.- CONCLUSIONES.

A. Con respecto al desarrollo de las POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA DIRECCION GENERAL DE BIENESTAR SOCIAL, los principales hallazgos se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. De 1963 a 1966 surgió una preocupación del Estado por atender los problemas de la familia en forma integral, ya que el principio rector que orientaba las políticas de Bienestar Social en la Dirección, era la protección integral de la familia como fundamento de la sociedad.

2. Los programas eran de tipo asistencial y promocional, girado en torno a una rehabilitación del individuo; iban dirigidos a niños, madres solteras, viudas, ancianos, a grupos y a la Comunidad.

3. Para la operacionalización del programa de subsidios familiares se coordinaba con otras oficinas de la Dirección que atendían diferentes problemáticas. Se buscaba un tratamiento integral del individuo, por lo que programas como Casa del = Niño Hogar Escuela, Hogar Transitorio # 1, contaban con un equipo interdisciplinario. En estos programas de la Dirección se dieron los primeros pilares de la coordinación intra y extra institucional y el trabajo en equipo.

4. En la Dirección General de Bienestar Social en los años 64 y 65, el 88% del Presupuesto se requería para gastos en programas y un 12% para gastos de personal. Tomando en cuenta el poco incremento del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social que oscila entre el 7.9% y 8.2% en los años de 1966 a 1969; se deduce que la Dirección contaba con escaso personal para el desarrollo de los programas no contribuyendo a la burocracia.

5. El presupuesto de la Dirección en los años 64 y 65 era insuficiente, constituía el 29,9% del presupuesto del Ministerio de Trabajo.

Considerando el monto del presupuesto de dicho Ministerio para los años 1966 a 1969, se puede deducir que éste contribuyo a que la cobertura de los programas que se trataron de desplazar a un nivel regional se Fueran limitando a una mayor concentración de servicios en el Área Metropolitana. No obstante éste no fue el único Factor que imposibilité la expansión de servicios sino también la falta de respaldo estatal a partir de 1966.

6. Los subsidios económicos fueron temporales, se dieron como un medio para lograr la rehabilitación y la promoción de la población a la cual iba dirigido.

7. Se destacó la labor del Trabajador Social con sus tres métodos caso, grupo y comunidad.

8. De 1966 a 1970 los programas de la Dirección General de Bienestar Social se manifiestan en decadencia al entrar en vigencia una administración pública con ideas políticas filosóficas diferentes a la anterior.

   Situación de la cual se desprende que el Trabajador Social en la Dirección tuvo poco acceso al planeamiento y poder de decisión en la operacionalización de las políticas de Bienestar Social.

9. La decadencia de los programas en la Dirección dio como resultado la desintegración de la Dirección General de Bienestar Social y el traspaso de algunos de sus programas al Instituto Mixto de Ayuda Social y a otros entes.

B. En el análisis del SUBPROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL DEL IMAS se encontró lo siguiente:

1. Se está produciendo un proceso creciente de burocratización y deshumanización de servicios, ya que el 2.6% del presupuesto del Programa de Acción Social se destina en ambas Sectoriales para gastos personales y no personales y 1% del Presupuesto de Acción Social se desmina en ambas Sectoriales para el Subprograma de Asistencia Social. (Ver Anexo # 5)

2. Es necesario actualizar el estudio de población marginada, elaborado por la Oficina de Planificación del I.M.A.S., en julio de 1977, pues contribuiría a que las Fuentes de acción y los programas sean más acordes a la situación actual. Sin embargo la orientación política asistencial de la Institución con sus limitaciones de presupuesto, define lo que se puede realizar, aspectos que repercuten en las acciones asistenciales y restringidas que el Trabajador Social da como respuesta a las problemáticas atendidas.

3. Debe hacerse un estudio de las tipologías al ser tratadas = por separado; pues se esté llegando a una subdivisión artificial de la realidad, lo que incide en la carencia de una tratamiento integral al existir varios problemas en una situación. (Ratificado en cuadro # 1).

4. El 3.6% de la muestra presento solicitud para construcción o vivienda. Consideramos que el I.M.A.S., no debe abocarse a este problema al existir una institución para ese fin. Dicha duplicidad conlleva a la pérdida de recursos que pueden ser aprovechados en otras tipologías hacia las cuales se proyecta el Subprograma. (Ver cuadro # 3)

5. Existe la presencia de un 66% de solicitudes en alimentos y dinero en efectivo, siendo estas las de mayor demanda.

6. De 1.000 solicitudes analizadas se dio respuesta a un 37.5% de la muestra, lo que refleja que en la práctica concreta la institución no responde a su política principal de rehabilitación y lucha contra la miseria extrema. (Se corrobora en = cuadro # 5)

7. El Subprograma genera la dependencia y el paternalismo. A pesar de que existe un Subprograma de Promoción Social, no se obliga al beneficiario la incorporación a éste para su capacitación, por limitaciones de presupuesto y una deficiente coordinación intra y extra institucional.

8. En un 80% de la muestra se dio la reincidencia de los casos, por lo que se deduce que la respuesta institucional no es acorde a las expectativas y necesidades de la gente.

9. Los problemas que los beneficiarios enfrentan no se pueden canalizar con ayudas transitorias, sino que son problemas tales como: la desocupación, carencia de vivienda, etc., las que necesitan de una coordinación y acción integral; así como de las respuestas organizadas que esta población puede generar para resolver su problemática.

10. El Trabajador Social del I.M.A.S. tiene injerencia en el planeamiento y operacionalización de los programas, pero su labor se ve obstaculizada por limitaciones de presupuesto, escases de personal (17 en mapas Sectoriales) y el número de casos asignados a cada Trabajador Social. (De 300 a 400 por mes)

11. El tratamiento integral al beneficiario no se da, consideran como tratamiento al dar una ayuda económica o material en forma temporal.

12. El seguimiento de los casos es limitado, ya que se dio en un 6% de la muestra. Consiste en una visita domiciliaria para constatar si la situación económica de la Familia ha variado y continuar la ayuda o suspenderla.

13. En función de lo anterior el papel que desempeña el trabajador social es de Inspector o Fiscalizador de como se emplean los recursos financieros institucionales.

14. La labor del Trabajador Social en el Subprograma es meramente asistencial. Las limitaciones de presupuesto, la cantidad = de casos asignados al Funcionario y a la falta de coordinación intra y extra institucional, repercuten en la no utilización de los métodos de trabajo: grupo y comunidad, el único método que se utiliza es el de caso.

Los criterios definidos en el análisis, determinan que existe una inadecuada planificación de los recursos materiales humanos e institucionales de las Políticas de Bienestar Social. En las dos instituciones estudiadas las políticas de Bienestar Social han sido estructuradas por personas con orientaciones filosóficas diferentes y sin conocimiento vivencial de la problemática social.

No se ha logrado una integración de programas valiosos que pueden ser mejorados en provecho del costarricense, por la = falta de continuidad y aceptación de las ideas políticas de otros gobernantes.

La operacionalización y reorganización de servicios carecen de una apropiada fuente de investigación estadística, ya que toma en cuenta únicamente la población que hace uso de ello y no la población potencial. ·

Los objetivos y metas de los programas no son claros. Se siguen esquemas restringidos que limitan la acción del personal, (cuestionarios, boletas de admisión de casos, tipologías, etc.)

A razón de las características apuntadas, se llego al consenso de que las políticas de Bienestar Social que el Estado pone en marcha constituyen un instrumento de legitimación, dado que aparentan dar soluciones a las demandas de las familias necesitadas, no implicando una rehabilitación y autogestión como lo plantearon los objetivos de las Sectoriales estudiadas, sino que se convierten en un paliativo para la solución inmediata de situaciones extremas.

Esta función social superficial curativa e individualista, más bien que protectora y preventiva impiden una movilización de estos núcleos hacia la iniciativa individual local y nacional, para el encuadre de acciones globales de carácter social, que les permita un nivel de vida más justo.

1.- RECOMENDACIONES.

1. Crear una Dirección de Bienestar Social para que ejecute la función rectora de las políticas de Bienestar Social, la cual estaría a cargo de un Consejo Asesor integrado por personas de diferentes disciplinas sociales. Debe contar con presupuesto y personal capacitado y experimentado en ese campo. Para cumplir cabalmente sus funciones se subdividirá en tres unidades de atención prioritaria:

1.1 Unidad de Planificación: Sera la encargada de elaborar los programas a nivel nacional para las distintas instituciones del país, con el fin de evitar la duplicidad de servicios y promover la adecuada utilización de los recursos materiales, financieros y humanos.

1.2. Unidad de Investigación sobre los problemas de la familia costarricense: encargada de efectuar una clara diferenciación de las características y prioridades básicas de la población urbana y rural.

1.3. Unidad de Capacitación y Coordinación: Estaré a cargo de la coordinación institucional, el asesoramiento y manejo de los programas, recursos y la capacitación del personal que labora en este campo. Debe retomar las expectativas y necesidades que plantean las diferentes instituciones y trasladarlas al Consejo Asesor.

2. Retomar criterios y acciones de algunos programas que se dieron en la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y que contribuirían en forma integral a afrontar la crisis actual del país (programas de desocupados, mendicidad y vagancia).

3. Que la Dirección del I.M.A.S., efectúe una evaluación de los objetivos de la institución, logros, limitaciones, tabla de subsidios en alimentos y actualice el diagnóstico de la población marginada que cubre.

4. Paralelamente al Subprograma de Asistencia Social del I.M.A.S. que se promuevan programas de estímulo, con capacitación en áreas acordes al nivel educativo de la población marginada, tomando en cuenta la demanda y oferta de trabajo. Podría constituirse dentro de cada comunidad pequeñas industrias que absorban dicha mano de obra, financiadas en un inicio por el I.M.A.S. y el Banco Popular a través de capital recuperable.

5. Los Programas de Bienestar Social del I.M.A.S. deben ser la emanación de los intereses de las comunidades locales, regionales y nacionales; siendo indispensable la promoción de acciones educativas, acordes a estos niveles.

6. Es necesario una eficiente coordinación del I.M.A.S. con = otras instituciones de Bienestar Social e internamente a nivel de subprogramas, a fin de lograr un tratamiento global del beneficiario.

   Este tratamiento integral debe comprender los siguientes rubros:

   a- Los diferentes factores que influyen en el desarrollo bio — psico — social del beneficiario.

   b- Modificar, transformar o reforzar situaciones que afecten al individuo, grupo o comunidad a fin de lograr la participación, promoción y movilización social.

7. El Trabajador Social del I.M.A.S., debe participar en el planeamiento de los programas de Bienestar Social de dicha Institución en coordinación con otras disciplinas sociales de los diferentes entes de Bienestar Social, con el propósito de que se atiendan en forma integral las necesidades sentidas de los grupos sociales populares.

8. El Trabajador Social debe realizar investigaciones sociales que apunten al mejoramiento de los programas de Bienestar Social, que no solamente tome en cuenta la eficiencia de él su productividad interna, si no también una preocupación real por la eficacia externa.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Quesada Roberto y otros. Metodología de Evolución en programas de Desarrollo Social. Universidad de Costa Rica. Tesis de Grado. Anexos.

Asamblea Legislativa. Diario Oficial La Gaceta N° 228. San José, Costa Rica. 11-10-49. Pág. 1841-1842.

Asamblea Legislativa. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica= 16 de Abril de 1959. Pág. 1222.

Asamblea Legislativa. Diario Oficial La Gaceta. Ley de Ingresos y Egresos para el año 1959. San José Costa Rica. Imprenta Nacional 1959. Pág 3.

Asamblea Legislativa. Diario Oficial La Gaceta. Ley General de Asistencia Médico Social N° 1153. San José, Costa Rica, 14-6-50.

Campos Jiménez Carlos Ma. Organización y Desarrollo de la Comunidad para el Bienestar Social. S.e. Guatemala 1956, pág. 123.

Campos Jiménez Carlos Ma. Organización Administración de Programas Sociales. Universidad de Costa Rica. Escuela de Trabajo Social. 1980 Pág. 15.

Campos Jiménez Carlos Ma. Introducción al Bienestar de la Familia y el menor. Editorial Ecro. Argentina 1968.

Campos Jiménez Carlos Ma. Bienestar Social en Costa Rica. Siglo XX. San José, Costa Rica, pág. 1-8.

Casas Fernández Gerardo. Evolución histórica del Servicio Social Costarricense. Universidad de Costa Rica. Tesis de Grado. 1975.

Cocli de Oliveira Regina y otros. Rev. Acción Crítica N°7. El Trabajo Social en el capitalismo Latinoamericano. 1980. Pág. 27.

Wignal Joseph. Costa Rica: Instituciones y política sobre la Seguridad Social. Asistencia Social. Previsión Social y Protección Laboral. Capítulo IV. Informe General sobre las condiciones de la Infancia, Juventud y la Familia en Costa Rica, 1971. Pág. 373-397.

De Paula Falarios Vicente. Trabajo Social, Ideología y Métodos. Edición Ecro. Buenos Aires, Argentina, 1972. Pág. 32.

I.M.A.S. Folleto. Información relativa a las actividades y labores que realizará el I.M.A.S. durante 1981. San José, Costa Rica, 9-3-81 S. p.

I.M.A.S. Presupuesto de ingresos y egresos de las actividades que ejecutará el I.M.A.S. en 1981, con recursos de Fondos de Asignaciones Familiares. San José, Costa Rica. 1979.

I.M.A.S. Presupuesto por programas y subprogramas del I.M.A.S., 1981 San José, Costa Rica, Agosto 1980.

I.M.A.S. Memoria 1971-1975. San José, Costa Rica. Págs. 37-38.

I.M.A.S. Memoria 1976-1979. San José, Costa Rica. Págs. 27-30.

Jiménez Castro Virginia. Manual Descriptivo de funciones y sistemas de referencia en las instituciones de Bienestar Social y Servicios Sociales en Costa Rica, Set. 1968. Pág. 2-14

Naciones Unidas. Documento de expertos en política y planeamiento del Bienestar Social. New York. Set. 1973. S.p.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Dirección General de Bienestar Social. Programa de Trabajo a realizar con las instituciones de Bienestar Social. San José, Costa Rica Pág. 1-3.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Programa de Auxilio a Desocupados. San José, Costa Rica Pág. 1-3.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Dirección General de Bienestar Social. Informe Anual del Departamento de Administración de Instituciones y Desarrollo de la Comunidad. San José, Costa Rica. Año 1965. Pág. 1-17.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Dirección General de Bienestar Social. Sección Desarrollo Comunal. Plan Piloto para fomento de Artesanías. San José, Costa Rica. S. f. Pág. 1-4.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Dirección General de Bienestar Social. Proyecto para el Desarrollo Social de los Trabajadores. San José, Costa Rica. S. f. Pág. 1-10.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. UNICEF. Programa mejoramiento de Servicios Sociales. San José, Costa Rica. Agosto 1966. Pág. = 1-21.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Dirección General de Bienestar Social. Evaluación del Programa sobre Mendicidad. Departamento de Desarrollo Comunal. Evaluación del programa sobre Mendicidad. San José, Costa Rica, pág. 1-12.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Reglamento General para regular las relaciones entre la Dirección General de Bienestar Social Oficina de Administración de Instituciones, servicios de Bienestar Social y las Instituciones públicas y particulares de Bienestar Social. San José, Costa Rica. S. f. pág. 1-5.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Reglamento Interno Hogar Transitorio No. 1. San José, costa Rica. Pág. 1-6.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Dirección General de Bienestar Social. Seminario sobre Bienestar Social para Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica, 24-29 de mayo de 1964. Pág. 2-21.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, PANI, y C.C.S.S. Conclusiones y Recomendaciones del Seminario para el Estudio de problemas sociales y jurídicos relativos a la familia. San José, Costa Rica. 28 al 31 de marzo de 1966. Pág. 1-5.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Memoria 1966. San José, Costa Rica. 1967. Impreso. Pág. 1-88.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Memoria 1967. San José, Costa Rica. 1967. Impreso. 1967. Pág. 2-86.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Memoria 1969. San José, Costa Rica, 1969, pág. 2.-86. Impreso.

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Decreto Ejecutivo 1508-TBS. 16-2-71. San José. Costa Rica.

Crestes Herrera Bornia. Previsión Social en la República Dominicana. Órgano oficial del Ministerio de Bienestar Social. Metas. La Habana, Cuba.

Órgano Cultural e informativo de Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Rev.. Temas Sociales N° 15-16 abril-set. Pág.18.

Poulanzas Nicos. Poder Político y clases sociales en el Estado Capitalista. Cap. I. Concepto de Política.

República de Costa Rica. Manual de Organización de la Administración Pública. San José, Costa Rica. 1968. Sda. Ed. actualizada. Sp.

Trecker Harling Bradley. Nuevos Conceptos administrativos para los Servicios de Comunidad y Bienestar Social. Bibliografía OMEBA. Argentina 1965. Pág. 10.

Valerín Barboza Lorena y Otros. Evaluación de algunos programas de Trabajo Social en el campo de la Seguridad Social. Universidad de Costa Rica. Tesis de Grado. 1978. Págs. 32-76.

Vega Carballo José Luis. Costa Rica Coyunturas económicas, clases sociales y Estado en su Desarrollo reciente 1930-1975. Serie de Estudios Históricos N°8 S.e. Págs. 8-17.

Vicenzi Atilio. Código de Trabajo de Costa Rica. Editorial Lehman. Costa Rica, 1979-1980.

Vilas Carlos Ma. Conferencia Política Social, Trabajo Social y la Cuestión del Estado. Universidad Autónoma de Honduras. Magisterio Latinoamericano de Trabajo Social.