

LA INVESTIGACION DE POLITICAS SOCIALES: UN ENFOQUE DEL TRABAJO SOCIAL

Emilia Molina Cruz

Nidia Esther Morera Guillén

Resumen

Este artículo da a conocer una alternativa metodológica desde la perspectiva de la disciplina de Trabajo Social, para apoyar al profesional en este campo en la investigación y el análisis del origen, la formulación, la administración y la evaluación de las políticas públicas de carácter social.

Abstract

The article makes known a methodological alternative -from the perspective of social work- in order to support those professionals not only in investigation, but also in the analysis of origin, formulation, administration and evaluation of social public policies.

PRESENTACION

Los profesionales de las Ciencias Sociales y, particularmente el Trabajador Social, requieren captar las articulaciones que se dan entre el Estado, las instituciones públicas, las instituciones no gubernamentales y los movimientos sociales, en el proceso de definición de políticas públicas frente a los diversos problemas sociales que enfrenta la población más pobre de la sociedad.

La respuesta, tanto pública como privada, ante las necesidades, demandas y problemas de la población en mayores condiciones de riesgo social, debe ser objeto de estudio por parte del trabajador social con el propósito

de identificar: a) el carácter que asume tal respuesta traducida en políticas sociales y b) su impacto en la resolución de problemas y en el mejoramiento en las condiciones de vida de los grupos a los cuales se dirige.

Este proceso de conocimiento debe permitir también que el trabajador social haga recomendaciones dirigidas a fortalecer o reorientar las políticas sociales, considerando para ello los niveles de formulación, administración, ejecución y evaluación de las mismas.

Conocer para intervenir y contribuir a transformar es un principio del Trabajo Social, cuya puesta en práctica hace necesario definir con rigurosidad formas apropiadas para ello.

El artículo que se expone da a conocer la experiencia docente en el proceso educativo de la investigación de políticas sociales en el nivel de licenciatura de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, específicamente el procedimiento metodológico que se sugiere para ello.

LA POLÍTICA SOCIAL EN COSTA RICA

La atención y respuesta a los problemas sociales en Costa Rica ha sido primordialmente una preocupación del Estado para atender diversas demandas de la población, principalmente en las áreas de la salud, la alimentación y la nutrición; la vivienda, el empleo, la capacitación y la formación profesional; y la protección al menor, la familia y el anciano.

Esta atención se da mediante políticas públicas de carácter social, en las cuales la profesión del Trabajo Social ha cumplido un papel significativo.

Se puede afirmar que la política social en Costa Rica tuvo de 1950 a 1980 un carácter universalista que favoreció la ampliación de las funciones del Estado con el propósito de dar respuesta a las múltiples necesidades sociales de la población.

El Estado durante el período indicado, se anticipa a las necesidades sociales y responde a ellas de manera parcial o total, adelantando soluciones como una manera de prever que se transformen en conflictos sociales. Tal capacidad por parte del Estado supone una voluntad de integración social (Güendell, 91). Se institucionaliza el conflicto y se controla la respuesta popular a través de sus organizaciones, despolitizándose lo social.

Esta ampliación de las funciones del Estado se expresa entre otros, en un crecimiento de las instituciones y los programas sociales y en un fortalecimiento de la democracia política.

Sin duda la crisis económica y política que afecta a los países latinoamericanos y a Costa Rica, a inicios de la década del 80, tiene un impacto negativo en la aplicación de políticas sociales y en la reducción de los niveles de pobreza de los grupos más necesitados. Se aumentan las necesidades sociales y se reduce la capacidad financiera del Estado para dar respuesta a estas demandas.

Según un estudio realizado conjuntamente por MIDEPLAN y el Banco Mundial en 1989,¹ durante los últimos años de la década de 1970, el gasto real total del sector social aumentó en 50%, en tanto que durante los últimos años de la década del 80 y como resultado de la crisis económica y fiscal que afectó al país, el gasto descendió 73%, recuperándose posteriormente pero sólo alcanzando en 1987 un nivel todavía inferior en un 50% al máximo logrado en 1979.

Debe notarse que el gasto en el sector social decreció más rápidamente que el gasto público total; o sea la crisis fiscal afectó más severamente las instituciones de este sector que al resto de las instituciones públicas.

Lo anterior plantea al Estado la necesidad de reformular el carácter que había tenido la política social en los últimos años, es decir, de pasar de la ampliación y estabilización económica a la aplicación del ajuste y reestructuración del aparato de bienestar.

Esta reestructuración, abarca según Guendell,² tres áreas: a) la reforma administrativa, b) la reconceptualización de los contenidos y estrategias y c) la focalización de la política social.

La reforma administrativa que se plantea de las instituciones gubernamentales del área social, se sustenta en la existencia de problemas tales como:

- La poca cohesión o el bajo nivel de integración de las instituciones que lo componen.
- Debilidad en sus respectivas capacidades de gestión. Operan aisladamente y con planificaciones de corto plazo.

¹ Sanguinetti, Jorge y otros. *El sector de asistencia social en Costa Rica. Informe final del Proyecto de Asistencia Técnica. Ministerio de Planificación / Banco Mundial. Préstamo 2519. Componente "Fortalecimiento del Sector Público"*. Development Technologies, Inc. Versión Final. Washington D. C. 16 octubre de 1989. pp. iv.

² Güendell, Ludwig. "La política social en Centroamérica en los ochenta". *Revista Acción Crítica* nº 29. Agosto, 1991. ALAETS-CELATS.

- No se realiza evaluación de las actividades existentes, prefiriéndose crear nuevos programas cuando los existentes no cumplen con lo propuesto.

- No se tiene noción precisa del tamaño de su clientela principal o cobertura, ni de la tendencia de los problemas sociales atendidos.

Lo anterior nos lleva a considerar la necesidad e importancia de fortalecer la investigación de políticas sociales, con el propósito de participar adecuadamente en sus diferentes pero complementarios niveles.

PROPUESTA METODOLOGICA

Captar fenómenos esencialmente dinámicos como lo son el convertir políticas en acciones, es difícil en razón de que los elementos conceptuales y metodológicos aun son rudimentarios para ello.

En esta propuesta metodológica se parte de que no existe una división entre política y administración. Tal división a lo que conduce es a creer erróneamente por una parte, que en su formulación las políticas públicas expresan el interés general de la sociedad porque son legítimas al derivarse de un proceso legislativo democrático, o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales para la solución de problemas sociales y, por otra parte, que la ejecución de políticas al estar en manos de la burocracia estatal (caracterizada por la ineficiencia y la corrupción), es la responsable del fracaso de las mismas.

En nuestra opinión, el proceso de definición y ejecución de políticas públicas, implica la intervención de una serie de actores (sociales y estatales), cuyos intereses y comportamientos desagregan y materializan las políticas y concretan la relación estado-sociedad civil. En este sentido consideramos que las políticas responden a cuestiones socialmente disputadas respecto a las cuales diferentes actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones) asumen posiciones conflictivas. Como claramente lo señala Oszlak

una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando y materializando la política.

La dirección del proceso y contenido de las prácticas preprofesionales académicas de los estudiantes del nivel de licenciatura de la Escuela de Trabajo Social, requiere de conocimientos, métodos, técnicas e instrumentos que posibiliten tanto la investigación, como la propuesta de alternativas de intervención acertadas ante problemas previamente diagnosticados, que afectan a los grupos sociales más pobres del país.

La asesoría y coordinación de los diferentes proyectos de práctica que han formulado, diseñado y puesto en ejecución los estudiantes de la Escuela durante los últimos siete años, ha permitido ir mejorando y perfeccionando su proceso y su contenido. Es así como se ha logrado definir una estrategia metodológica en la cual se apoya el equipo de profesores para dirigir y asesorar las prácticas y, el grupo de estudiantes para ejecutarlas. Dicha estrategia se expone a continuación.

ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES:

En primer término, el estudio de las políticas públicas de carácter social debe abordarse desde una perspectiva sistémica. Por tanto, se concibe a la política pública como un sistema abierto constituido por un conjunto de:

- componentes (lineamientos, objetivos, estrategias, acciones, (programas y proyectos)
- instituciones públicas y privadas involucradas en los niveles de formulación, ejecución y evaluación
- recursos humanos, materiales y financieros
- grupos meta o beneficiarios y
- condicionantes externos (políticos, económicos, sociales).

Todos estrechamente relacionados entre sí y que se condicionan de tal forma que el cambio en uno repercute en todo el sistema.

el proceso de concreción de la política implica por lo general la intervención de

La interrelación entre los componentes tiene por finalidad el logro de objetivos predeterminados en respuesta a demandas y problemas sociales fundamentales existentes en el país.

La Teoría de Sistemas permite desarrollar esquemas para entender mejor las relaciones entre las diferentes partes de un todo o de cualquier fenómeno empírico, y entre sí y su ambiente, por tanto facilita el estudio de las políticas públicas de carácter social.

Se enmarca el estudio de este tipo de políticas públicas dentro del Sistema Social costarricense el cual contiene la totalidad de los fenómenos políticos, sociales, económicos, culturales y religiosos.

El Estado, responsable de ordenar, organizar y regular el funcionamiento del sistema social, debe cumplir funciones técnico-económicas, ideológico-valorativas, coactivo-legales y administrativas-planificadoras. La puesta en práctica de tales funciones corresponde a la *Administración Pública* como rama ejecutiva del Estado, e incluye los entes ministeriales y descentralizados (autónomos, semiautónomos, empresas públicas), así como las municipalidades. A través de ella se genera y concreta toda acción estatal que tiende a satisfacer demandas sociales que requieren algún tipo de acción pública.

Formular e implementar políticas es la actividad esencial del Estado en aras de cumplir con sus funciones sustantivas. Por tanto, resulta de primordial importancia para el profesional en Trabajo Social el estudio y la comprensión del surgimiento, la adopción, la ejecución y la evaluación de las políticas sociales que constituyen la respuesta a las necesidades de los grupos sociales en condiciones de pobreza, con el propósito de contribuir a las transformaciones del Estado y de las modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad.

En el estudio de las políticas sociales se deben considerar: las intenciones de las autoridades políticas y administrativas (tomas de decisión), el comportamiento de los responsables de la ejecución y, los resultados e impactos de las decisiones ejecutadas.³

Interesa conocer la naturaleza de las intervenciones estatales y no estatales ante los problemas sociales que afectan a los grupos más pobres del país. Tal naturaleza se expresa en las intenciones, las decisiones y las acciones que constituyen una política social.

El análisis de las políticas sociales tiene como propósitos fundamentales: apoyar la toma de decisiones para dar respuesta a los problemas sociales y, producir información respecto al proceso de ejecución con el fin de fortalecer o reorientar las políticas y los programas sociales.

Este análisis no debe ignorar los valores que sustentan las decisiones gubernamentales, ni la relación problemática que se da entre valores, instrumentos y resultados. Ello supone analizar la racionalidad que subyace en los contenidos de las decisiones, así como la coherencia entre los valores,⁴ los instrumentos,⁵ y los resultados.

Esta propuesta para el estudio de las políticas sociales pretende ser integral en la medida en que remite al análisis de la racionalidad de los actores, de la eficacia de las políticas o programas, del contenido de las políticas y de los efectos de las mismas. Para ello se considera útil, tal y como lo plantea Bellavance, subdividir el proceso en las siguientes fases:

- a) Emergencia, origen o elaboración.
- b) Adopción o legitimación.
- c) Implantación, gestión o ejecución.

La evaluación debe considerarse en cada fase como mecanismo de retroalimentación.

3 Bellavance, Michel. *Las políticas gubernamentales*. Traducción libre realizada por Angela Arias Formoso. Escuela de Planificación y Promoción Social. UNA: 1989.

4 Subyacente en los participantes.

5 Medios de acción considerados por los participantes. Por ejemplo: producción de bienes y servicios, subsidios e impuestos.

PROCESO METODOLOGICO

PRIMERA FASE:

SELECCION DEL TEMA Y ELABORACION DE UN MARCO CONCEPTUAL PARA SU COMPRESION

- 1.1 Selección de una área de interés a investigar con base en la situación social, económica y política del momento. Se utilizan criterios de oportunidad, magnitud del problema, viabilidad técnica y política de su estudio, población afectada y pertinencia para la formación profesional.

Ejemplos de temas que pueden ser objeto de estudio son los siguientes:

-Salud	-Empleo
-Educación	-Seguridad Social
-Vivienda	-Sector Informal
-Desarrollo Agropec.	-Violencia familiar
-Conservación y manejo del ambiente	-Deambulacion de menores
-Drogadicción	-Cooperativismo
-Niñez	-Reforma del Estado.

- 1.2 Elaboración de un marco conceptual que explique el tema objeto de investigación. Se debe proceder a realizar una exhaustiva investigación bibliográfica y documental que permita conocer todo lo que se ha escrito acerca del tema y las áreas que no han sido aún abordadas.

Para ello se recomienda visitar las principales bibliotecas públicas y centros de documentación institucionales que existen a fin de no omitir estudios ya realizados que ayuden a comprender el tema de interés.

Ejemplos de bibliotecas y centros de documentación a visitar son:

- Biblioteca Carlos Monge Alfaro
- Biblioteca de la Universidad Nacional
- Biblioteca del Instituto Tecnológico de Costa Rica

- Biblioteca Tinoco
- Biblioteca Nacional
- Biblioteca del Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales
- Biblioteca del Banco Central
- Centro de Documentación de MIDEPLAN
- Centro de Documentación de UNICEF
- Centro de Documentación de INCIENSA
- Centro Latinoamericano de Demografía
- Centro de Documentación del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Dirección General de Estadística y Censos
- Centro de Documentación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

La revisión bibliográfica y documental permitirá la conceptualización del tema, su caracterización general y la determinación de la importancia de su estudio.

SEGUNDA FASE:

DETERMINACION DEL ORIGEN DE LA POLITICA SOCIAL EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA OBJETO DE ESTUDIO

- 2.1. Origen de la política social: actores sociales involucrados y afectados:

En este punto interesa descubrir cuáles fueron los problemas o *necesidades socialmente problematizadas* respecto a las cuales el Estado decidió actuar. Ello supone detectar cuál clase, fracción de clase, organización, grupo o individuo (actores), estratégicamente situado, fue el que presionó para que se hiciera algo ante determinado problema o cuestión.⁶ Asimismo, debe identificarse cuáles actores se vieron afectados negativamente y se opusieron a una decisión de actuar.

6 Cuestión social es sinónimo de necesidad o demanda socialmente problematizada.

Ello significa que se debe analizar el período previo al surgimiento de una cuestión:

- a) Quién la reconoció como problema.
- b) Cómo se difundió esa visión.
- c) Quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión: poder de actores, sus valores, sus percepciones, ideología, recursos, capacidad de movilización, sus alianzas, sus conflictos, sus estrategias de acción política y sus objetivos.

Los pasos anteriores permitirán descubrir la toma de posición del Estado, es decir la decisión o conjunto de decisiones expresadas en actos formales para resolver la cuestión, a lo cual se le denomina política estatal.

En otras palabras ello implica la naturaleza o tipo de la intervención escogida (pública o privada), ya sea de producción, asignación, reglamentación, distribución o transformación. Asimismo, el prediseño de la intervención (política) que incluya ciertas especificaciones de la naturaleza, ciertos objetivos, posibles beneficiarios, posibles modalidades de gestión y posibles recursos.

2.2 Reconstrucción de la política:

Para tal efecto se debe definir el período que se abarcará y a partir de él determinar fuentes primarias y secundarias de información tales como:

- Planes Nacionales de Desarrollo
- Documentos oficiales
 - Leyes y Decretos
 - Periódicos
 - Revistas
 - Discursos oficiales
 - Informes de comisiones.

Además, se debe proceder a realizar entrevistas a informantes estratégicamente situados en los niveles de formulación, administración, ejecución y evaluación de la política objeto de estudio.

El estudio riguroso de los documentos indicados, así como la información obtenida de las entrevistas, permitirá identificar respecto a la política social:

- a) Origen y antecedentes
- b) Lineamientos
- c) Estrategias
- d) Objetivos
- e) Instituciones participantes (públicas y privadas)
- f) Población Meta (grupos sociales objeto de atención)
- g) Principales acciones: planes, programas, proyectos
- h) Leyes, decretos, reglamentos
- i) Recursos humanos, materiales, financieros
- j) Cobertura
- k) Condicionantes políticos, económicos y legales que repercuten en la política. Por ejemplo: Ley de Equilibrio Financiero, Ley de la Autoridad Presupuestaria, Programas de Ajuste Estructural, Programa de Reforma del Estado.

Se sugiere clasificar la información que se obtenga de acuerdo con las etapas definidas para el estudio de la política social, en aras de lograr una mayor comprensión y profundidad en el análisis del carácter de la misma. Para ello se procede a definir operacionalmente las tres etapas sugeridas.

ELABORACION, SURGIMIENTO U ORIGEN:

Etapas de transformación de una demanda o necesidad en una cuestión que se incluya dentro de la agenda de problemas a atender por el Gobierno. Incluye las alternativas de solución emanadas de los diferentes actores (individuales o colectivos), y sugeridas por autoridades políticas o administrativas que se desempeñen dentro del campo de acción objeto de interés.

ADOPCION O APROBACION:

Fase de legitimación de las decisiones gubernamentales contenidas en un proyecto

de política o de programa, que pueden emanar del Consejo de Gobierno, de la Asamblea Legislativa, de instituciones gubernamentales, entre otros.

Aquí interesa desentrañar los cambios formales o sustanciales que se hicieron por parte de diversos actores al proyecto de política social, emanado de la etapa anterior, a lo largo de todo el proceso, así como la política o programa aprobado.

Esto conduce a revisar proyectos de ley, debates de la Asamblea Legislativa, documentos oficiales, decisiones del Consejo de Gobierno, entre otros. Para ello se sugiere utilizar el cuadro anexo que facilita la recolección de información. (Ver anexo 1)

IMPLANTACION, GESTION DE LA POLITICA O PROGRAMA:

Esta fase está constituida por el conjunto de actividades que se realizan después de que una ley o un reglamento se ha aprobado, una decisión confirmada por autoridades políticas y administrativas. Supone la interpretación del diseño de la política o del programa (emanado de la fase anterior), por parte de los responsables de la ejecución.

2.3 Con la información que se obtenga se procede a elaborar un cuadro sinóptico que facilite la comparación y el análisis de la política por fases y por períodos gubernamentales. (Ver anexo 2)

TERCERA FASE: DIAGNOSTICO DE LA POLITICA SOCIAL

3.1 El conocimiento hasta aquí alcanzado respecto a la política social permite determinar la cuestión social, o demanda socialmente problematizada, así como las debilidades y fortalezas de la política social para responder adecuadamente ante tal demanda.

Se debe indicar el carácter de la política, si es clara, explícita y congruente o, si por el contrario, es omisa, fragmentada, contradictoria e incongruente.

Es de gran importancia en esta fase dar a conocer la magnitud de los problemas o de-

mandas sociales, así como la identificación de áreas críticas hacia las cuales debe orientarse la política.

Esta fase es básicamente de análisis de la reconstrucción de la política con base en el marco teórico elaborado y de definición de los vacíos o problemas que enfrenta en cada fase.

CUARTA FASE: FORMULACION DE LINEAS DE INTERVENCION

4.1 Selección y análisis administrativo de un Programa o de un Proyecto institucional.

4.2 Subsistema, metas y valores: objetivos, metas y su relación con la política formulada.

4.2.1 Subsistema estructura: formalización (normas, reglamentos, procedimientos), complejidad (división del trabajo y de la autoridad); centralización (toma de decisiones); mecanismos de integración.

4.2.2 Subsistema técnico: conocimientos y habilidades necesarias para realizar el trabajo; métodos, técnicas e instrumentos utilizados (tecnología).

4.2.3 Subsistema psicosocial: recurso humano, relaciones sociales, grupos informales.

4.2.4 Subsistema administrativo: Planeación, Organización, Dirección, Coordinación, Control.

Formas de ejercer autoridad y niveles estratégico, gerencial y operativo.

4.2.5 Características generales de la población meta.

4.2.6 Ubicación del programa en el contexto.

4.3 Identificación de problemas y fundamentación.

4.4 Determinación de líneas de intervención que se llevarán a la práctica mediante la formulación y el diseño de un proyecto.

4.4.1 Descripción y justificación de las líneas propuestas.

4.4.2 Viabilidad técnica, política, institucional y académica.

QUINTA FASE:

EJECUCION DEL PROYECTO

DE INTERVENCION Y SISTEMATIZACION DE LA EXPERIENCIA

Esta es ya la puesta en práctica de lo diseñado y la organización del material y redacción del informe final.

CONCLUSION

Tanto en la práctica académica, como profesional del Trabajador Social, es constante el enfrentar procesos de toma de decisiones que demandan conocer y saber investigar políticas públicas de carácter social, ahí la importancia de propiciar a partir de la presente propuesta un proceso de reflexión sobre el tema, que tanto preocupa y demanda esfuerzos a los Trabajadores Sociales preocupados por ser cada día más eficientes y rigurosos en el ejercicio profesional.

BIBLIOGRAFIA

BID. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Reforma social y pobreza*.

Hacia una agenda integrada de desarrollo. (Versión Preliminar). Enero, 1993.

Bellavance, Michel. *Las políticas gubernamentales*. Traducción libre realizada por Angela Arias Formoso. Escuela de Planificación y Promoción Social. UNA. 1989.

Contreras Sepúlveda, Juan. *Políticas sociales y perfil profesional*. Una propuesta de reflexión. CELATS. s.f.

Güendell, Ludwig. La política social en Centroamérica en los ochenta. *Revista de Acción Crítica* nº29. Agosto, 1991. ALAETS-CELATS.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES - CLACSO, nº 4. Argentina 1976.

_____. *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Estudios CEDES, Volumen 3, nº 2. 1980.

Pérez Núñez, Wilson. *Políticas públicas. Algunas perspectivas para su análisis*. AP/7. CIDE, 1980.

Universidad de Costa Rica, Escuela de Trabajo Social: *Programación de la práctica pre-profesional*. Taller IV. 1988 -1992.

Emilia Molina Cruz
Escuela de Trabajo Social
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica

Nidia Esther Morera Guillén
Escuela de Trabajo Social
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica

ANEXO 1

CARACTERIZACION DEL NIVEL DE ADOPCION DE LA POLITICA SOCIAL

(PERIODO _____)

PERIODO	ACTOR ¹		PROPUESTAS DE POLITICA ²	COMENTARIO RESPECTO AL PODER DEL ACTOR ³
	Público	Privado		

1 Institución, Grupo Social, Sindicato, Partido Político, persona estratégicamente situada, entre otros.

2 Lineamientos, estrategias, programas, proyectos, prioridades de acción, grupos meta.

3 Capacidad de presión, recursos de que dispone, ubicación.

