INCLUSIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS.

Asesoría • Registro ATE



Seminarios • Co-Working • Capacitación • Actividades • Charla motivacional

TREKAN

Avanzando hacia el futuro

POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERVENCIÓN SOCIAL

Una Mirada al contexto nacional

Jonatán Fuentealba Egnem
ONG TREKAN

La Política Social en Chile, fundamentalmente desde los años 90 en adelante, se ha visto condicionada esencialmente por tres factores, que surgen como respuestas que se han ido perpetuando y estableciendo como principios transversales desde el punto de vista tanto político como técnico. Estos son:

A. Focalización de la política social en los sectores que exhiben mayores necesidades.
B. Acelerada expansión del gasto social, y en particular en servicios sociales básicos.
C. Un acelerado proceso de crecimiento económico.

Estas tres estrategias que se entrecruzan y complementan definiendo un escenario favorable desde la mirada global, se hace sensible cuando se trata de trasladar los éxitos de un conjunto de ajustes macroeconómicos a áreas de impacto social, apareciendo como gran cruzada tanto nacional como regional, la reducción de la pobreza como factor fundamental dentro de cualquier estrategia de desarrollo.

De esta forma, la pobreza vista y definida desde la política pública, es básicamente una construcción política y conceptual, utilizada para ilustrar la forma en que diversos agentes establezcan entendimientos y procesos[1].

En el marco de las transformaciones estructurales que llevaron adelante los países latinoamericanos a partir de los años ochenta - donde Chile no fue una excepción - fue cobrando fuerza la idea de concentrar los recursos sociales en la población en situación de pobreza, es decir una

[1] Serrano, Claudia e Ignacia Fernández, 2005: "Estudio Comparativo. Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina"; Diálogo Regional de Política, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID.

población en riesgo. Fue en ese contexto que emergieron los Fondos Sociales (originalmente llamados "sociales" y luego rebautizados como de "Inversión Social"), imponiéndose el concepto de la focalización y de potenciación de competencias de los ciudadanos denominados "pobres", como herramienta de desarrollo inicialmente local y a la postre global.

Desde sus inicios el mecanismo de Fondo de Inversión Social, se fue diversificando en cuanto a objetivos, procedimientos operativos, bienes y servicios a financiar. Entre los diversos objetivos que han ido cubriendo, se destaca el fortalecimiento de los gobiernos locales y de las capacidades comunitarias y/o de organizaciones no gubernamentales, insertando en la agenda de forma definitiva, tanto la inyección regular de recursos a sectores socioeconómicamente deprimidos, como la construcción y mantención del Capital Social.

Los principios mantenidos en materia macroeconómica por Chile durante los últimos 20 años, han sido un reflejo de las distintas evoluciones de enfoques respecto al manejo de una política social; en este sentido, la mantención de la estabilidad económica ha permitido soportar un proceso de modernización, en especial respecto a la utilización de procedimientos tradicionalmente más directivos, hacia modelos que sin perder rigurosidad, permitan una mayor cuota de flexibilidad en la incorporación de un mayor número de variables a considerar al intervenir, apareciendo el modelo de Gerencia Social como una respuesta a los procesos antes descritos.

Participación Social, Empoderamiento, intervención social y Micro-espacios.

Profundizar las formas de autogestión participativa en los microespacios de la comunidad es una condición necesaria, donde se involucra tanto la iniciativa de la aplicación técnica, como la participación constante de la población.

Existen innumerables posibilidades para impulsar la participación de la comunidad, quienes deben estar comprometidos en la creación de sus propias instituciones, organizaciones y formas comunitarias.

El ejercicio de la participación social, permite que los propios beneficiarios valoren la importancia de mantenerse en una actitud de autogestión que permita realizar un mayor involucramiento en la comunidad local. De allí parte precisamente la estrategia de apropiación de las iniciativas y de la planeación de actividades por parte de la comunidad.

La organización es una condición importante para el logro de objetivos de cualquier grupo social, debiendo existir por un lado, una autoridad claramente identificada, y por otro, un conocimiento profundo de las perspectivas de la organización en la cual se está inmerso, así como los alcances de esta a nivel táctico y estratégico.

El desarrollo local es una estrategia de desarrollo en un nivel espacio-temporal concreto, que combina procesos de organización y de acción colectiva (entre la comunidad, las organizaciones sociales y los agentes de desarrollo) con procesos de creación de significaciones y representaciones

(cultura local), redes sociales y políticas de democracia e inclusión social, y de generación de capacidades de gestión ya sean sociales y productivas.

Asimismo, cuando hablamos de lo "local" no se trata de una referencia a un lugar en el espacio: toda comunidad se asienta en un punto geográfico, pero este lugar es modificado por las interacciones de los hombres entre sí y de ellos con el ambiente que los rodea, es decir, pasan por un proceso de empoderamiento de sus propios microespacios; planteado de esta forma, lo geográfico resulta insuficiente para dar cuenta de un territorio coherente en sentido cultural. A la vez resulta insuficiente entender lo local como sinónimo de lo comunal, en tanto en dicho espacio coexisten diversas expresiones de significación cultural e interacción social anidadas en espacios sociales menores o que superan la definición político-territorial.

Lo local no sólo debe ser valorizado como un espacio donde los residentes podrían participar más cercanamente o incluso gestionar la producción de ciertos servicios básicos de la población (ejemplo: pavimentación, agua potable, electricidad). Ello podría ser sólo un aspecto de la cuestión. Lo esencial sería valorizar el ámbito local también como microespacio, en el cual un conjunto de actores se plantea una perspectiva de desarrollo que abarca sus diversas problemáticas de manera integral, tanto como áreas y dinámicas productivas posibles de desarrollar, así como políticas de empleo considerando tipos de oficios y necesidades existentes, formas de relaciones económico-sociales que asuman las distintas articulaciones urbano-rural, políticas de costo y de inserción en los mercados.

Al situarse en la cuestión sobre la construcción de poder local y empoderamiento, lo local pasa a ser la comunidad, la cual es un espacio de carácter social, cultural, político y económico de ciertos grupos con el

objeto de mantener su organización social, sus tradiciones, costumbres y demás valores que les permitan desarrollarse en un ámbito que favorezca la expresión autónoma a partir de su acervo cultural.

Así se puede entender a la comunidad como una red de relaciones sociales cuyo eje ordenador son las familias; redes articuladas por relaciones de parentesco y/o vecinales, que comparten un espacio social y territorial de significación en torno a "los mundos de vida" culturalmente definidos.

Generalmente las comunidades poseen fuertes relaciones comunitarias de reciprocidad, complementariedad y redistribución. La existencia de este tipo de relaciones al interior de la comunidad, supone la presencia de una activa relación interfamiliar (como el caso de Villa Arauco) y de una serie de normativas que, si bien no son escritas, son aceptadas por los miembros de la comunidad en forma más rigurosa que los preceptos legales que se les pudiere dar, por lo que las "leyes" entendidas por todos pasan a ser aceptadas en distintos niveles dependiendo del grado de dependencia y participación en la comunidad.

Si entendemos la participación como un proceso, sería, entonces, una acción sistemática de fases sucesivas encaminadas a perfeccionar los mecanismos de un grupo para alcanzar de mejor forma los objetivos que se han planteado a partir de ejercicios de toma de decisión, por lo cual la base de dicho proceso, es el involucramiento de las personas en dinámicas de decisión colectiva en función de sus intereses.

Este proceso, a través de su dinamismo, permite que los sujetos creen y recreen los contenidos con los que significan su vida; los que a través del proceso de socialización, permiten contar con las herramientas para hacerse parte de la vida social; en tanto, es en el espacio de las prácticas,

donde los sujetos interactúan y construyen lo social. Los otros ámbitos del sistema cultural, pueden o no tener dimensiones individualizadas, que no necesariamente pueden ser intercambiables o validadas por los otros, ya sean éstos, individuos o grupos. Es decir, cuando los individuos -a través de las prácticas sociales- se encuentran o construyen una comunidad de sentidos y significaciones que se las apropian como comunes, es que los procesos de constitución de la cultura se validan como sociales.

Esto nos lleva a plantear que una diversidad de prácticas sociales, desprendidas de las distintas significaciones y consecutivamente de las distintas visiones de mundo que hagan o tengan los individuos en torno a su realidad inmediata, conlleva a que en el espacio social confluyan diversas culturas. Estas distintas significaciones dependerán del tipo de inserción productiva de los sujetos y de las características que asumen los procesos de trabajo, así como del acceso y participación a los beneficios de la sociedad.

Para que esto sea posible, en la formulación de políticas que potencien el capital social y tiendan al empoderamiento y la construcción de poder local, se deberían redimensionar las visiones y lógicas dadas en el diseño de políticas de intervención como en las intervenciones mismas, tanto del Estado como de otros agentes, los que generalmente ven la constitución de organizaciones comunitarias desde una perspectiva económico asociativa, no dimensionando en toda su potencialidad el rol articulador de lo social y cultural en el que están insertas, variables que una perspectiva participativa y socio-política -es decir de empoderamiento y poder local-, vendría a potenciar doblemente el resultado que en una primera instancia podrían tener aquellas organizaciones económico/productivistas.

El empoderamiento es un proceso en que las personas marginadas social, política, cultural y/o económicamente de la estructura de oportunidades sistémica, van adquiriendo colectivamente control sobre sus vidas, sobre los procesos y dinámicas determinantes de la exclusión en la que se encuentran. Este proceso de control les otorga un poder que les permite alterar a su favor los procesos y estructuras de los diversos ámbitos contextuales que les mantenían en una condición de subordinación-marginación, apareciendo el poder local en cada comunidad

El poder local se expresa entonces como la capacidad de poder construir en un territorio definido relaciones sociales, políticas y económicas a partir de los intereses y necesidades de los sujetos involucrados; relaciones que se encuentran anidadas en la capacidad de las organizaciones para resolver, sancionar e implementar. Es la organización y sus miembros la fuente del poder, y a partir de ella se construye un tipo de orden social, que en cuanto relación simétrica, beneficia equitativamente a todos los miembros de la comunidad. Los tipos de relaciones construidas, ya sean sociales, políticas y económicas, serían de acuerdo al marco socio-cultural propio de las comunidades, posibilitando así, que en dicho marco simétrico se den dinámicas de reconstitución de identidades y lazos sociales que anteriormente se encontraban deteriorados,

Por último, el objetivo de una estrategia de empoderamiento, es potenciar aquellas organizaciones comunitarias, haciéndolas trascender a un tipo de organización que pueda ser eje articulador de lo social, cultural y político de las comunidades en que están insertas. Pudiendo así superar la existencia acotada de esas organizaciones, que sólo son articuladas a través de proyectos, y que funcionan mientras dura el mismo y del cual depende -en tanto éxito o fracaso del mismo- la permanencia en el tiempo y reproductibilidad de la organización.

Gerencia y su Evolución Histórica

La Gerencia se inicia a gran escala con la revolución industrial, a causa de la cual se pasó de una producción artesanal a una producción industrial.

En el libro de Peter F. Drucker[2], se pueden establecer tres momentos a propósito del cambio hacia la Revolución Administrativa, la cual a través del tiempo ha generado diversas teorías, modelos, técnicas e instrumentos que han ido en constante evolución, respondiendo a las más variadas demandas sociales que la han hecho cada vez más complejas:

Desde mediados del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX.

Las raíces de la Gerencia se encuentran inspiradas en la estructura eclesiástica y las instituciones armadas.

Desde 1880 hasta la terminación de la segunda guerra mundial (1945)

Durante este período se desarrollaron dos escuelas administrativas: La Escuela de Administración Científica y La Escuela de la Teoría Clásica de la Administración; en esta última, destaca el importante ingeniero francés Henry Fayol, quien postula que las prácticas administrativas acertadas siguen ciertos patrones, los cuales se pueden identificar y analizar. Fayol, divide los servicios en distintas categorías: finanzas, comercio, producción y ventas, diferenciando así la conducción de las cosas de la dirección y coordinación de las personas.

[2] La Sociedad Capitalista, 1993

Desde 1945 a 1990.

Durante este período, es donde surgen gran cantidad de enfoques administrativos; uno de ellos se denomina Enfoque de Relaciones Humanas, donde destacan tres importantes personajes: Elton Mayo, Abraham Maslow y Douglas McGregor.

Elton Mayo, realiza una serie de estudios, llegando a la conclusión de que los empleados trabajarían con más tesón si la Gerencia se preocupaba por su bienestar y si los supervisores les prestaban atención especial. Este fenómeno se conoció, más adelante, como el efecto de Hawthorne.

Maslow y Mcgregor, escribieron sobre la "Superación Personal" de los individuos. Su obra engendró nuevos conceptos en cuanto a la posibilidad de ordenar las relaciones para beneficio de las organizaciones.

Según Maslow, las necesidades que quieren satisfacer las personas tienen forma de pirámide. Las necesidades materiales y de seguridad están en la base de la pirámide y las necesidades del ego y las necesidades de autorrealización están en la cúspide.

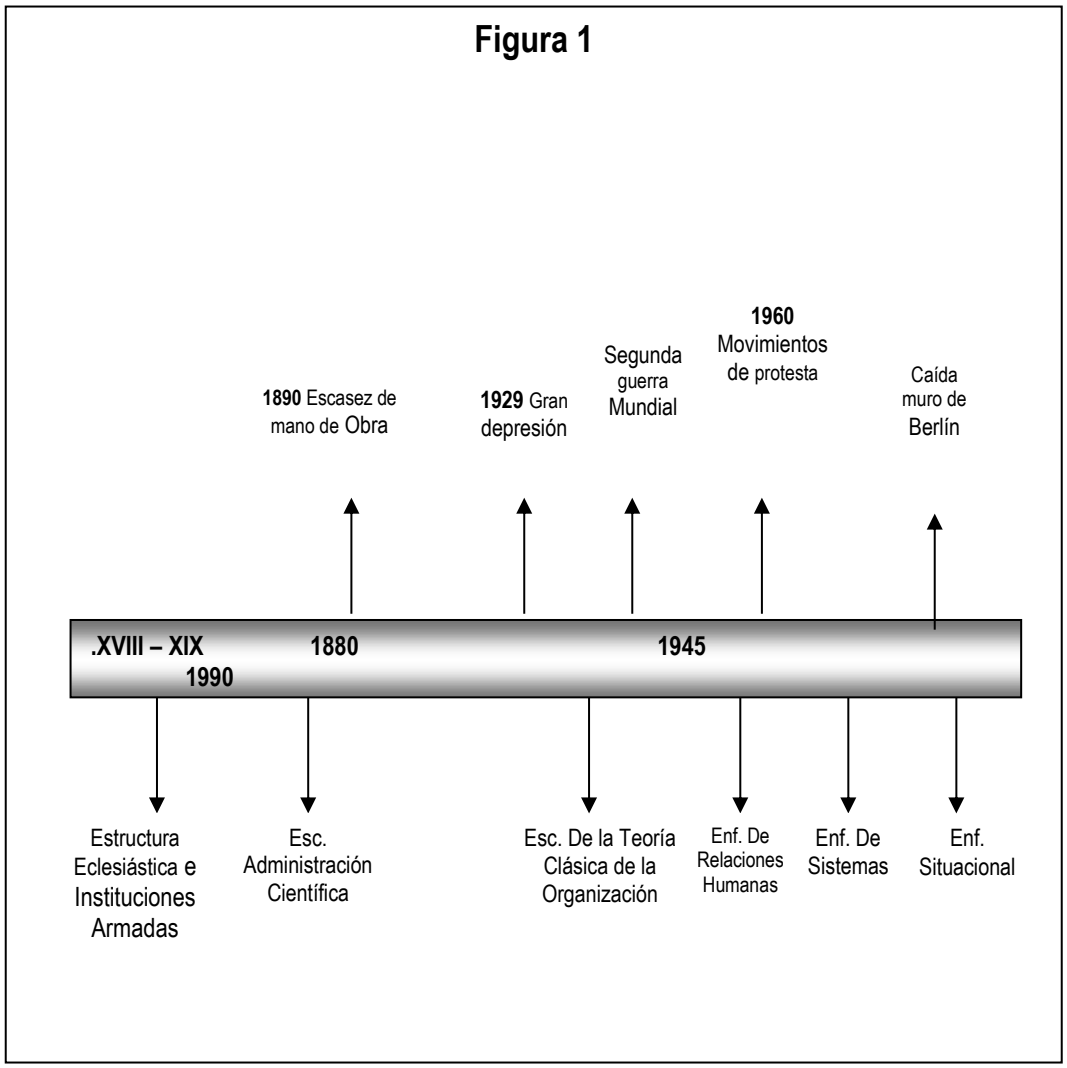
McGregor presentó otro ángulo, al distinguir dos hipótesis sobre las personas y su posición ante el trabajo, que llamó Teoría X y Teoría Y. En la primera, se establece una posición tradicional de la motivación que sostiene que a los trabajadores les disgusta trabajar y que es preciso motivarlos por la fuerza el dinero o las alabanzas. La segunda, contiene el supuesto de que las personas tienen motivos inherentes para trabajar y hacerlo bien.

Otro enfoque, es el denominado Enfoque de Sistemas, el cual concibe a la organización como un sistema, unido y dirigido de partes interrelacionadas. Esta mirada permite a los gerentes vislumbrar a la organización como un todo y como parte del ambiente externo más amplio.

Finalmente, aparece el Enfoque Situacional, el que plantea que la técnica administrativa que sirve mejor para alcanzar las metas de la organización puede variar de acuerdo a las circunstancias o situaciones. "Los resultados difieren porque las situaciones difieren, la técnica que funciona en un caso no funcionará necesariamente en todos los casos"[3].

En los años Noventa aparecen nuevos paradigmas de la Administración que permitirán entender el cambio hacia una Gerencia de gestión.

Figura 1



Diseño: Equipo Seminarista .

[3] Stoner James y otros 1996 Op. Cit , Pág. 52

En la figura N° 1 se observa el proceso descrito anteriormente: la evolución del paradigma clásico al paradigma moderno, entre los cuales se han dado cuatro paradigmas: Movimiento de la calidad, Gerencia Estratégica, Reingeniería y Gerencia Integral.

Aportes del Movimiento de la Calidad: cambio en la idea de eficiencia, aparece la eficacia para significar que los productos no solo deben hacerse bien sino de acuerdo a las características requeridas por el cliente; por lo tanto, se introducen los conceptos modificadores del modelo gerencial involucrados posteriormente en la Gerencia Social.

Aportes del Movimiento Estratégico: La Gerencia Estratégica se ha dirigido a garantizar una estructura y un proceso estables, dinámicos, en los que tanto productores como consumidores, legisladores, gobernantes y pobladores se han convertido en modificadores de paradigmas y en depuradores de los mismos.

Aportes de la Reingeniería: La reingeniería se centra en los procesos, y constituye un método fundamental para dirigir y estructurar las empresas a partir del modelo sistémico, pues al igual que las organizaciones los negocios son rediseñados.

Aportes de la Gerencia Integral: La Gerencia Integral recoge hallazgos teóricos y de la experiencia. El movimiento estratégico logró identificar los problemas para entrar en la competencia y mostró cómo hacerlo, a partir de las organizaciones reestructuradas el gerente integral se presenta como nuevo paradigma del Liderazgo, como estratega, organizador, gestor y modelo , no solamente para la competencia sino también para garantizar

tres factores importantes: la supervivencia, la rentabilidad y el crecimiento en la empresa. Aparece el crecimiento Sostenido[4]

Es así como estos elementos comienzan a formar parte de las lógicas de intervención en las organizaciones públicas, y es allí donde nace el enfoque de la gerencia pública, la cual busca introducir un conjunto de intervenciones que se orienten a redefinir el papel tanto de los gobiernos como de las administraciones públicas. Para ello, se elaboran soluciones que se caracterizan por la búsqueda de diversos factores tales como la reducción de costos de los servicios, mediante modalidades de oferta más eficaces (contratación y cogestión); redimensionamiento de las instituciones públicas, introducción de nuevas fórmulas de gestión, evaluación del desempeño y mejoramiento del control social de la gestión, descentralización-transferencia de responsabilidades del gobierno a las Organizaciones Sociales Comunitarias, introducción de estándares explícitos de calidad de los servicios públicos, introducción de la ética en la administración pública, mejoramiento de la información al público, y un mayor control ciudadano de la gestión.[5]

Posteriormente, se busca dar una nueva visión a la gerencia pública: la Gobernación Pública, corrigiendo algunas de sus limitaciones, centrándose en el "desarrollo de las capacidades de gobierno junto con una importante participación de los actores involucrados en la formación e implementación de las políticas públicas, la promoción de organización de redes, y una armonización de la gestión con el contexto económico y social."[6]

[4] Reyna de Zuluana Julia, Gerencia Social: Un nuevo paradigma en la formación profesional , editorial Universidad de Antioquia, Medellín, 1997
[5] Licha Isabel, El enfoque de Gerencia Social, Notas de clase, Septiembre 1999.
[6] Op. Cit.

Actualmente aparece un nuevo enfoque, que permite combinar elementos de los distintos aprendizajes provenientes de los modelos gerenciales enunciado anteriormente. Este nuevo enfoque se denomina "Gerencia Social", apareciendo como una eficaz alternativa para la creación e implementación de Programas y Proyectos Sociales, que poseen características que apuntan hacia la variabilidad e impredecibilidad de los hechos.

La actual convergencia entre complejidad e incertidumbre de la implementación de programas sociales, requiere nuevos perfiles y necesidades para los procesos de gerenciamiento. Es por lo anterior, que este modelo propone herramientas que permiten contextualizar el escenario en que se desarrolla la implementación de diversos proyectos de Intervención Social. De esta manera, es posible visualizar las acciones de los ciudadanos que se ven involucrados en las políticas sociales; desarrollar la capacidad de analizar problemas a través de distintos enfoques; la implementación de los instrumentos coherentes a intervención, permitiendo predecir escenarios futuros de manera de visualizar una mejor forma de planificación, seguimiento y evaluación tanto de los recursos como de de las acciones en general, a través de mecanismos participativos. Por otro lado, la participación implica la incorporación de agentes con intereses propios, que al momento de no conciliarse sugiere la necesidad, a la luz del modelo, del desarrollo de técnicas de manejo del conflicto.

De este escenario surgen especificidades que requieren una particular combinación entre aptitudes (saberes, formación, etc.), y actitudes (comportamientos) de las personas que ejercerán el rol de gerenciadores. Estas actitudes y aptitudes, articuladas y fusionadas, permiten alcanzar niveles de excelencia en el ejercicio de la Gerencia Social.

La respuesta a las singularidades que se presenta en el contexto, tiene que estar a cargo de recursos humanos especialmente calificados para afrontarlas. Esos gerentes deberán reunir un perfil de características particulares. Entre otros aspectos: tener orientación hacia el desarrollo de las capacidades de la comunidad, excelentes capacidades de concertación y negociación, aptitudes para la gestión interorganizacional, actitud de aprendizaje permanente de la realidad, manejo de las nuevas fronteras tecnológicas en gerencia, vocación de servicio firme y compromiso a fondo con los objetivos a lograr. Prepararlos requerirá un trabajo sistemático en el marco de una amplia red formativa a construirse.

El Trabajo Social se ve enfrentado de igual manera, al imperativo socio-político característico del escenario actual. Se suman otros de carácter epistémico, referidos a la incorporación de diferentes modelos y énfasis para la investigación de lo social desarrollados en las ciencias humanas y sociales, los cuales a su vez, tienen consecuencias en los procesos de intervención profesional.

Estas circunstancias obligan a la redefinición de la acción sobre lo social y en consecuencia, del ejercicio profesional. Se hace necesario reflexionar sobre la nueva racionalidad para la formulación y la participación en programas y proyectos sociales, que no puede sustraerse a los imperativos de eficiencia y competitividad de la moderna administración de lo social, cuyo componente gerencial -el profesional Trabajador Social - aplica hoy insipientemente para maximizar los rendimientos sociales de los recursos financieros, humanos y técnicos aplicados.