Ciencias Sociales 73-74: 197-207, setiembre-diciembre 1996

EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS SOCIALES: UN MODELO ALTERNATIVO

Nidia Esther Morera Guillén*

RESUMEN

El artículo expone una propuesta de modelo para realizar el análisis de los servicios sociales, brindados por instituciones públicas o privadas.

Se destaca una breve conceptualización acerca de lo que se entiende por análisis de servicios sociales, para proceder a sugerir un conjunto de variables básicas a utilizar, de acuerdo con el nivel del análisis que se pretenda llevar a cabo.

ABSTRACT

The author presents a brief framework in which social service analysis is conceptualized Then, a number of basic items is suggested in order to do such analysis.

INTRODUCCIÓN

Las políticas neoliberales, que se están ejecutando actualmente en el contexto latinoamericano, conducen cada vez más a cuestionar la calidad de la prestación de los servicios sociales y propugnan por la privatización como alternativa.

En este sentido, justificar el fortalecimiento o la reorientación de políticas, programas y proyectos sociales ante gobiernos nacionales y ante organismos internacionales, dadas las restricciones financieras, requiere de serios esfuerzos técnicos para documentar la eficiencia y la eficacia de los servicios en ejecución. Ello conduce necesariamente a identificar en ellos sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, con el fin de proponer alternativas viables para responder en forma acertada ante los nuevos y cada vez más graves problemas sociales.

Con el propósito de contribuir al estudio de los servicios sociales, el presente artículo da a conocer un modelo alternativo de análisis. Este es producto tanto de la revisión y discusión de los aportes de diversos autores en el campo del análisis y desarrollo organizacional de instituciones, programas y proyectos, como

de la orientación y asesoría durante casi nueve años de las prácticas académicas de las y los estudiantes del nivel de licenciatura de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Es importante señalar que esas prácticas están centradas en el ámbito de la formulación y ejecución de políticas públicas de carácter social y, obligan a una permanente actualización para implementar procesos educativos que respondan a las necesidades de la población y a las oportunidades del contexto socioeconómico.

PRECISIONES CONCEPTUALES

Todo análisis remite al uso de modelos o enfoques específicos que permitan aprehender la realidad de una manera particular. De aquí que se conciba al análisis de servicios sociales como una cierta forma de aprehender las formas de gestión y de intervención de instituciones, programas y proyectos públicos, ante los problemas sociales que enfrenta la población.

El modelo aquí propuesto se construyó con base en los aportes de diversos autores especialistas en análisis de políticas, instituciones y programas públicos y privados. Intenta ser integrador, práctico y útil para abordar niveles generales y específicos del desarrollo de los servicios sociales.

Dicho modelo no contiene la elaboración de técnicas, instrumentos y procedimientos a utilizar, en razón de que no existe una opción metodológica única para obtener la información requerida para el estudio del sistema objeto de interés.

En este punto se parte de que el analista optará por formas metodológicas que podrían incluir técnicas e instrumentos convencionales o no, de acuerdo con las condiciones bajo las cuales realice el estudio.

CONCEPTUALIZACIÓN

Analizar servicios sociales es un ejercicio que exige una actitud interrogante, un procedimiento ordenado para formular las preguntas pertinentes y un conocimiento de principios gerenciales básicos, con el propósito de "separar las partes constitutivas de una situación o problema hasta llegar al conocimiento de sus elementos: naturaleza, causas y manifestaciones" (Palacios, 1984).

El propósito del análisis lo constituye la identificación, tanto de las fortalezas y debilidades de un proceso de trabajo determinado, como de sus oportunidades y amenazas. En este sentido, exige en primer lugar la caracterización del proceso de trabajo objeto de análisis (lo cual supone su descripción) y, en segundo lugar la explicación de las características detectadas en su funcionamiento.

Una vez que se ha logrado describir y explicar un proceso de trabajo, se estará en capacidad de:

a) Inferir qué podría suceder si no se interviene para superar las debilidades y aprovechar las oportunidades.
b) Sugerir alternativas de fortalecimiento o de reorientación viables en términos políticos, técnicos y organizativos.

Para el Trabajo Social hoy es un imperativo el análisis sistemático y permanente de los servicios de bienestar social, mediante un procedimiento de investigación centrado en las formas de gestión y de atención que caracterizan los diversos niveles de operacionalización de las políticas sociales. Cómo se administra el proceso de prestación de un servicio social y cómo se ejecuta lo planeado, son dos procesos cuya comprensión es indispensable para determinar la efectividad en la respuesta ante los problemas sociales que se enfrentan.

El análisis de servicios sociales remite a centrar la atención en las administraciones públicas, específicamente en el conjunto de instituciones responsables de la interpretación y ejecución de las políticas sociales. En este sentido, conduce al análisis de problemas de gestión administrativa y, por consiguiente al análisis de oportunidades de desarrollo, fortalecimiento, reorientación y reformulación institucional.

En este tipo de análisis subyace una evaluación de los servicios sociales, centrada en las fases de formulación y ejecución de los mismos, por lo que requiere tomar en cuenta los objetivos, metas y prioridades de atención; así como la complejidad y heterogeneidad del aparato estatal responsable de su puesta en práctica.

Por lo anterior, se puede afirmar que este análisis cuestiona el papel que asume la administración pública, específicamente el conjunto de instituciones del área social. Su objeto de análisis puede ser la institución u organización como tal, o los métodos de trabajo (administrativo y operativo); por lo tanto no pueden generalizarse los resultados, ya que cada caso requiere de un análisis que tome en cuenta características y condiciones particulares.

El propósito del análisis de servicios sociales lo constituye la descripción y explicación de los procesos de gestión y producción que los caracterizan, ubicándolos en el contexto del cual forman parte, en aras de formular opciones alternativas de atención de los diversos y complejos problemas sociales. En este sentido, no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la formulación, administración, ejecución y evaluación de este tipo de servicios.

NIVELES DEL ANÁLISIS DE SERVICIOS SOCIALES

El análisis de los servicios sociales puede realizarse en tres niveles complementarios que son útiles para evaluar y resolver problemas; a saber: macroanálisis, análisis intermedio y microanálisis.

a) Macroanálisis

Se centra en abordar la relación entre factores contextuales nacionales e internacionales y su incidencia en la toma de decisiones respecto a las políticas públicas de carácter social.

Más que resolver problemas inmediatos, este nivel de análisis contribuye a producir conocimientos científicos acerca del contexto, para facilitar la explicación de la naturaleza y contenido de las decisiones de política social.

b) Análisis intermedio

Centra el análisis en las relaciones entre la institución y las unidades de trabajo implicadas en un servicio social, con el propósito de brindar un prediagnóstico. Busca determinar la eficacia institucional en relación con la producción de servicios o normas. Se centra en la estructura organizativa, los procesos internos, los programas y los proyectos sociales institucionales, para identificar debilidades en el funcionamiento y proponer medidas correctivas.

Los resultados del análisis intermedio son insumos para que el microanálisis se concentre en los problemas sustantivos detectados y en las soluciones posibles.

El análisis intermedio puede comparar programas gubernamentales que se orientan a atender problemas dentro de una misma área o sector de actividad. En este caso se busca determinar si la estructura, funcionamiento y problemática de un programa son expresiones del funcionamiento general de la administración pública o de las características organizacionales administrativas de la institución a la cual pertenece.

Por otra parte, este tipo de análisis puede centrarse en una institución, programa o proyecto en particular.

c) Microanálisis

Analiza la organización y los métodos de trabajo de los diversos órganos institucionales o programáticos para proponer, diseñar, implantar o actualizar formas de gestión o de atención ante los problemas sociales, en aras de aumentar la eficiencia y la eficacia, mediante el aprovechamiento de los recursos disponibles.

Lo anterior exige partir de los objetivos de la institución, programa o proyecto social para valorar si la organización y los métodos de trabajo vigentes permiten su alcance, explicando factores de éxito y fracaso.

Los tres niveles indicados son de gran importancia y utilidad para realizar un efectivo análisis de los servicios de bienestar social. Se debe recordar que ningún servicio social actúa en el vacío, sino que nace a raíz de las demandas del contexto. Interactúa permanentemente con otras instituciones, programas o proyectos, con los usuarios y las condiciones de la sociedad. En este sentido se complementan, pues ninguno por sí mismo es suficiente para explicar el funcionamiento total de un servicio social.

PROPUESTA DE MODELO INTEGRAL PARA EL ANÁLISIS DE SERVICIOS SOCIALES

El análisis de las organizaciones públicas y privadas de carácter social, como participantes activas en el proceso de cambio social, es de gran importancia para determinar estrategias innovadoras que permitan inducir transformaciones en pequeña escala, en las respuestas que se dan a los problemas sociales.

En el campo de las políticas sociales es un imperativo analizar a las organizaciones mediante las cuales tales políticas se hacen operativas.

El modelo sistémico que se expone tiene como propósito contribuir al estudio de los servicios sociales, mediante la sugerencia de un procedimiento y de un conjunto de variables básicas para entender el contexto organizacional y los procesos internos de transformación de insumos en productos o respuestas finales que van al medio ambiente. Interesa concretamente contribuir al análisis de las formas de gestión y de atención implementadas particularmente por Trabajadores Sociales, en los ámbitos público y privado.

Los componentes del modelo son a) el transformador o procesador de insumos a productos que van a un contexto social, económico, político y cultural; b) los insumos o elementos que provienen del ambiente e ingresan al sistema, tales como los recursos humanos, materiales, financieros y de información, las normas legales, las directrices políticas y las instrucciones operativas; c) los *productos* que pueden ser bienes, servicios, normas, opiniones, información, entre otros; d) la *realimentación* que permite al sistema medir sus resultados en términos de eficiencia y eficacia; e) el *ambiente* o contexto que estimula o inhibe el ingreso de insumos y, que recibe los productos emanados de los procesos internos. En el se encuentran los usuarios o beneficiarios, la estructura productiva, los grupos de interés, la población en general, otras unidades gubernamentales que pueden apoyar u oponerse a las políticas y a los resultados, y las restricciones que limitan al sistema.

En el cuadro 1 y en el esquema 1 se describen con mayor detalle los componentes del modelo propuesto.

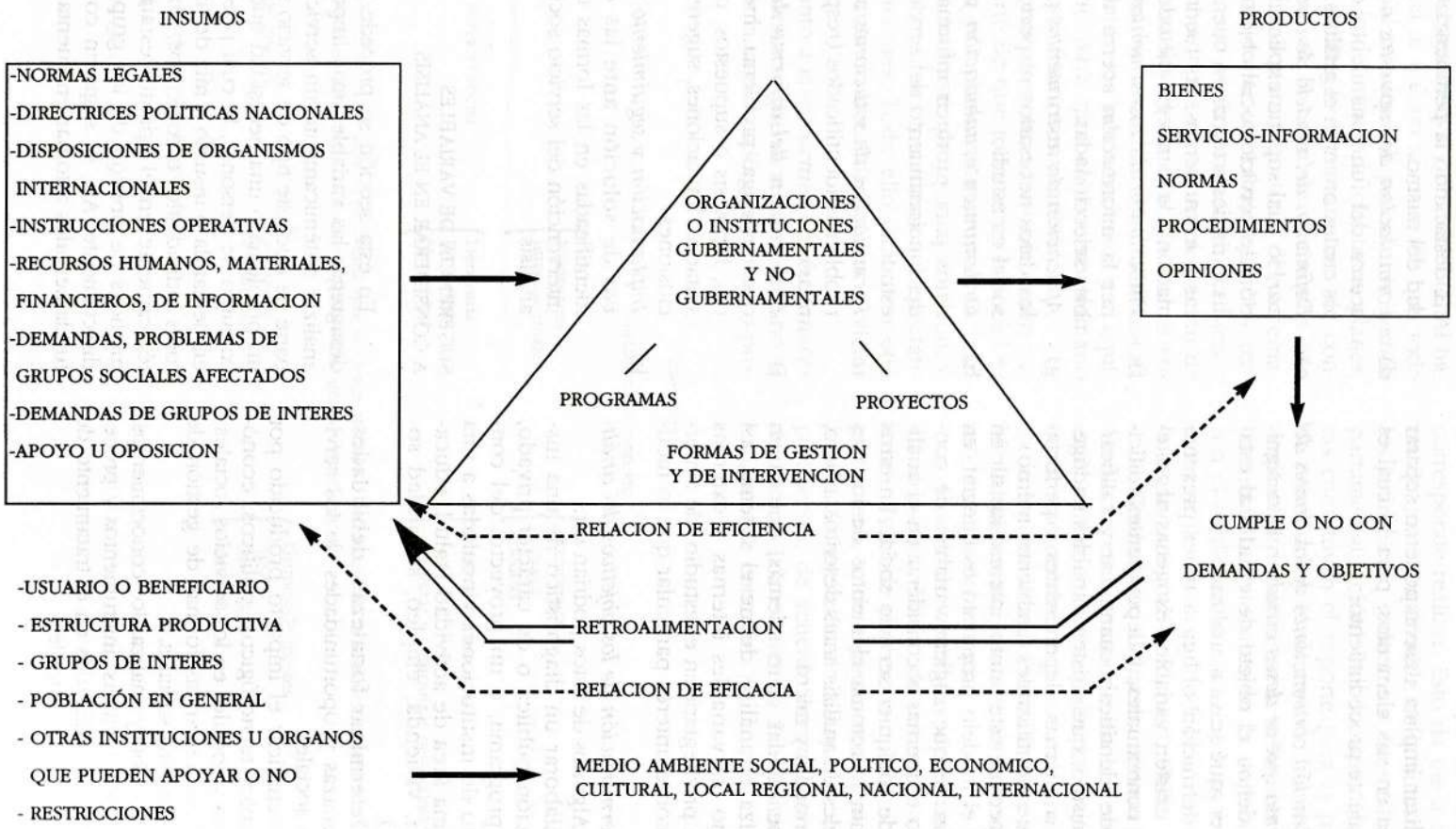
Cuadro 1

Conceptos básicos a considerar respecto a los componentes o partes de un sistema abierto

Regulador	Ambiente	Demandas (Insumos)	Proceso o transformador	Respuestas (bienes o productos)	Realimentación
Niveles directivos o gerenciales que establecen directrices, objetivos, toman decisiones políticas que se traducen en planes, programas o proyectos.	Condiciones económicas, políticas sociales, culturales. Estimula o inhibe el suministro de insumos. Recibe productos Usuarios, clientes, estructura productiva, grupos de interés, población en general.	Elementos que ingresan al sistema. Decisiones Normas legales. Directrices políticas. Instrucciones operativas. Recursos humanos materiales, financieros, información. Oposición o apoyo.	De recursos a productos o servicios. Trabajo, tecnología. Normas, procedimientos para decidir y hacer el trabajo. Estructuras administrativas (de dirección, de conversión, de de mantenimiento). Características del recurso humano (aptitudes y actitudes).	Bienes, servicios, normas, opiniones, información Producen efectos sobre el ambiente que pueden ser aceptados o no como legítimos o ilegítimos, adecuados o inadecuados. Resolución de problemas, satisfacción de necesidades.	Permite medir resultados del sistema en términos de tres variables distintas: - Eficiencia - Eficacia - Observación de normas establecidas. Evaluar el funcionamiento del sistema al comparar resultados con demandas, apoyo u oposición.

Esquema 1

Modelo sistémico para el análisis de un servicio social proceso de conversión



Adaptado de Carrillo, Alejandro (1973).

FASES DEL ANÁLISIS

Analizar implica descomponer o separar un sistema en sus elementos, para lo cual es útil el siguiente procedimiento:

a) *Definición convencional de los límites del sistema que se desea estudiar.* Esto significa definir el objeto de estudio al establecer ¿qué se va a analizar?
Tal definición obliga a tener presente que existen variables exógenas al sistema, contextuales, independientes, difíciles de identificar, cuantificar y calificar. Asimismo, que existen variables endógenas o internas, dependientes y perfectamente identificables (ambiente interno).
Respecto a este punto, interesa insistir en que el modelo propuesto es integral, en razón de que sugiere variables de contexto e internas a considerar en el análisis de cualquier servicio social. En otros términos, retoma elementos de los tres niveles de análisis antes descritos: macro, intermedio y micro.
Debe quedar claro además, que quien realiza el análisis define el sistema, así como las variables internas y externas que privilegiará en el estudio, de acuerdo con el interés particular que lo motive.

b) *Determinación de los objetivos del análisis.* Algunos de estos podrían ser:
- Elaborar un diagnóstico de una institución pública o de carácter privado, un programa, o un proyecto, del conjunto de instituciones vinculadas a una misma área de actividad (salud, educación, vivienda, empleo, seguridad social).
- Determinar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de los servicios sociales.
- Identificar el impacto producido por cambios tecnológicos, políticos, económicos y sociales en los servicios sociales.
- Caracterizar las formas de gestión de los servicios sociales.
- Describir y analizar los conocimientos, métodos, técnicas, instrumentos y procedimientos utilizados en el tratamiento de los problemas sociales.

c) *Justificación de la importancia del análisis,* destacando la pertinencia y oportunidad del mismo.

d) *Formulación de supuestos o de hipótesis* acerca del funcionamiento del sistema, los cuales orienten el análisis.

e) *Definición del modelo de análisis a utilizar,* lo cual supone explicitar la concepción del servicio social objeto de estudio, las variables a tomar en cuenta, las técnicas e instrumentos; las fuentes de información y la estrategia metodológica.

f) *Elaboración de instrumentos* para obtener la información acerca de las variables seleccionadas.

g) *Aplicación de instrumentos* para obtener los datos necesarios respecto al servicio social en estudio.

h) *Ordenamiento, tabulación y análisis* de datos para producir información acerca del funcionamiento del servicio social en estudio.

i) *Formulación de soluciones* ante el o los problemas identificados (respuestas creativas).

j) *Elaboración del informe de resultados* que contenga: problema, método, técnicas, hipótesis o supuestos, objetivos, resultados, limitaciones, sugerencias o conclusiones.

k) *Implantación y seguimiento de alternativas* de solución ante las debilidades identificadas en las formas de gestión e intervención del servicio social objeto de análisis.

SUGERENCIA DE VARIABLES
A CONSIDERAR EN EL ANÁLISIS

En esta sección se procede a exponer y desagregar las variables más importantes para analizar sistémicamente un servicio social. Se parte de que este tipo de servicio se origina en un problema o una necesidad que afecta a un conjunto de personas, lo cual puede traducirse en demanda o insumo a raíz del interés de actores individuales o colectivos, ubicados estratégicamente en el aparato estatal, o por las medidas de presión de los grupos afectados directamente. Así, se sugieren como variables fundamentales a tomar en cuenta: el trabajo y

la tecnología,las personas o recurso humano, la estructura organizativa y el ambiente. Al hacer referencia al trabajo se parte de que todo servicio social requiere un proceso de *gestión* centrado en la definición de objetivos, planes, programas, estrategias y mecanismos de control. Es decir, en la toma de decisiones que afectan el funcionamiento total del sistema. Por otra parte, existe un trabajo *operativo* responsable directo de la producción del bien o servicio. Ambos tipos de trabajo requieren de *tecnología* para llevarlos a cabo, la cual es entendida como los conocimientos, las técnicas, los instrumentos, los procedimientos y el equipo necesario para que el recurso humano cumpla con sus funciones y tareas.

Al sugerir al *recurso humano* como variable se parte de que todo servicio social es desarrollado por personas y grupos en interacción, con intereses propios, motivaciones, sentimientos, valores y actitudes, expectativas y aspiraciones. Todo ello de una u otra forma repercute en la calidad de los servicios sociales.

En cuanto a la *estructura organizativa* es importante destacar que el recurso humano se distribuye en la organización, programa o proyecto de acuerdo con el tipo de trabajo que le corresponde realizar. Esto da pie a la existencia de una clara división de la autoridad (niveles jerárquicos) y de áreas especializadas (departamentalización). Por lo tanto las estructuras constituyen el soporte para la producción de resultados y el alcance de los objetivos; se diseñan para minimizar la influencia de las diferencias individuales en la organización y, son el medio en el cual se toman las decisiones y se llevan a cabo todas las actividades de la organización (Hall Richard, 1986).

Finalmente, al hacer referencia al *ambiente* se está pensando en las condiciones económicas, sociales, políticas, legales, entre otras, que pueden incidir en el funcionamiento de los servicios sociales. Incluye esta variable lo que en páginas anteriores se definió como insumos del sistema.

Las cinco variables descritas pueden agruparse en dos: a) de contexto o ambiente externo y b) de proceso o microambiente. Seguidamente se desagregan con el propósito de facilitar la selección de las que se consideren pertinentes, de acuerdo con el sistema objeto de análisis.Los esquemas 2 y 3 muestran las variables de contexto.

Esquema 2

Variables de contexto

a) Condiciones
- Nacionales
- Internacionales
- Económicas
- Sociales
- Políticas

b) Origen del servicio social
- Demanda
- Problema
- Necesidad
- Grupos afectados
  - Características
  - Detectar y jerarquizar necesidades

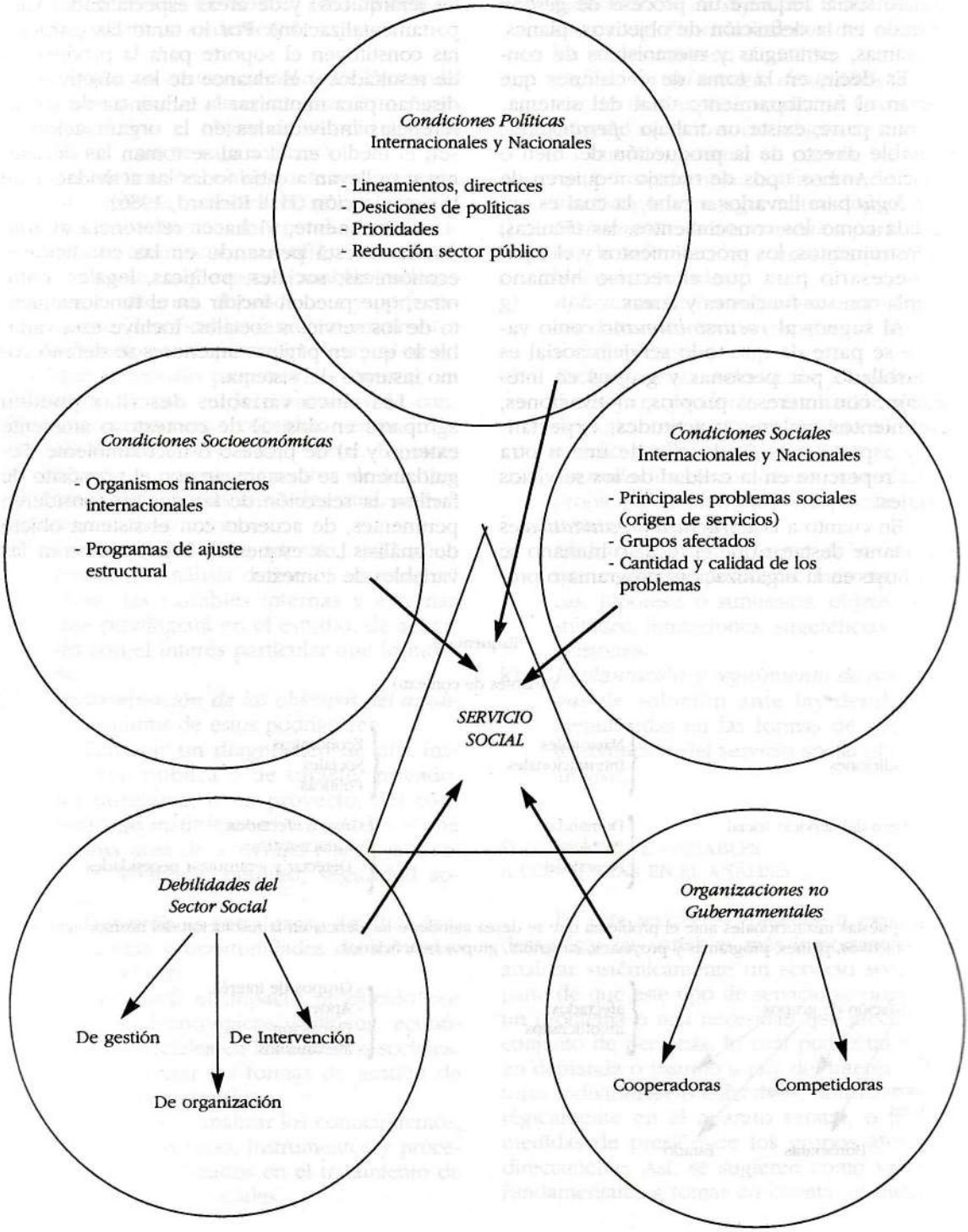
c) Respuestas institucionales ante el problema que se desea atender e incidencia en la resolución del mismo; marco jurídico, objetivos, planes, programas y proyectos, cobertura, grupos beneficiarios.

d) Actuación de grupos
- afectados
- involucrados
  - Grupos de interés
  - Apoyo
  - Oposición
  - Mecanismos

Partidos políticos — Personas — Instituciones — Burócratas — Estado

Esquema 3

Elementos a considerar respecto al macroambiente o contexto



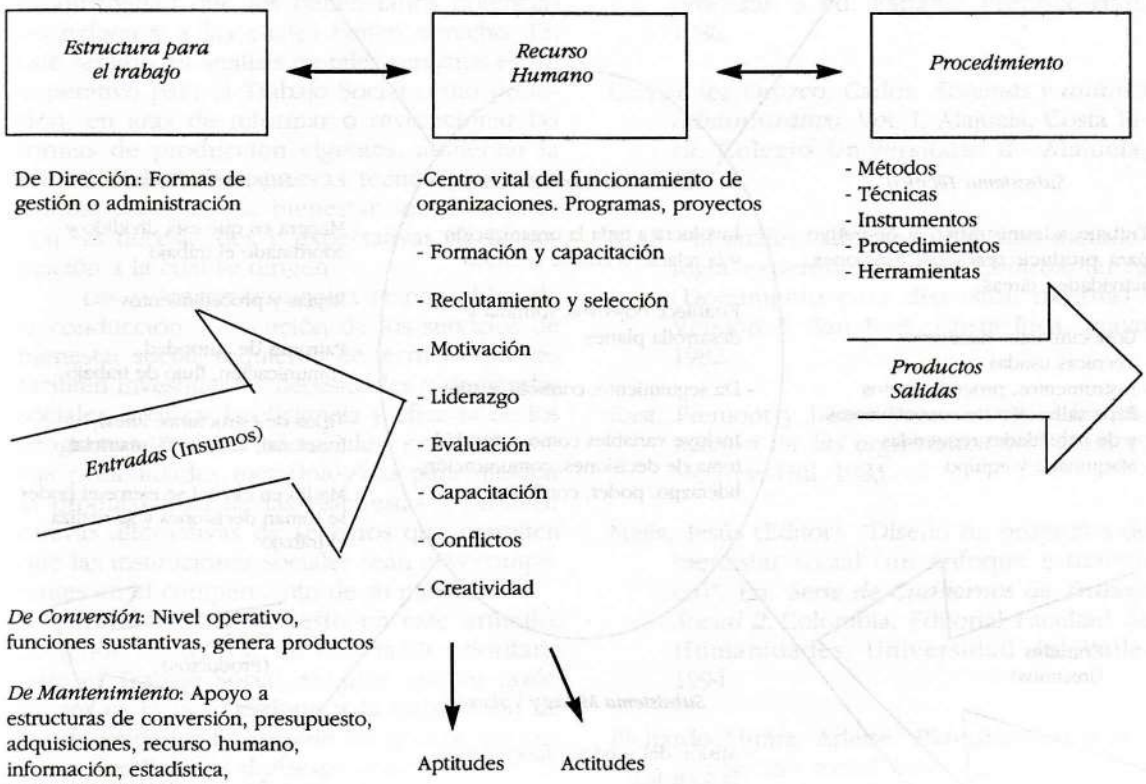
VARIABLES DE PROCESO (MICROAMBIENTE)

El microambiente está definido por los límites oficiales de una organización, programa o proyecto. Es en él donde se realiza el trabajo sustantivo y de apoyo para brindar atención a una necesidad o demanda social. Por consiguiente, conocer, describir e interpretar las características estructurales y de proceso de un servicio social, es clave para estar en capacidad de señalar debilidades, identificar y elaborar nuevas formas de atención acordes con las condiciones contextuales, las demandas del grupo usuario y las condiciones de recursos, estructura y procesos con que cuenta la institución.

Los esquemas 4 y 5 contienen las variables sugeridas.

Esquema 4

Estructuras a considerar en el análisis del proceso de conversión de un servicio social (Institución, Programa, Proyecto)



Esquema 5

Subsistemas Básicos del microambiente

Subsistema Psicosocial

Individuos y grupos en interacción
(red de relaciones interpersonales)
- Conducta individual y motivación
- Relaciones de status y papel
- Grupos formales e informales y su dinámica
- Sentimientos, valores, aptitudes, actitudes, expectativas.

Subsistema Técnico

Trabajo administrativo y operativo para producir servicios: funciones, actividades, tareas.

- Conocimientos necesarios
- Técnicas usadas
- Instrumentos, procedimientos
- Especialización de conocimientos y de habilidades requeridas
- Maquinaria y equipo

Subsistema Administrativo

- Involucra a toda la organización y la relaciona con su contexto
- Establece objetivos, formula y desarrolla planes
- Da seguimiento, controla, evalúa
- Incluye variables como autoridad, toma de decisiones, comunicación, liderazgo, poder, conflicto.

Subsistema Estructural

- Manera en que está dividido y coordinado el trabajo
- Reglas y procedimientos
- Patrones de autoridad, comunicación, flujo de trabajo
- Tipos de estructuras: lineal, funcional, línea staff, matricial
- Medio en el cual se ejerce el poder se toman decisiones y se realiza el trabajo

Entradas
(insumos)

Salidas
(Productos)

Subsistema Metas y Valores

- Misión del servicio (función para la sociedad)
- Objetivos y valores que sustenta
- Origen (demanda, problema)
- Límites del programa, proyecto, organización
- Grupos meta o beneficiarios

COMENTARIOS FINALES

Los servicios de bienestar social se encuentran sometidos en el presente, a fuertes cuestionamientos en su calidad y cantidad. Los nuevos lineamientos emanados de organismos financieros internacionales, obligan a los diversos gobiernos de los países latinoamericanos a replantear la política social, mediante la focalización y privatización de los servicios. Cada vez son menores los recursos asignados y no cabe duda que las formas de producción de estos servicios no han sido las más acertadas.

Todo servicio social es un producto que debe reunir las características de calidad y productividad que los beneficiarios potenciales exigen y a las cuales tienen derecho. En este sentido, el análisis de tales servicios es un imperativo para el Trabajo Social como profesión, en aras de reformar o revolucionar las formas de producción vigentes, aumentar la creatividad e idear nuevas tecnologías para brindar servicios de bienestar social acordes con las necesidades y expectativas de la población a la cual se dirigen.

Las y los profesionales responsables de la conducción y ejecución de los servicios de bienestar social, requieren de técnicas que les faciliten investigar las necesidades o demandas sociales, analizar la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos sociales; explorar nuevas posibilidades metodológicas para mejorar la productividad de las respuestas y producir nuevas alternativas de servicios que permiten que las instituciones sociales sean más competentes en el cumplimiento de su misión.

El modelo propuesto en este artículo, pretende coadyuvar en esta tarea prioritaria para el Trabajo Social, máxime que su razón de ser es la de contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos en mayores condiciones de riesgo social, en aras de propiciar el desarrollo integral de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

Campero, Gildardo. "Metodología para el análisis administrativo". 1973 (*Mimeo*).

Carrillo Castro, Alejandro. "Características del enfoque de sistemas". En: *La reforma administrativa en México*. México, Instituto de Administración Pública, 1973.

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. 3 ed. Colombia, McGraw-Hill, 1987.

Hall, Richard. *Organizaciones, estructura y procesos*. 3 ed. España; Prentice-Hall, 1986.

Hernández Orozco, Carlos. *Sistemas y análisis administrativo*. Vol. I, Alajuela, Costa Rica, Colegio Universitario de Alajuela, 1985.

ICAP. "El análisis administrativo: una metodología experimentada en Centroamérica (Documento para discusión interna)". Versión 3. San José, Costa Rica, mayo 1982.

Kast, Fremont y James Rosenzweig. *Administración en las organizaciones*. México, McGraw-Hill, 1983.

Mejía, Jesús (Editor). "Diseño de proyectos de bienestar social (un enfoque estratégico)". En: *Serie de Cuadernos de Trabajo Social 2*. Colombia, Editorial Facultad de Humanidades, Universidad del Valle, 1994.

Pichardo Muñiz, Arlette. *Planificación y programación social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. San José, Costa Rica; Editorial Universidad de Costa Rica, 1984.

Nidia Esther Morera Guillén
Escuela de Trabajo social
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Costa Rica