

LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL: UN ESCENARIO PARA EL TRABAJO SOCIAL*

Rosa Margarita Vargas De Roa
Decana, Facultad de trabajo Social
Universidad De La Salle

Directora, Instituto de Desarrollo Humano
Pontificia Universidad Javeriana

Resumen

Este artículo tiene ante todo un sentido: detenerse a pensar cuál ha sido, es y será la contribución del Trabajo Social en las políticas sociales, es sin lugar a dudas un tema estratégico para la profesión. La primera parte se centra en el carácter de las políticas públicas, para luego enfatizar en la participación de la sociedad civil en los momentos de formulación, gestión y evaluación de las mismas. Finalmente precisa algunos elementos de la intervención del Trabajador Social en este escenario y esboza algunas conclusiones.

Abstract

This article has one main objective: to stop and think on the past, present, and future contributions of Social Work in the social policies. This is undoubtedly a strategic topic for the profession. The first part of this article focuses in the character of public policies, and then emphasizes on the participation of civil society in the periods of formulation, management and evaluation of such policies. Finally, some elements related to the intervention of the Social Worker in this scene are specified, and some conclusions are outlined.

LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL: UN ESCENARIO PARA EL TRABAJO SOCIAL*

Rosa Margarita Vargas De Roa
Decana, Facultad de trabajo Social**
Universidad De La Salle

Directora, Instituto de Desarrollo Humano
Pontificia Universidad Javeriana

Presentación

Este artículo tiene ante todo un sentido: compartir con colegas de Colombia, América Latina y Caribe, planteamientos que hacen parte de la experiencia reflexionada y que como tal, son un punto de partida para la discusión frente a las políticas sociales y la participación de la sociedad civil.

Detenerse a pensar cual ha sido, es y será la contribución del trabajo social en las políticas sociales es sin lugar a dudas un tema estratégico para la profesión. Para ello es necesario centrar el debate en el desarrollo, el cual ha venido siendo opacado por otros como el de la globalización, la competitividad y la inserción en el mercado.¹

Si bien este es el contexto que dibuja el enfoque neoliberal en la conducción de nuestras economías, es pertinente que entremos a considerar su influencia no sólo en las nuevas reglas económicas, sino en la cultura, la política y las relaciones sociales, incluida la cotidianidad, que es el espacio por excelencia del trabajo social.

Por lo demás, podemos anotar que las políticas públicas en la esfera de lo social, están en crisis: no

* Ponencia presentada en el Quinto Encuentro de Trabajo Social, México, Centro América y el Caribe. Universidad Interamericana, San Juan de Puerto Rico, julio de 1997.

** *Magister en Política Social.*

¹Regueiro Bello, Lourdes María. "América Latina entre la globalización y la integración". Congreso Mundial de Convergencia, Cartagena, 1997.

han podido contrarrestar la pobreza, que de hecho ha aumentado, y tampoco han contribuido a una recomposición del tejido social, ni a una sociedad más equitativa, a pesar de los grandes esfuerzos por implementar la descentralización y fortalecer la relación del Estado con la sociedad civil, impulsando reformas y promoviendo la participación.

La exposición se centrará en los siguientes aspectos: en la primera parte nos detendremos a mirar el carácter de las políticas públicas, para luego enfatizar en la participación de la sociedad civil en los momentos de formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas. Por último, precisaremos algunos elementos de la intervención del Trabajador Social en este escenario y esbozaremos algunas conclusiones.

El carácter de las políticas sociales públicas

Su devenir actual

América Latina se ha centrado en los últimos años en la globalización de la economía mundial y su consecuente influencia en los procesos de apertura, donde el carácter de la política social es esencialmente focalizado y está diseñado para combatir las carencias físicas de los sectores marginados o pobres de la población, aunque contradictoriamente existe mayor inequidad en el sector de servicios básicos, generando mayor pobreza. La tendencia en América Latina está orientada al desmonte del Estado de Bienestar y a abrir competencias correlativas desde la sociedad civil. Pero el continente carece de políticas globales que abarquen todo el sector social en forma articulada a lo económico, lo cultural, lo ambiental y lo político. Paralelamente generando mayor inequidad en el sector

de servicios básicos, mayor pobreza y debilidad en las competencias desde la comunidad.

La política social en América Latina ha abanderado mecanismos como: los fondos de cofinanciación, la focalización y la descentralización y con ellos, la posibilidad de espacios innovadores de participación.²

Los fondos de cofinanciación tienen como requisito la concertación con las instituciones y organizaciones. Se desarrollan a través de las Alcaldías y tienden a ubicar en el ámbito municipal recursos para desarrollo rural, educación, salud y vivienda. Estos se politizaron y en la actualidad se están desmontando.

La focalización se hace por los sistemas de medición de necesidades básicas insatisfechas y pretende ubicar sectores de población hacia los cuales se deben orientar los subsidios. Este enfoque se propone aliviar la pobreza, no acabarla, pues cuando concentra el gasto público social en las poblaciones más vulnerables, no se resuelven los problemas de inequidad estructural, además de carecer de sentido en países como Colombia donde más del 40% de la población es pobre.

iii) La descentralización promueve la participación de más actores al centrar las decisiones y responsabilidades en el marco municipal; fomenta la participación en la formulación, gestión y control de las políticas públicas, abriendo su marco a la diversidad territorial, cultural y de desarrollo.

En general las nuevas políticas pretenden:

- La focalización de subsidios a poblaciones con necesidades básicas insatisfechas, con un enfoque altamente asistencialista.

- La emergencia o compensación de políticas de gobierno, que se ubican en instituciones paralelas al ejecutivo, convirtiéndose en algunos casos en políticas coyunturales más importantes que las estructurales.

- La orientación del gasto hacia lo sectorial-poblacional y en ámbitos territoriales definidos: niños, mujeres y ancianos.

Reflexión sobre el enfoque

Las políticas sociales comprenden el conjunto de directrices estatales para promover el desarrollo o bienestar de la sociedad o los grupos poblacionales, asignando recursos públicos y haciendo converger el interés del Estado con las necesidades de la población.

Las políticas tienden a mejorar la distribución del ingreso y son en realidad las que legitiman el voto político. Contemplan la satisfacción de las necesidades de los grupos excluidos del sistema económico y que están considerados en el plan de gobierno.

Los criterios de calidad y la medición de los beneficios no ha traspasado la instancia de lo cuantitativo; la aplicación a la valoración de los servicios sociales se sigue haciendo con los mismos parámetros que se evalúan los bienes y servicios que se venden en el mercado.³

Por ejemplo, en los contextos locales los criterios de logro deben ajustarse a los conceptos de calidad de vida que define su cultura, los cuales “son de carácter más integral, directamente vinculadas con la vida cotidiana de las personas y de los grupos sociales, de sus posibilidades reales y potenciales de desarrollo e integración personal y comunitaria”.⁴

Los requerimientos técnicos de los organismos financiadores y las demandas políticas de los beneficiarios en el marco del modelo neoliberal han ocasionado algunas modificaciones:

En primer lugar, su implementación se privatiza aunque su formulación dependa del Estado. Ello hace que intervengan otros actores y que puedan existir políticas públicas más allá de los marcos institucionales específicos.

³ Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Angel Porría, 1994.

⁴ Moreno Ospina, Carlos. “Descentralización y política social en Colombia”. En *Revista Nómadas* No. 3. Bogotá, Universidad Central, 1995.

² Cifuentes, Rosa María. *Algunos sentidos de la participación desde el Mirador de la Universidad*. Bogotá, Universidad Pedagógica, 1997.

En segundo lugar se descentralizan; el aparato central del Estado coordina y hace seguimiento a las políticas públicas, pero quienes las implementan son los departamentos, los municipios o las entidades descentralizadas.

En tercer lugar, se formulan de manera flexible, de tal forma que se constituyen en grandes directrices que se ajustan según los requerimientos de la demanda.

En cuarto lugar, se fraccionan en su concepción y operación, dispersando la sinergia de hacerlas convergentes.

“En el proceso de formulación de las políticas públicas existen momentos esenciales que exigen lógicas, actores y metodologías deferentes, así:

Predicción: Es concebir un futuro deseado como referencia hacia el cual tenderán todas las medidas administrativas y técnicas que se tomen. Describe los nuevos escenarios que se alcanzarán como fruto del cambio. Supone partir de un análisis de situación con participación de los actores para formular los objetivos y resultados sobre la población meta identificada.

Decisión: Es un proceso que involucra la racionalidad y la voluntad. La primera hace relación a la disposición de la información, procedimientos, instancias organizativas de decisiones y/o personas que intervienen sobre materias generales o particulares. La voluntad, es el deseo expreso y manifiesto de asumir el carácter político de tales decisiones. Es convertir en mandato las “buenas intenciones” o el discurso, que muchas veces encuentra contradicciones dentro del mismo Estado. Debe acompañar la asignación de los recursos técnicos, administrativos y financieros apropiados en cantidad y calidad.

Acción: La concreción de la política formulada en acciones es, por lo tanto, condición necesaria para su ejecución. Este elemento es el que da legitimidad total a la política pública en cuanto responde al “cómo” llevar a la práctica el conjunto de decisiones que el Estado ha definido para responder a la situación diagnosticada. Requiere de una definición minuciosa de la estrategia y metodología, incluida la previsión de acciones interfaces; las condiciones previas de

despeje y el montaje de un sistema de seguimiento y evaluación”.⁵

La participación de la sociedad civil

Estudios realizados por los organismos internacionales han demostrado que las políticas públicas y los proyectos de desarrollo donde los habitantes locales han participado en su formulación y ejecución, tienden a funcionar mejor que los proyectos tradicionales propuestos y ejecutados de arriba hacia abajo.

“Tres hipótesis se plantean a este respecto: Primero, si se encuentran formas de involucrar a las poblaciones marginales en la toma de decisiones acerca de las políticas, entonces los proyectos y los programas responderán mejor a las necesidades. Segundo, es en su propio beneficio que estas poblaciones apoyan políticas y programas que mejoran sus condiciones de vida y tercero, una vez estén cubiertas las necesidades básicas, las personas estarán más interesadas en invertir en el bienestar de futuras generaciones”⁶

La demanda juega un papel definitivo en la direccionalidad de la política y en ella se pueden diferenciar claramente cuatro fuentes:

- Por servicios sociales básicos: educación, salud y vivienda.
- Por intereses particulares: de género, mujeres, jóvenes, indígenas, campesinos, etc.
- Por intereses territoriales: locales, departamentales o regionales.
- Por reivindicaciones que atañen al conjunto de la sociedad: derechos humanos; ambiente sano; paz y democratización política.

⁵ Vargas de Roa, Rosa Margarita. “La formulación de la política de mujer rural. El caso colombiano. Análisis e implicaciones para el Trabajo Social”. En *Revista de la Facultad de Trabajo Social* No. 12. Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 1995.

⁶ Aarón, Zazueta. *Participación y equidad en la formulación de políticas ambientales*. Bogotá, FES, 1996.

En gran medida, la falta de pertinencia de las políticas sociales radica en que se formulan bajo supuestos de realidad que no existen, ni cuando se refieren a la sociedad civil, ni cuando hacen relación a la forma de operacionalización del Estado o a la participación comunitaria.

En el primer aspecto, los diagnósticos oficiales son de enfoque cuantitativo y no dan cuenta del sentir de las personas, que son los sujetos o actores del proceso. Por lo tanto el análisis de situación es deficiente e inexacto.

En el segundo caso, el aparato institucional generalmente tiene deficiencias técnico-administrativas e inestabilidad en las políticas de gestión y en los funcionarios, factores que pueden actuar como obstáculos para la gestión.

En el tercer caso, no se tiene en cuenta que la participación de los líderes y las organizaciones no es un proceso lineal y menos homogéneo. Ellos son complejos y requieren de aprendizajes y ajustes en el ejercicio de la expresión y del poder. Generalmente se tiende a maximizar y a generar expectativas que dimensionan falsamente el proceso.

Dos condicionantes fundamentales inciden en la participación: la eliminación de la coerción, en cuanto es un acto de voluntad individual, y el sentido de pertenencia, en cuanto acto colectivo de expresión social.⁷

Si no se reconocen estas dos dimensiones de la participación resulta absolutamente imposible que exista "el acuerdo social" que es la base para el funcionamiento efectivo de la política.

Dentro de las actuales relaciones entre el Estado y la sociedad civil, es necesario repensar la participación como alternativa para la articulación de los diferentes actores. En los siguientes apartes veremos algunos aspectos de la participación en las fases de formulación, gestión y evaluación de las políticas.

En la formulación de la política

El proceso de formulación según los esquemas tradicionales, tiene los siguientes pasos: la identificación de problemas, la formulación de la política, la decisión, la implementación y la evaluación.⁸

Supone que en lo posible se parta de las demandas y necesidades de los grupos de población, para lo cual es necesario acopiar y analizar el conjunto de insumos necesarios, entre los cuales están:

- La aproximación al análisis del contexto referente a la problemática.
- El ordenamiento institucional del Estado y sus mecanismos de planificación, en el nivel central, departamental y local.
- El marco de políticas vigentes que cruzan la problemática.
- Los antecedentes en la atención del problema por parte del Estado, las organizaciones privadas y la sociedad civil.
- La participación de las organizaciones comunitarias en los programas conexos.
- Los lineamientos de los organismos internacionales para avalar o financiar el proceso.

Todos estos insumos van configurando una base de actores, datos y documentos con los cuales se comienza el proceso metodológico que comprende:

i) Diagnóstico preliminar

Centrado en el estado del arte académico y oficial sobre el tema. Debe ser concreto en su construcción del problema, pero a la vez amplio en sus interrelaciones.

· La definición de problemas deber ser lo más concreta e imparcial posible y permitir que su formulación defina los límites de las necesidades; dé

⁷ Vargas Velásquez, Alejo. *Participación social y democracia*. Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 1994.

⁸ Salazar Vargas, Carlos. *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Universidad Javeriana, 1995.

cuenta del ámbito en el que se manifiestan y de su intensidad. De su descripción se retomarán los puntos claves para elaborar las alternativas de política.

El análisis situacional es el método que permite una reconstrucción lógica de la decisión tomada. Parte del "examen crítico del problema y de su propuesta de solución, pasa por la explicación de los fracasos eventuales y finalmente concluye con la identificación de consecuencias imprevistas y de problemas emergentes".⁹

Este método no puede aislar los factores subjetivos, ni de incertidumbre que rodean cualquier decisión humana, pero permite tener elementos racionales y compartirlos en grupo.

ii) Definición de la orientación central.

Esta se construirá según los procesos de concertación con líderes y población de base; discusión con funcionarios públicos y confrontación con especialistas.

La toma de decisiones sobre el enfoque de la política, requiere valorar algunos aspectos.

- La lógica del problema o el mapeo retrospectivo.

- Los recursos disponibles del Estado y de la sociedad civil.

- Los énfasis de la política.

- El consenso interno y externo.

- Definir los factores de riesgo, restricciones y los factores de incertidumbre.

- La consistencia interna entre los objetivos, las estrategias y los instrumentos propuestos.

- Las condiciones institucionales y apoyo político: agenda pública y gobernabilidad.

- La normatividad, que hace relación al marco legal y a las orientaciones de política macro del gobierno.

El análisis de estrategias tiene que buscar permanentemente la consistencia interna entre éstas, los objetivos y los instrumentos propuestos.

Aguilar aporta una clasificación que ayuda a su selección:

- Factibles: cuando pueden enfrentar con éxito las restricciones.

- Eficientes: cuando se pueden satisfacer económica o técnicamente las necesidades de la comunidad.

- Óptimas: cuando se conjuga las preferencias de la comunidad con la eficiencia dentro de una función de bienestar social.¹⁰

En la práctica es imposible diferenciar entre eficiencia y equidad, como también es difícil plantear alternativas óptimas que expliciten no sólo las causas del éxito, sino las de fracaso, de tal manera que la comprensión de las condiciones en las cuales se funciona, puedan eventualmente manipularse para mejorar el proceso.

iii) Formulación inicial de la política

La elaboración del documento inicial incluye: objetivos, enfoque, estrategia, población objetivo, resultados esperados, organización y evaluación.

iv) Análisis crítico

Una vez se tenga la versión preliminar se recomienda efectuar conversatorios con: líderes, funcionarios, ONGs e instituciones públicas y privadas.

v) Previsión del funcionamiento y articulaciones institucionales.

Con el fin de diseñar las formas operativas, se proponen realizar talleres para buscar el consenso sobre la operacionalidad con funcionarios de alto nivel directivo y de planeación.

⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Angel Porría, 1994.

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Angel Porría, 1994.

vi) Propuesta final.

Presentación a las instancias de decisión.

De alguna forma se requiere de creatividad, talento e iniciativa, pero al mismo tiempo de racionalidad instrumental, para que sea posible alcanzar un propósito definido dentro del criterio de hacer viable lo deseable.

En la gestión o implementación de la política

Los vacíos en la información que se orienta a los posibles usuarios de un programa, inciden en la participación sostenida de los mismos, ocasionando problemas de incomprensión, baja identidad, mal uso de los servicios y poco control sobre ellos. Por ello desde el plan de acción se deben estimar los procesos de información en la esfera pública, en el grupo meta y en los actores asociados, para demostrar que la política es el óptimo razonable.¹¹

Las políticas tienen diversos grados de desarrollo y de éxito debido fundamentalmente a la capacidad institucional, al liderazgo que asuman los funcionarios que tienen a su cargo los programas, a la calidad de la participación y a la disponibilidad financiera. Pero además, en los marcos regionales y locales incide la cultura social y política.

En primer lugar, dejemos claro que la selección de los beneficiarios con criterios políticos tiene gran incidencia en las coberturas, credibilidad en los programas y en la transparencia de la ejecución.

En segundo lugar, que las interacciones entre las soluciones, las limitaciones objetivas y las opciones de los actores que intervienen en la política, pueden plantear nuevas alternativas, antes no previstas. Por ello es esencial considerar que los mecanismos y significados son tan importantes como las diferentes lógicas que convergen en los actos participativos. Estos deben estar abiertos a cambios y ajustes.

En tercer lugar, que la concertación entre el sector público y privado aumenta las posibilidades de éxito, siempre y cuando se definan reglas claras para la cooperación y responsabilidad. Identificar los actores políticos y el nivel de decisión que se espera de cada uno, es decisivo para implementar la política.

En cuarto lugar, entender que se requieren procesos intencionados de fortalecimiento institucional para superar problemas como la baja capacidad gubernamental, la deficiencia en instrumentos y herramientas, y la vulnerabilidad a presiones centrales, regionales y locales. Ello dentro de una noción de gobernabilidad entendida como "la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas dirigidas a la realización de un proyecto, que permita la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población, asegure la estabilidad de un orden político democrático y permita una acción eficiente".¹²

En quinto lugar, el fomento de la participación debe incentivarse y no coartarse ni centrarse sólo en los líderes. En la medida que el proceso avance, debe darse la capacitación adecuada a la base para promover mayor cualificación en la participación.

En sexto lugar, las estrategias centradas en el fortalecimiento de las comunidades de base, fomentan la participación, el desarrollo de sus capacidades de gestión social y el empoderamiento. A través de un ejercicio de pedagogía social se van observando impactos en el desarrollo de los grupos meta.

En séptimo lugar, considerar la preparación permanente de funcionarios públicos, pues está demostrado que el éxito de los proyectos depende más del perfil del funcionario que lidera, que de una cultura institucional que la promueva. Además la preocupación permanente por el cumplimiento de metas y objetivos ocasiona una tensión entre cantidad, calidad, seguimiento y sustentabilidad, que frecuentemente se vuelve crítica.

¹¹ Salazar Vargas, Carlos. *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Universidad Javeriana, 1995.

¹² Roa Suárez, Hernando. *La reforma del Estado y la gobernabilidad. El caso colombiano*. Bogotá, Editorial Guadalupe, 1997.

En octavo lugar, es indispensable generar formas de coordinación interinstitucional que faciliten la gestión y permitan unas relaciones dialógicas y constructivas; un manejo riguroso de los procesos y un tratamiento impecable de los recursos.

El tipo de organización que se defina para la implementación de la política social, está asociada al tipo de gestión que se desee impulsar, el proceso de toma de decisiones al interior del plan, las relaciones de poder, el tipo de *staff* que gestione el proyecto, los ámbitos de gestión y sus articulaciones y los niveles de coordinación y seguimiento previstos.

En noveno lugar es pertinente insistir en la formulación de metas tangibles; una metodología clara y unos tiempos claramente definidos, lo cual ayuda a mejores desarrollos de las políticas y a unificar los enfoques.

En décimo lugar, no olvidar que dentro del ambiente que condiciona la implementación de las políticas están: la importancia de los objetivos, la complejidad del proceso y la naturaleza y el volumen de recursos disponibles.¹³

Por último insistir en el rol facilitador del equipo gestor, muy lejos de la posición de tecnócratas que no apuntan a la lectura del proceso desde las lógicas de sus actores.

En el control y seguimiento de la política

El concepto de control social no implica meramente el seguimiento sobre metas de inversión, sino que hace alusión a la "construcción de análisis permanente entre los distintos actores para reconstruir la gestión en sus verdaderos alcances y complejidad".

Los actores se plantean desde intereses diferentes frente al control. Los funcionarios del Estado pueden demandar eficiencia y eficacia; los técnicos racionalidad y conocimiento; las ONGs participación y los grupos de población satisfacción de sus necesidades.

¹³ Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Angel Porria, 1994.

Por ello es esencial tener acuerdos previos de qué se va a evaluar, dónde y con qué metodología. Sólo así se logrará unificar criterios para efectuar el seguimiento o la evaluación.

Si se define un conjunto de indicadores, el control puede actuar como información de alerta para hacer correctivos o prever situaciones difíciles. En este sentido es que considero que los resultados son tan importantes como los procesos y que éstos tienen que ver con la calidad y estrategias de información, decisión y acción.

La participación de la comunidad es pilar fundamental del desarrollo y control de la calidad del servicio. Por ello el artículo 98 de la Constitución Nacional de Colombia señala: "las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos".

En los sistemas de veeduría utilizados, por ejemplo en la seguridad social en salud, tienen dos énfasis importantes:

- De un lado el manejo de la información pública para alcanzar las metas de cobertura y participación.

- De otra parte el enfoque de mediación no sólo de las necesidades, sino del grado de satisfacción con el servicio.

Estos dos enfoques enfatizan en el monitoreo que las organizaciones pueden ejercer sobre los estándares de calidad, equidad y eficiencia; y el clima de opinión que se genera sobre una política o sobre su plan de acción, lo cual incide en su desarrollo y credibilidad.

El montaje de sistemas de información confiable, sexada, oportuna y discriminada es una necesidad del sistema de seguimiento que se debe prever desde la formulación.

Por último se debe tener presente que la evaluación de las políticas se debe inscribir en el funcionamiento político-administrativo y en sus

relaciones con su entorno económico y social, o la denominada articulación entre la racionalidad técnica y política.

Tendencias del trabajo social en las políticas públicas

Contribución al desarrollo social

La profesión debe asumir la defensa y puesta en marcha de un modelo de ciudadanía emancipatorio donde se amplíen los espacios de lo público y de la expresión de los derechos civiles, políticos y sociales. Es decir, considerar la política social como el paso de la exclusión a la participación democrática.

Para ello es necesario:

- Contribuir en la construcción de unos fundamentos éticos que sean capaces de orientar las acciones individuales y colectivas hacia comportamientos equitativos y solidarios; de respeto a la diversidad cultural y biológica, y de vivencia de nuevas relaciones entre los distintos actores de la sociedad civil y entre ésta y el Estado.

- Promover el desarrollo integral de las personas; impulsar la vivencia de la verdad y la honestidad como virtudes propias del capital social; articular las políticas y los programas a las subculturas de los grupos.

- Buscar mayores niveles de inclusión social, pero sobre la base de reconocer la solidaridad social como valor básico estructurante de la sociedad y de la construcción de mayores niveles de igualdad.¹⁴

- Formular un concepto de equidad, que aporte a develar los factores que determinan la cohesión en las relaciones interpersonales y la constitución de nuevos sistemas de valores desde lo étnico y lo regional.

¹⁴Bustelo, Eduardo y otro. "Los ejes perdidos de la política social". En *Papel Político* No. 5. Facultad de Ciencia Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá, Javegraf, 1997.

- Contribuir a una pedagogía social fundamentada en nuevos valores y orientada a resolver las diferencias en los espacios públicos y privados. Donde el respeto a los derechos humanos y a las reglas socialmente aceptadas, signifiquen un mayor desarrollo humano y donde la participación asumida como construcción desde la base, refuerce la democracia.

- Aportar al fortalecimiento institucional con innovaciones que permitan una gestión eficiente basada en relaciones sociales de confianza, sinceridad en el manejo de la información y altos niveles de cooperación.

En síntesis el debate sobre unos nuevos fundamentos del desarrollo social y sus políticas, debe darse desde el Trabajo Social. Solo allí se puede dimensionar un enfoque teórico y metodológico centrado en el desarrollo humano, que se constituya en la base de las ejecutorias del Estado. En la eficiencia y producción de mayores resultados para el sector social, tenemos una responsabilidad compartida no solo desde el Estado sino de todos los profesionales que trabajamos en él. Si hoy se exige competencia y calidad, los programas y servicios sociales no pueden escapar de estos requerimientos.

Innovación metodológica y técnica

Releer nuestro acervo metodológico a partir de los avances de la ciencia social, los dispositivos técnicos y los nuevos problemas del contexto es un reto para la profesión.

Ello implica:

- Rescatar el enfoque de proceso en la concepción y operación de la participación, para permitir decantar los aprendizajes, el sentido de las experiencias y las competencias adquiridas, como parte del fortalecimiento del capital social de los grupos y comunidades.

- El trabajador social puede hacer concurrentes las técnicas provenientes de distintas disciplinas y profesiones y darle un sentido en el proceso de formulación, implementación o evaluación de las

políticas públicas. Mencionamos entre otras el estudio de casos, el enfoque sistémico, el análisis organizativo, la planeación estratégica, la teoría de los juegos, etc.

· La política social requiere de nuevos métodos de gestión y de gerencia social, entendida ésta como el campo que articula “saberes y técnicas de diversos campos disciplinarios de la administración y las ciencias sociales, con la perspectiva de los valores, principios y enfoques metodológicos del trabajo social”.¹⁵

El desarrollo de enfoques como la planificación comunicativa, permite captar la realidad en toda su complejidad, estableciendo los puntos de vista comunes y divergentes entre los actores y promoviendo una acción comunicativa encaminada a la cooperación o concertación en la construcción de un proyecto común.¹⁶

· Conocer a perfección el funcionamiento de las entidades y de sus políticas, planes y programas para poder cumplir con el papel de enlace entre las dos partes. Es definitivo participar en los procesos de modernización institucional para proponer mecanismos e instancias de contacto inteligente con el usuario y mayor racionalidad en el servicio.

En el marco institucional existen otras tareas complementarias, como son:

- Impulsar el mercadeo social de las políticas, para lo cual existen estrategias apropiadas.

- Actualizar permanentemente los diagnósticos sobre las poblaciones de influencia de los programas.

· Promover el registro técnico de la información y la sistematización de procesos, a fin de que el conocimiento que aporte el trabajador social en la planeación, ejecución o evaluación, sea consistente y formalizado.

¹⁵ Molina, María Lorena. *La formación de posgrado en Trabajo Social: la experiencia de Costa Rica*. Quito, 1997.

¹⁶ Chávez, Patricio. “Breve análisis de los enfoques de planificación social en América Latina”. En *La Gerencia Social como desafío para el Desarrollo*. Bogotá, Universidad de La Salle, 1997.

En este aspecto se debe tener en cuenta que el énfasis en resultados, datos estadísticos, normas y coberturas, no debe minimizar el registro del proceso, ni el descuido de la calidad.

· Si se logra que los beneficiarios aprendan a participar, estaremos logrando unas políticas con control social y decisiones democráticas y ejecutivas. Para ello proponemos:

- Avanzar en la conceptualización teórica y metodológica sobre el diálogo.

- Compartir experiencias entre colegas sobre la participación en las políticas públicas.

- Encontrar alternativas sistémicas de articulación entre lo económico y lo social.

- Considerar los procesos de participación con rigor metodológico.

- Transformar las orientaciones coyunturales y empiristas por nuevas formas de trabajo que estén fundamentadas y generen cambios en las condiciones de base que requiere el desarrollo.

Formación

De lo expuesto se infiere que el profesional debe tener hoy grandes condiciones de liderazgo para participar dentro de los equipos técnicos y políticos, para lo cual es necesaria una formación rigurosa, actualizada y pertinente y una apertura a los espacios de debate político.

En este contexto es inaplazable la formación de criterios y destrezas en el diseño de políticas, programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo; la puesta en marcha de enfoques de conciliación, concertación y negociación y el manejo de procesos de pedagogía social y comunicación, los cuales son esenciales para desarrollar las nuevas acciones de gerencia social.

Todo ello dentro de una sólida formación ética que le permitan actuar como conductor de procesos de humanización.

Conclusiones

· La política social en el país y en el continente tiene un reto: o combate la pobreza o promueve la equidad como su fundamento, con el propósito de eliminar la discriminación en: Las inequitativas relaciones de género, la heterogeneidad de la educación, el bajo acceso a la información y la cultura, la restricción de los sistemas de salud por la articulación del mercado, el desconocimiento de nuestras culturas regionales y locales, las pocas oportunidades de trabajo y desarrollo personal, la violación de los derechos humanos, especialmente del derecho a la vida, la escasa y deficiente protección de los niños, las mujeres lactantes, los ancianos y las minorías étnicas; y la deficiente protección de los recursos naturales y del ambiente.

· En un modelo horizontal de política social a largo plazo, el Estado tiene la misión de regular el sistema, controlar la calidad de los servicios y proveer la información para aumentar la competencia y la libre elección por parte de los usuarios.

· La descentralización y la privatización de los servicios son miradas muy cortas frente a la planeación orgánica que requiere el continente, para que ésta fomente el potencial humano y fortalezca la economía y la democracia.

· El esfuerzo en estos próximos años radica en hacer coincidir la inversión financiera con un desarrollo institucional que incorpore plenamente la racionalidad económica y social a los servicios sociales, plurales y flexibles; que éstas nuevas organizaciones sean autónomas y eficientes, que estimulen la calidad, dispongan de mejor información y den participación al usuario.

· Existe la necesidad de canalizar los intereses sociales e integrarlos para que puedan ser tenidos en cuenta por el Estado, a través de dos acciones básicas:

- Reagrupar los intereses en organizaciones más amplias y complejas que sean capaces de analizar y seleccionar democráticamente las prioridades.

- Definir mecanismos de concertación, reconocidos y respetados por las partes, para avanzar en el consenso sobre los intereses mutuos.

· Las políticas innovativas en lo social, requieren que haya procesos de consulta y concertación desde su formulación, que se den debates públicos sobre su concepción y operación, rompiendo así la costumbre de que las sociedades conozcan las políticas una vez que están formuladas y aprobadas.

Ello supone considerar que la participación de la comunidad no es un medio sino un determinante de la eficiencia de las políticas y que requiere de capacitación y de condiciones de desarrollo.

· El proceso democrático se fortalecerá en la medida en que se puedan retroalimentar la política social, la calidad de vida y el crecimiento económico. Sólo así se podrán fijar "prioridades para que las personas y las familias alcancen la plenitud de su potencial -motivacional, intelectual y productivo- y la política económica maximise las posibilidades del aparato productivo para crecer y emplearlas en forma eficiente y eficaz".¹⁷

Por último permítanme tres reflexiones finales sobre nuestra profesión en el escenario de la participación de la sociedad civil en las políticas sociales.

1. En cuanto al abordaje de la realidad, éste debe ser integral y considerar tanto las necesidades como las potencialidades, en todas sus dimensiones, a partir de las formas significantes como las personas se autoreconocen, según su historia y devenir.

Hoy más que nunca se ratifica la misión del Trabajo Social como la búsqueda de bienestar: "cualquiera que haya sido su orientación, enfoque o propósito, la intervención profesional ha tenido como objeto los procesos sociales que se generan en búsqueda del bienestar social".¹⁸

¹⁷ Vivas Reyna, Jorge. *Desarrollo Social: del capital físico al capital del conocimiento*. Bogotá, 1995.

¹⁸ Mejía, Jesús Glay. *Perspectivas de intervención profesional de Trabajo Social*. Quito, 1997.

2. En cuanto al papel en las políticas públicas, reconozcamos nuestro conocimiento y experiencia acumulada en enfoques de planeación, ejecución y evaluación participativa y aportémosla al fortalecimiento de la democracia y a una nueva política social.

3. Por último, ante los grandes problemas de nuestro continente, las perspectivas y las esperanzas forjadas desde la academia, desde las comunidades de base, desde las organizaciones no gubernamentales, las empresas y el Estado, tienen en la instancia de los sueños y de nuestros merecimientos como continente, un elemento común: deseamos un desarrollo humano equitativo, sostenible y armónico.

Queremos que el hombre y la mujer latinoamericanos, sean el centro de las políticas, del desarrollo, de la vida cotidiana y de la esperanza.

Bibliografía

Aarón, Zazueta. *Participación y equidad en la formulación de políticas ambientales*. Bogotá, FES, 1996.

Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Angel Porría, 1994.

Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas*. México, Grupo Editorial, 1997.

BID-PNUD. *Reforma social y pobreza*. Washington, 1993.

Bonilla, Elsy. "La medición de la pobreza: un reto político y conceptual". Congreso Mundial de Convergencia, Cartagena, 1997.

Bustelo, Eduardo y otro. "Los ejes perdidos de la política social". En *Papel Político* No. 5. Facultad de Ciencia Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá, Javegraf, 1997.

Chávez, Patricio. "Breve análisis de los enfoques de planificación social en América Latina". En *La Gerencia Social como desafío para el Desarrollo*. Bogotá, Universidad de La Salle, 1997.

Cifuentes, Rosa María. *Algunos sentidos de la participación desde el Mirador de la Universidad*. Bogotá, Universidad Pedagógica, 1997.

Delgado, Oscar y otros. *Modernidad, democracia y partidos políticos*. Bogotá, Fescol-Fidec, 1993.

Departamento Nacional de Planeación. *Cómo va la descentralización?*. No. 2. Bogotá, 1995.

Elizalde, Antonio. "Desarrollo y democracia". En *La Gerencia Social como desafío para el Desarrollo*. Bogotá, Universidad de La Salle, 1997.

Espejo, Noran. "El lado invisible de los buenos y los malos proyectos de desarrollo. Un enfoque de procesos". Congreso Mundial de Convergencia, Cartagena, 1997.

Faleto, Enzo. La especificidad del Estado en América Latina. En *Revista de la Cepal* No. 38. sf.

Kelman, Steven. *La política pública en el Estado moderno*. Buenos Aires, GEL, 1992.

Londoño, Juan Fernando y otros. *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá, Fescol, 1997.

Londoño, Juan Luis. Banco Mundial. *Pobreza, desigualdad, política social y democracia*. Río de Janeiro, 1995.

Mejía, Jesús Glay. *Perspectivas de intervención profesional de Trabajo Social*. Quito, 1997.

Molina, María Lorena. *La formación de posgrado en Trabajo Social: la experiencia de Costa Rica*. Quito, 1997.

Moreno Ospina, Carlos. "Descentralización y política social en Colombia". En *Revista Nómadas* No. 3. Bogotá, Universidad Central, 1995.

Naciones Unidas. Informe sobre desarrollo humano 1996. España, Ediciones Mundi Prensa, 1996.

Oszlak, Oscar. *Políticas públicas y regimenes políticos*. 1980.

Requeiro Bello, Lourdes María. "América Latina entre la globalización y la integración". Congreso Mundial de Convergencia, Cartagena, 1997.

Roa Suárez, Hernando. *La reforma del Estado y la gobernabilidad. El caso colombiano*. Bogotá, Editorial Guadalupe, 1997.

Salazar Vargas, Carlos. *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Universidad Javeriana, 1995.

Vargas de Roa, Rosa Margarita. *Enfoques sobre desarrollo humano*. Quito, 1997.

Vargas de Roa, Rosa Margarita. "La formulación de la política de mujer rural. El caso colombiano. Análisis e implicaciones para el Trabajo Social". En *Revista de la Facultad de*

Trabajo Social No. 12. Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 1995.

Vargas de Roa, Rosa Margarita. *Proceso de formulación del plan de ejecución de la política de mujer rural*. Fao. Bogotá, Letra Nueva, 1993.

Vargas Velásquez, Alejo. *Participación social y democracia*. Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 1994.

Vivas Reyna, Jorge. *Desarrollo Social: del capital físico al capital del conocimiento*. Bogotá, 1995. ❖