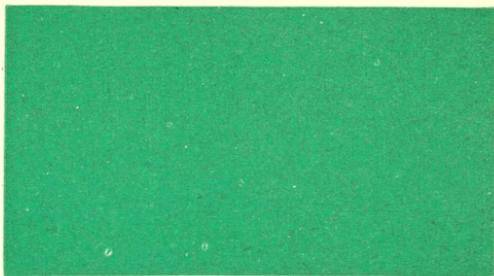


DOCUMENTACION SOCIAL

REVISTA
DE
SOCIOLOGIA
APLICADA



naturaleza y metodología del servicio social



CARITAS ESPAÑOLA

Cuesta de Santo Domingo, 5 - Madrid-13

AÑO VII - SPTBRE.-DICBRE. 1968 - Trimestral

8

sumario

	<u>Págs.</u>
Presentación	3
Naturaleza del Servicio Social , Documento elaborado en la Reunión de Araxá (Brasil)	7
Análisis crítico del Servicio Social , por Augusto MICHAUD CHACON	23
Concepto y metodología de la administración en el Servicio Social , por Clelia CALDERARO DE DEL POZO	35
Las relaciones públicas en el Servicio Social , por Clelia CALDERON DE DEL POZO	65
La comunicación administrativa , por Clelia CALDERARO DE DEL POZO	75
Organización de una agencia de bienestar social , por Clelia CALDERARO DE DEL POZO.	81



consejo de redacción

Director: **Ramón ECHARREN.**

Miembros del Consejo: **Demetrio CASADO, Antonio DEL VALLE, José María DIAZ-MOZAZ y María Jesús MANOVEL.**

Redacción y Administración: **CARITAS ESPAÑOLA.** Cuesta de Santo Domingo, 5. Madrid (13). Teléf. 248 94 05.

Suscripción anual (4 números): **ESPAÑA, 160 pesetas. EXTRANJERO, 4 dólares.**

Esta colección está preparada por el CENTRO DE ESTUDIOS DE SOCIOLOGIA APLICADA de Cáritas Española, y tiene como finalidad facilitar una serie de números monográficos que versan sobre temas de acción social y desarrollo comunitario. La Dirección solicita, para cada tema concreto, la colaboración de aquellos especialistas que han trabajado en la práctica y conocen a fondo cada una de las materias, presentándolas a través de una visión social.

Depósito Legal: M. 6.021 - 1959.

ARTEGRAF - Navas del Rey, 34 - Madrid-11.



presentación

DOCUMENTACION SOCIAL vuelve de nuevo con este número sobre uno de los temas más reiteradamente tratados por nuestra Revista: el del Servicio Social.

Esta reiteración no se debe ni al azar ni a ninguna otra causa involuntaria. La realidad es que bajo los términos «Servicio Social» se esconden todas las actividades sociales cuya finalidad, como dice Daniel Jansen, es el resolver problemas sociales de todo tipo, o de mejorar las condiciones de vida de los hombres, especialmente de los más necesitados. O si se prefiere una definición más restringida, Servicio Social hará referencia a una profesión cuyas características técnicas específicas se refieren a la aplicación de un método de trabajo ejercido por unos agentes especializados (Asistentes Sociales) y cuya finalidad es mejorar las condiciones de los estratos necesitados de la sociedad (E. Fiorentino).

Ambas nociones nos ponen de manifiesto la importancia que tiene el Servicio Social: es su mismo contenido el que nos impone un tratamiento de privilegio a la hora de ofrecer material de interés a los lectores preocupados por lo social. Pero si bien es verdad que ya son varios los números que **DOCUMENTACION SOCIAL** ha dedicado a este tema, la perspectiva que ahora se adopta es totalmente inédita y llena de interés.

Se trata de ofrecer a nuestros lectores un conjunto de trabajos especialmente dedicados a los aspectos organizativos, administrativos e institucionales del Servicio Social.

Relacionar cualquier actividad de nuestro tiempo con «organización» y «administración» es una exigencia inexcusable cuyo



incumplimiento es una fuente constante de tensiones y desajustes, tanto para los profesionales como para los voluntarios que participan en cualquier ámbito funcional o laboral por muy reducidas que sean las dimensiones.

El fenómeno «organización» no falta en ninguna sociedad, pero en las sociedades industriales actuales se ha generalizado tanto que el «organizar» ha llegado probablemente a ser, más que ningún otro factor, una manifestación característica de cómo se considera hoy la realidad, tanto desde el punto de vista pragmático como racional. Organizar entraña la funcionalización, la coordinación simultánea de la actividad humana respecto a las finalidades y objetivos. De hecho, solamente mediante la organización las actividades se insertan cada vez más en el esquema de relaciones medio-finalidad y, de esta manera, el actuar adquiere una significación técnica.

Si se considera el Servicio Social desde un punto de vista histórico, es fácil descubrir cómo, de hecho, ha asumido las funciones de la asistencia tradicional. Pero también es verdad que mientras la ayuda tradicional formaba parte íntegra de la vida comunitaria y constituía uno de sus aspectos, para el Servicio Social se han creado instituciones independientes o ha sido asumido por instituciones cada día más especializadas e independientes.

Cuando se habla, pues, de la organización del Servicio Social hay que pensar en primer lugar en la acepción más literal de organización, es decir, la de «formación de un órgano» o de establecimiento de instituciones de ayuda específica, bien sea considerando su contenido global, bien sea considerando aspectos concretos que puedan descubrirse en un análisis en profundidad de una institución de Servicio Social, de los problemas que plantea.

Todo ello demuestra que el Servicio Social pertenece, cada vez más intensamente, a una realidad social caracterizada por una división muy detallada de trabajo y por una diferenciación en las funciones sociales.

El presente número de DOCUMENTACION SOCIAL, sin intentar agotar el tema, analiza diferentes aspectos de esta problemática. El primer artículo se destina a presentar el Documento elaborado en la reunión de Araxá (Brasil). Este documento nos da una visión sintética, pero profunda, de lo que es la naturaleza del Servicio Social, objetivos y funciones, así como su metodología. El artículo segundo es un trabajo que consta de una primera parte que es un

análisis crítico del Servicio Social, sus valores en el hombre y sus valores en la sociedad, tanto desde la perspectiva de la superación e integración del individuo, como de la evolución y cambio del medio social en el que está inmerso. La segunda parte analiza las funciones del trabajador social y los distintos métodos de Servicio Social.

El artículo tercero es un detenido estudio del concepto y la metodología de la Administración en el Servicio Social, es decir, de la organización de éste y su proceso. Abundando en el Servicio Social individual, en el de grupo, y en el Desarrollo de la Comunidad. El cuarto nos habla de las relaciones humanas y públicas en el Servicio Social, con todo su proceso de investigación, planificación, comunicación y evaluación. El quinto estudia la comunicación administrativa tanto interna como externa y formal como informal.

Finalmente el artículo sexto es una descripción y análisis del montaje y organización de una agencia de bienestar social, con todas las etapas básicas necesarias. Trabajo que nos ejemplifica de la forma más clara todo lo expuesto y razonado en los capítulos anteriores.

Así pues, con el presente número de DOCUMENTACION SOCIAL esperamos prestar un buen servicio a todos aquellos lectores interesados en las cuestiones relacionadas con el Servicio Social y en especial a cuantos, de una forma u otra, se dediquen al mismo.

Hemos de advertir al lector español que estos trabajos son de procedencia latinoamericana y que, si bien sus contenidos son de validez universal, en el lenguaje se observan algunos giros propios de aquellas latitudes; expresiones que en su mayoría hemos conservado por fidelidad a los textos originales.

Finalmente nos resta cumplir con lo que nos resulta más grato, y es agradecer muy de veras la gentileza que han tenido, al permitirnos publicar sus trabajos en nuestra revista, doña Clelia Calderaro de del Pozo, autora de los trabajos Concepto y metodología de la Administración en el Servicio Social, Las relaciones públicas en el Servicio Social, La comunicación administrativa y Organización de una agencia de bienestar social; así como a la gerencia de la revista «Cuadernos de Trabajo Social», de la Editorial Eco, de Buenos Aires, de la que hemos recogido los originales. Igualmente agradecemos a don Augusto Michaud Chacón, autor del artículo Análisis Crítico del Servicio Social, quien gentilmente nos ha remitido este trabajo con el deseo expreso de que lo publicáramos en DOCUMENTACION SOCIAL.





naturaleza del servicio social

Un grupo de profesionales del Servicio Social se reunieron en Araxá (Estado de Minas Gerais, Brasil) y durante varios días meditaron especialmente sobre un problema que preocupa a todos los Asistentes Sociales, en especial quizás a los de América Latina: definir la Teoría del Servicio y ubicarlo al lado de las profesiones afines. El resultado de sus reflexiones es el documento que a continuación publicamos.

La posición teórica del Servicio Social no alcanzó, hasta el momento, una definición satisfactoria dentro del contexto de los conocimientos humanos.

¿Es el S.S. una ciencia autónoma? Una corriente de pensamiento la define como «Ciencia Social Aplicada» en razón de que utiliza conocimientos de sociología, antropología, economía, política, etc., para operar sobre la realidad social. Otros defienden para el S.S. una posición de independencia dentro del cuadro de las ciencias, afirmando que posee un sistema de conocimientos científicos, normatizados y transmisibles en torno a un objetivo básico. Hay también quienes afirman que el S.S. es una ciencia que sintetiza a las ciencias psico-sociales.

En cuanto al componente «arte», originariamente incluido en las definiciones de S.S., se verifican actualmente muchas divergencias, quedando por tal motivo un interrogante abierto.



Parece haber, a causa de tal duda, una cierta tendencia a caracterizar al S.S. dentro del plano del conocimiento especulativo-práctico, por cuanto trabaja, colocándose en el plano de la aplicación de conocimientos propios o específicos, o de otras ciencias. También entonces se justifica considerarlo como una técnica social, por cuanto influye sobre el comportamiento humano y el medio, en sus múltiples inter-relaciones.

La evolución de los conceptos del S.S. y su sistematización como disciplina científica, permiten afirmar la existencia de componentes esenciales y factibles de ser sistematizados como instrumentos de intervención sobre la realidad social. En esta intervención el S.S. actúa en base a las interrelaciones del binomio individuo-sociedad. Su teorización se elabora o se procesa a partir de la «praxis», es decir, el S.S. investiga e identifica los principios inherentes a su práctica sobre los que después sistematiza su teoría.

Como práctica institucionalizada, el S.S. se caracteriza por su actuación junto a individuos con desajustes familiares y sociales. Tales desajustes, muchas veces, derivan de estructuras sociales inadecuadas.

Se observa que la excesiva absorción de los profesionales de S.S. por la tarea de terreno perjudica, muchas veces, la tarea de reflexionar sobre las experiencias realizadas y retarda, consecuentemente, las oportunidades de análisis y desarrollo de un marco referencial que permita una clara definición de su naturaleza, dificultando también su ubicación en el cuadro de las ciencias técnicas.

Se hace resaltar que el análisis y la crítica del «modus operandi» del S.S. en los diversos contextos histórico-culturales constituye un elemento esencial para la elaboración de una teoría de esta disciplina.

Al analizar la evolución del S.S. en países subdesarrollados se verifica que el advenimiento del Estado paternalista, coincidente con los orígenes del S.S. es factor condicionante para el montaje de un sistema de instituciones sociales que propugnan solucionar los problemas a través de programas asistenciales de carácter inmediatista, el cual marca y define a las organizaciones particulares de asistencia.

Este pasado contribuyó para la formación de una imagen y de una expectativa respecto del S.S. como actividad de mera prestación de servicios asistenciales. La importancia preeminente de los problemas sociales y el inmediatez superficial del S.S. de esa época, dificultaron la reflexión y el análisis que habrían podido orientar al S.S. a una acción centrada preferentemente en las estructuras sociales. El S.S. en esa coyuntura, asumió entonces la tarea de contribuir para la organización técnica de aquellas formas de actuación social.

Se reconoce, entre tanto, que los caracteres correctivo, preventivo y promocional son una peculiaridad del S.S. Estos caracteres se presentan (y emplean) prácticamente en una línea de simultaneidad, pero no de opción, recayendo el énfasis en uno u otro de los caracteres, de acuerdo a cómo sean la realidad ambiental, el momento social, los objetivos y el enfoque de los programas.

El carácter correctivo se define como una intervención en la realidad con fines de remoción de causas que impiden o dificultan el desarrollo del individuo, grupo, comunidad o población (1). En ese sentido, el S. S. actúa en los niveles de micro y macro estructura respectivamente, cuando interviene en causas ya sean comprendidas dentro de su esfera de acción, ya sea cuando participa de la tarea de corrección de causas que trascienden sus posibilidades de acción directa o aislada.

El carácter preventivo del S. S. se define como un proceso de intervención que procura anteponerse a las consecuencias de un determinado fenómeno. Este carácter se evidencia cuando se procuran evitar las causas de desajuste, manejando elementos que puedan eliminarlos.

La relación entre el desajuste y la prevención sugiere la posibilidad de considerarse a la actuación preventiva como un proceso de carácter correctivo del S. S. En ese caso, el S. S. representaría fundamentalmente un carácter correctivo y promocional. El problema, entre tanto, aún controvertido, sigue estando a merced de mayores y más profundas indagaciones.

El carácter promocional del S. S. se halla consustanciado en la afirmación de que promover es capacitar. Dentro de esa ubicación se concluye que el S. S. promueve cuando actúa para habilitar individuos, grupos, comunidades y poblaciones haciéndolos tender a la plena realización de sus potencialidades. Bajo este pris-



ma, la acción del S. S. se inserta en el proceso de desarrollo, tomando éste en sentido lato, es decir, aquel que lleva a la plena realización integral del hombre. Se destaca, en cuanto a promoción humana, la importancia del proceso de toma de conciencia como punto de partida básico para una adecuada fundamentación ideológica del desarrollo global.

En este orden de consideraciones, los caracteres correctivo, preventivo y promocional son válidos desde el momento que constituyen una respuesta adecuada a los reclamos de los contextos en que el profesional de S. S. es llamado a actuar. Impónese, por eso, tomar al contexto social como marco de referencia para evaluar la validez de cualquiera de los caracteres referidos; no debe el agente de S. S. colocarse en una perspectiva puramente estática de aceptación, sino desarrollar un papel que conduzca a la modificación de ese contexto.

Se impone esta reformulación del S. S. a través de nuevas líneas de teoría y de acción para un mejor servir a la persona humana y a la sociedad. El S. S., agente que interviene en la dinámica social, debe orientarse en el sentido de llevar a las poblaciones a tomar conciencia de los problemas sociales, contribuyendo también para el establecimiento de nuevas formas de integración popular para el desarrollo del país.

Las exigencias del proceso del desarrollo mundial van imponiendo al S. S., sobre todo en los países o regiones subdesarrolladas, el desempeño de nuevos papeles. Estos papeles, en su evolución histórica, constituyen formas de inserción de la profesión en la realidad económico-social de los mismos países o regiones en que actúa.

A partir de ese nuevo enfoque, el S. S. deberá romper su actuación condicionada al uso exclusivo de los procesos de caso, grupo y comunidad, y revisar todos sus elementos constitutivos, elaborando e incorporando nuevos métodos y procedimientos.

OBJETIVOS DEL SERVICIO SOCIAL

Se debe hacer aquí una distinción entre los objetivos remotos (o a largo plazo) del S. S. y sus objetivos operacionales, entendidos estos últimos como fines inmediatos e intermediarios.



El objetivo remoto del S. S. puede ser considerado como la provisión de los recursos indispensables para el desarrollo, la valorización y la mejoría de las condiciones del ser humano, presuponiendo la atención a los valores universales y a la armonía entre éstos y los valores culturales e individuales. Estos valores funcionan a manera de marco de referencia de bienes tangibles e intangibles que conforman el campo del S. S.

En ausencia de una teorización suficientemente formulada sobre la universalidad de la «condición humana», se acepta, como cuadro de valores, a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de las Naciones Unidas, que surgió como resultado de un consenso entre los representantes de las más variadas culturas. Se resalta, no obstante, la necesidad de investigaciones sistemáticas sobre la materia, de manera que sus resultados vengan a consolidar el emplazamiento teórico del S. S., enriqueciendo así su contenido.

Son objetivos operacionales: a) identificar y tratar problemas o distorsiones residuales que impiden a individuos, familias, grupos, comunidades y poblaciones el alcanzar niveles económico-sociales equiparados con la dignidad humana y estimular la continua elevación de esos niveles; b) recoger elementos y elaborar datos referentes a problemas y disfunciones que vengan a exigir reformas en las estructuras y sistemas sociales; c) crear condiciones para hacer efectiva la participación consciente y responsable de individuos, grupos, comunidades y poblaciones, ya sea promoviendo su integración a las condiciones provenientes del cambio, ya sea provocando los cambios necesarios; d) implantar y dinamizar sistemas e instrumentos que permitan la consecución plena de sus objetivos.

FUNCIONES DEL SERVICIO SOCIAL

De la naturaleza y de los objetivos del S. S., se derivan sus funciones en sus diferentes niveles de actuación:

a) **Política Social:** provocar y estimular el proceso de formulación de una política social cuando está ausente, o su movilización cuando es inoperante y provocar su reformulación cuando sea necesaria; ofrecer colaboración o dar aporte dentro de una perspectiva de globalidad, para el firme emplazamiento de esa política; crear sistemas, canales y otras condiciones para la participación de



todos cuantos vengan a ser comprendidos por las medidas de la política.

b) **Planteamiento:** contribuir con el conocimiento vivenciado de las necesidades, de las expectativas, de los valores, actitudes y comportamiento de las comunidades y de las poblaciones en trance de cambio para la formulación de objetivos y fijación de metas; contribuir para la creación de condiciones que permitan la participación popular en el proceso de planteamiento.

c) **Administración de Servicios Sociales:** promover y participar de investigaciones operativas; elaborar el micro-planteamiento; implantar, administrar y evaluar programas de S. S.; llevar a los usuarios a participar en la programación de los servicios.

d) **Servicios de atención directa, correctiva, preventiva y promocional, destinados a individuos, grupos, comunidades, poblaciones y organizaciones:** trabajar con individuos que presentan problemas o dificultades de integración social por medio de la movilización de sus potencialidades individuales y de la utilización de los recursos del medio; proporcionar la posibilidad del ejercicio de la vida en grupo, principalmente en todo lo referido al desempeño de roles inherentes a la vida social; contribuir para capacitar a la comunidad e integrarla en el proceso de desarrollo, a través de una acción organizada y con objetivos de atención de sus necesidades y realización de sus aspiraciones; trabajar con organizaciones, buscando la adecuación de sus objetivos y métodos a las exigencias de la realidad social y su integración a una perspectiva de desarrollo.

METODOLOGIA DE ACCION DEL SERVICIO SOCIAL

Para situar mejor a la metodología de acción del S. S. hay que enunciar los principios y postulados que la fundamentan.

La autodeterminación, la individualización, el no juzgar y la aceptación, enunciados que orientan la aplicación de la metodología de acción del S. S. en sus tres procesos, han sido clasificados como principios básicos de la acción profesional. El análisis riguroso del contenido y naturaleza lógica de esos principios lleva, a pesar de todo, a constatar: a) que se hallan reunidos en la categoría de principios tanto proposiciones de naturaleza ética y metafísica como normas para procedimientos técnicos; b) en cuanto a aquellos principios propiamente relacionados con la acción, se



verifica una forma de enunciación ligada de manera dominante a las particularidades de acción del S. S. de caso y de grupo.

Partiendo de esas constataciones se procura entonces clasificar aquellos principios, enunciándose bajo forma de **postulado** los que representan los presupuestos éticos y metafísicos para la acción del S. S. y como **principios operacionales** de la metodología de acción a aquellos que enuncian puntos básicos y normativos para la acción de validez universal de la práctica de todos los procesos del S. S.

Dentro de los postulados se concluye que, por lo menos tres, se hallan explícita o implícitamente adoptados como presupuestos fundamentales de la actuación del S. S.: a) **postulado de la dignidad de la persona humana**: que se entiende como una concepción del ser humano en una posición de eminencia ontológica en el orden universal y al cual todas las cosas deben estar referidas; b) **postulado de la esencia social de la persona humana**: que es el reconocimiento de la dimensión social intrínseca e inalienable de la persona humana, de lo que, por consecuencia, se afirma el derecho del ser humano de encontrar, en sociedad, las condiciones necesarias a su autorrealización; c) **postulado de la perfectibilidad humana**: se comprende como el reconocimiento de que el hombre es, en el ordenamiento ontológico, un ser que se autorrealiza en el plazo de la historicidad humana; en consecuencia lo que se admite es la capacidad y potencialidades naturales de los individuos, grupos, comunidades y poblaciones para su progreso y autopromoción.

Dentro de los **principios operacionales** de los métodos de acción, sin pretender agotar aquí su enunciación, reconociendo la necesidad de reflexión y análisis más profundos al respecto, se llegan a identificar los siguientes: a) estímulo para el ejercicio de la libertad de pensamiento y de la responsabilidad de las decisiones; b) respeto por los valores, normas y pautas culturales; c) motivación para el cambio en el sentido de autopromoción y de enriquecimiento de individuos, grupos, comunidades y poblaciones; d) actuación dentro de una perspectiva de globalidad de la realidad social.

Son elementos operacionales de la metodología, comunes a todos los procesos, **la participación** del hombre en todo el proceso de cambio y el **relacionamiento** entre profesional-individuos, profesional-grupo, profesional-comunidad y profesional-población, es-



tablecido de manera directa o indirecta, según sea y lo reclame el tipo de acción que va a ser ejercida.

ADECUACION DE LA METODOLOGIA DE LAS FUNCIONES DEL SERVICIO SOCIAL

El S. S., como técnica, dispone de una metodología de acción que utiliza diversos procesos. Los procesos de Caso, de Grupo y de Desarrollo de la Comunidad, consttuyen, hasta este momento, el «modus operandi» del S. S. en su labor de intervención en la realidad social, dado que sólo muy recientemente se inicia también la utilización del trabajo con poblaciones de manera más o menos sistematizada (2).

La intervención en la realidad, a través de los procesos de trabajo con individuos, grupos, comunidades y poblaciones, no es de ninguna manera una característica exclusiva del S. S. Lo que le es peculiar es el enfoque orientado por una visión global del hombre, integrado en su sistema social.

De acuerdo con la clasificación de las funciones del S. S. incluidas en este documento, que implica funciones a los niveles de política social, planteamiento, administración de servicios sociales y prestación de servicios directos, se verifica la necesidad de incorporación de nuevos procesos a los ya existentes.

Al analizar la naturaleza de los diferentes niveles de actuación del S. S., se infiere que éstos son de dos categorías: a) nivel de microactuación, y b) nivel de macroactuación.

El nivel de microactuación es operativo por esencia, comprendiendo las funciones del S. S. en los niveles de administración y de prestación de servicios directos.

El nivel de macroactuación comprende la integración de las funciones del S. S. a nivel de política y planteamiento para el desarrollo. Esa integración supone participación en el planteamiento y una implantación de una mejor utilización de la infraestructura social.

La infraestructura social es entendida aquí como «facilidades básicas, programas de salud, de educación, de vivienda y de servicios sociales fundamentales, que presuponen en conjunto atender a las siguientes condiciones: a) disponibilidad de un alto



potencial ocupacional para personas de diferentes grupos socio-económicos; b) utilización de la tierra en beneficio de toda la población, no sólo por el gobierno local, sino también por el empresario particular; c) existencia de una red adecuada de comunicaciones, tanto en el sentido de material (teléfono, radio, etcétera) como en términos de canales sociales para la comunicación de los grupos entre sí y de éstos con el gobierno; d) provisión de amplias facilidades socioculturales: instituciones educacionales, culturales, sociales, recreativas, etc.

Conviene resaltar, ahora, que la infraestructura social fue considerada de importancia vital, mereciendo idéntica prioridad, nunca inferior a la asignada para la solución de los problemas de infraestructura económica y física (3).

La aplicación de los procesos del S. S. varía de acuerdo con los niveles de actuación.

El nivel de microactuación comprende la prestación de servicios directos, a través de los procesos de Caso, Grupo y Desarrollo de la Comunidad, y proceso de Trabajo con Poblaciones. Este último, empleado en el nivel de macroactuación y de aplicación muy reciente, está exigiendo la elaboración de su metodología y estrategia de acción.

El proceso de Desarrollo de la Comunidad (D. C.) es igualmente empleado en ambos niveles. En el nivel de macroactuación, este proceso se inserta en sistemas nacionales o regionales de planteamiento como un instrumento para establecer **canales de comunicación con el pueblo y promover su participación en el proceso de planteamiento.**

A nivel de macroactuación el «modus operandi» del S. S. consiste en: a) participar en todas las fases de programación para el macro-plan; b) formular una metodología y una estrategia de acción para elaborar e implantar una política social definida; c) plantear e instrumentar la infraestructura social.

Los dos niveles de actuación mencionados forma la pirámide profesional necesaria al S. S. para la consecución de sus objetivos a largo plazo, como también de sus objetivos operacionales.



SERVICIO SOCIAL DE CASO

Considerándose que el S. S. de Caso posee un conjunto de conocimientos teórico-prácticos identificables y transmisibles, se torna más urgente, en este momento, focalizar algunos aspectos referentes a su utilización más adecuada a nuestra realidad, que la de prestar una atención particularizada a su teoría.

Así, partiendo de la premisa de que se emplea al S. S. de Caso junto a personas con problemas y dificultades de relación personal y social, es decir de interrelación social, se reconoce la validez de su utilización, tanto sea en profundidad a través de servicios especializados, como en su adecuación a nivel de ejecución de programas amplios y generales, es decir, integrado al proceso de desarrollo. En esta última perspectiva, su aplicación deberá ser acompañada por la utilización de los procesos de Grupo y de Desarrollo de la Comunidad.

Tal posición encierra para el S. S. de Caso las siguientes implicaciones: a) el S. S. de Caso debe ser aplicado de forma tal que capacite al cliente para integrarse a su comunidad en un proceso de desarrollo; b) el S. S. de Caso debe ser utilizado en aquellos sectores y con aquellos individuos que, de hecho, requieran les sea efectuado un socio-tratamiento en base a la relación Trabajador Social-cliente (esto es, adopción de criterios selectivos para su empleo); c) la aplicación del S. S. de Caso debe estar aliada a la de Grupo para el abordaje y tratamiento pleno de los aspectos comunes de los problemas identificados en los casos; d) debe también estar vinculado al desarrollo de proyectos de comunidades objetivando una mejor correspondencia social y la movilización de los individuos para la conjugación de esfuerzos que tiendan a remover, eliminar o prevenir las causas sociales de los problemas detectados a través del tratamiento de los casos.

Considerándose, entonces, su contribución para una mejor racionalización de la asistencia, para la acción del S. S. en otras áreas, aportando a esta adición las carencias y disfunciones sociales, se considera que también concurre y ayuda para la capacitación profesional. Uno de los aspectos de esta capacitación sería el tipo de abordaje individualizado.

SERVICIO SOCIAL DE GRUPO

El concepto de S. S. de Grupo se modificó como consecuencia de la evolución histórica del proceso. Tradicionalmente, la acción del trabajador social se concentraba en el grupo en sí y se circunscribía a sus límites. Hoy, en cambio, se busca también la inserción efectiva del grupo en un proceso social más amplio. La naturaleza del proceso es entendida, ahora, como socio-educativa, pudiendo también tener carácter terapéutico y/o preventivo.

Para hacer un análisis y establecer un contenido funcional del concepto se presenta especialmente apropiada la definición de Konopka: «El S. S. de Grupo es un proceso de S. S. que, a través de experiencias propiciadas, busca capacitar a los individuos para que mejoren sus posibilidades de una buena interrelación social y poder enfrentar de un modo más efectivo sus problemas personales, grupales y comunitarios».

De este concepto se infiere que existe una correlación significativa entre capacidad de relacionamiento social y experiencia de grupo. Se concluye, entonces, de esta definición que las personas necesitan de ayuda, muchas veces profesional, para poder desarrollar y perfeccionar sus potencialidades para la relación.

Las tendencias actuales del S. S. de Grupo implican un uso consciente del grupo como instrumento para el alcance de los objetivos buscados, lo que es una ampliación de las funciones tradicionales del S. S. y consecuentemente, una inclusión de nuevas funciones para la inserción de los miembros en programas sociales más amplios como asimismo la creación de una preocupación del individuo-grupo por los cambios socio-culturales.

El objetivo del S. S. de Grupo es, para finalizar este análisis, capacitar a los miembros del grupo para una participación efectiva y consciente en los procesos sociales.

Como base de referencia para esta participación, se considera que el contexto del grupo, representa una respuesta a las necesidades psico-sociales de la persona humana, que las vivencias en grupo responden a estas necesidades y que el propio grupo es un instrumento de actuación en la comunidad a la cual pertenece y en la cual se halla inmerso.

Los objetivos operacionales del S. S. de Grupo están condicionados por tres variables que deben ser consideradas global



y simultáneamente: las necesidades de los miembros, la finalidad de la tarea y el objetivo profesional del trabajador social.

Las funciones del S. S. de Grupo responden a dos tipos principales de necesidad: a las de los propios participantes del grupo, por cuanto las experiencias de grupo atienden a necesidades individuales, tales como pertenencia y autoafirmación, y a las necesidades de la sociedad en la cual el grupo se halla insertado, ya que las experiencias de grupo desarrollan el espíritu de cooperación y ayuda mutua.

El S. S. de Grupo contribuye de modo efectivo para el proceso de cambio social, por cuanto busca la adecuación de la ambivalencia humana.

La dinámica individual proviene de esta ambivalencia. En cuanto ser ambivalente, el hombre vive en constante búsqueda de formas adecuadas de autorealización a las que tanto más se aproxima cuanto más desarrolla en sí mismo la capacidad de interrelacionarse positivamente (personal o grupalmente). Estas interrelaciones constituyen la condición y el recurso básico para los cambios sociales, al mismo tiempo que, por sí mismas, representan cambios.

Así, al intervenir en los procesos grupales asegurando que ellos se desencadenen y desarrollen en sus formas más positivas, el S. S. de Grupo contribuye decisivamente para introducir los cambios sociales en la justa medida de las necesidades.

Se considera que algunos aspectos de interés para los trabajadores sociales de grupo merecen aún mucho estudio y profundas reflexiones. Dentro de ello merecen citarse: el concepto de liderazgo, el conocimiento y uso de actividades grupales por parte del Trabajador Social, los grupos atendidos por éstos en cuanto grupos de formación social y de actuación social, y los campos de actuación del S. S. de Grupo.

DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

En una vista panorámica de la situación mundial, se observa que el proceso de Desarrollo de Comunidades (D. C.) se encuentra apenas en su fase de implantación y también que el desarrollo de programas se hace mediante equipos interdisciplinarios en los que no siempre está incluido el Trabajador Social.



Se nota, además, que los profesionales de esos equipos suelen recibir una formación básica teórica y una práctica similar a la de la formación de los Trabajadores Sociales.

Desarrollo de la Comunidad es un proceso interdisciplinario que busca capacitar a la comunidad para que se integre en el proceso de desarrollo a través de una acción organizada para atender a sus necesidades y la realización de sus aspiraciones.

La caracterización del D. C. como proceso interdisciplinario, proviene del hecho de que su realización debe ser siempre conseguida a través de proyectos integrados, que el economista Dirceu Pessoa define como: «empresa que envuelve diversos sectores y, por tanto, objeto de actividades multiprofesionales interdependientes que deben ser conducidas integralmente».

Para aclarar con mayor profundidad el contenido del D. C. conviene recordar el documento de O. N. U. (4) que destaca las cuatro contribuciones del D. C. en los programas de desarrollo nacional: «a) genera un crecimiento económico y social en el plano local; b) constituye un canal adecuado para la mutua comunicación entre gobierno y pueblo; c) colabora en la formación del capital social básico y la expansión de la infraestructura por medio de la incentivación de las iniciativas locales en esos sectores, ahorrando recursos gubernamentales que podrán entonces destinarse a inversiones nacionales más importantes; d) crea, en muchos países, las condiciones previas necesarias para la evolución de las organizaciones gubernamentales locales o para el fortalecimiento de instituciones que quedaron estacionarias o que no se adaptaron a los cambios».

Contribuyendo a la formación del capital social básico y a la expansión de la infra-estructura, se amplían las perspectivas del D. C., resaltando su integración al desarrollo socio-económico, a través del estímulo del capital humano, «transformando recursos humanos ociosos o carentes de capacidad productiva, dentro de los objetivos explicitados por las propias comunidades (5).

En una dimensión de integración, considerando al D. C. como un proceso interdisciplinario, se hace resaltar la necesidad de que el S. S. esté presente en todas las etapas de trabajo, para buscar junto a los demás miembros la perspectiva global de todos y cada uno de los programas sectoriales.

Por otro lado, focalizando el papel del S. S. en la integración de la comunidad para el proceso de desarrollo, su presencia es



requerida en todas las fases de la acción metodológica y de la dinámica del proceso.

A partir de esas consideraciones, la contribución específica del S. S. en los equipos profesionales de D. C. puede ser definida así: a) participar en investigaciones operativas; b) contribuir en la elaboración de pautas para el estudio, análisis-diagnóstico y evolución de programas; c) establecer canales de comunicación con la comunidad, suscitando su participación en el estudio, análisis-diagnóstico, planteamiento y evolución; d) contribuir a la adecuación de las prioridades reales (o técnicas) y prioridades sentidas por la comunidad; e) dinamizar a la comunidad para su integración en el proceso de desarrollo; f) suscitar innovaciones que estimulen a la comunidad para adoptar actitudes y comportamientos que la eleven y capaciten para poder optar y tomar decisiones.

Se usa mucho la misma terminología para la denominación del proceso global como para la actuación propia y exclusiva del S. S.

Entre los distintos profesionales, hay actualmente una tendencia al uso del término Desarrollo de la Comunidad, mientras que la expresión Servicio Social de Comunidad está siendo usada cada vez más, en forma restrictiva para designar lo que es de la esfera específica del S. S.

Las escuelas de S. S., en razón de disposiciones legales, en su documentación oficial utilizan la denominación «Desarrollo y Organización de la Comunidad» (D. O. C.).

Se observa que las diferentes expresiones adoptadas acompañaron a la continua evolución en la aplicación del proceso, de acuerdo con las características que el mismo asumió en sus diversas etapas históricas y en los variados contextos sociales.

Las funciones del S. S. en D. C. están principalmente orientadas a producir el estadiño de los procesos de toma de conciencia, motivación e implantación de liderazgos individuales, grupales e institucionales con sentido de desarrollo. Le cabe, por tanto, aplicar técnicas que actualmente están en muy variados grados de elaboración, tales como el abordaje individual y de grupo, de capacitación de líderes, de nucleamiento y organización de grupos, y de la utilización constructiva de las situaciones de conflicto y tensiones sociales.



INTEGRACION EN SERVICIO SOCIAL

Dentro de las nuevas perspectivas de la metodología operativa, se coloca la cuestión de la integración del S. S. El tema es muy discutible. Los elementos conceptuales son aún escasos. Las experiencias en marcha son todavía incipientes.

Esa búsqueda de integración evidencia el deseo de lograr un mayor rendimiento del S. S., pudiéndose ya identificar algunas formas de trabajo como una aproximación a una integración.

Esas formas de trabajo, en la práctica se presentan sobre los siguientes aspectos: a) una misma organización aplica, simultáneamente los tres procesos; b) la acción está dirigida a una misma clientela, o sea, individuos y grupos integrantes de una misma comunidad o población; c) las características personales de la clientela y las condiciones ambientales del área de actuación determinan la importancia de cada proceso; d) identificación de la problemática y definición de las áreas de abordaje a través de S. S. de Caso, S. S. de Grupo, Desarrollo de la Comunidad y Trabajo con poblaciones; e) atención de casos, grupos, comunidades y poblaciones en función de problemáticas específicas y a través de programas y/o proyectos que atiendan a esas problemáticas.

La Integración de docencia, de ejercicio profesional y de investigación asume las siguientes características: a) los programas teórico-prácticos de aprendizaje y los programas profesionales se desarrollan bajo perspectivas de programas y proyectos integrados; b) la experimentación en estos dos niveles de programas ofrece campo propicio para la investigación; c) los agentes de investigación enriquecen así su experiencia, favoreciendo la actualización de conocimientos y la síntesis de las ciencias humanas.

UTILIZACION DE LA ADMINISTRACION EN SERVICIO SOCIAL

La administración **no** es un proceso específico del S. S. El Trabajador Social, con todo, en el ejercicio de su profesión desempeña funciones administrativas cuando: a) ocupa cargo directivo y de coordinación de equipos en la administración de programas; b) colabora a nivel de formulación de decisiones administrativas; c) participa en la formulación de la política de acción.



La administración constituye, entonces, una disciplina profesional definida, dotada de un cuerpo propio de teoría y técnicas.

De hecho, la acción del S. S. presupone siempre la existencia de cuadros organizativos y, consecuentemente, el manejo de los procesos administrativos, como apoyo para la ejecución de sus actividades. Por lo tanto cabe exigir estudios y conceptualización de un campo de la administración volcado o referido específicamente a la problemática propia del S. S.

La «Administración en Servicio Social» constituiría una especialización, como ya existe por ejemplo en términos de Administración Hospitalaria y Administración Escolar.

La preparación adecuada en esa especialización debe constituir un requisito fundamental para el profesional de S. S. llamado a ejercer funciones administrativas dentro de su campo de acción técnica.



-
- (1) En este documento el término «poblaciones» significa un conjunto de familias y de individuos localizados en un área determinada, continua o no, que presentan ciertas características comunes de vida, sin llegar a constituir propiamente una comunidad.
 - (2) Para algunos, el S. S. no completó todavía todas las fases de un proceso metodológico universalmente aceptado. Otros proponen la sustitución de los términos «estudio», «diagnóstico» y «tratamiento» por «estudio y análisis diagnóstico», «planteamiento», y «ejecución», por juzgar que éstos tienen una connotación más adecuada a tal fin. Se produce duda al usar esta última terminología, en cuanto a la adecuación de los términos «ejecución» y «planteamiento» en el S. S. de Caso.
 - (3) Conceptos expresados por el grupo de trabajo de la Pre-Conferencia realizada en Charlottesville - Virginia, antecesora de la XIII Conferencia Internacional de Servicio Social - E.U.A. - 1966.
 - (4) Comunidad y Desarrollo Nacional - 1963 - O.N.U.
 - (5) Cuadernos de IBRA - Desarrollo de Comunidades - Río de Janeiro - Serie 1 - 1967.



análisis crítico del servicio social

por Augusto MICHAUD CHACON

En nuestro país, el Servicio Social Profesional data del año 1925 en que se creó la Escuela de Servicio Social de la Junta de Beneficencia, por iniciativa de los médicos Dres. Alejandro del Río y René Sand. Esta Escuela existe hasta hoy día y lleva el nombre del primero de los médicos nombrados.

En la creación de esta primera Escuela se contó con la colaboración de asistentes sociales belgas; posteriormente se crea la Escuela de Servicio Social Elvira Matte de Cruchaga, con influencia también Europea.

Posteriormente el Servicio Social ha recibido la influencia del Trabajo Social norteamericano y ha mantenido el aporte Europeo. Vale decir que el Servicio Social Chileno se ha mantenido constantemente orientado por el trabajo social de países altamente desarrollados, con una realidad social muy distinta a la nuestra.

Las técnicas proporcionadas por este Servicio Social Europeo y Americano fueron incorporadas sin mayores modificaciones a la realidad social chilena.

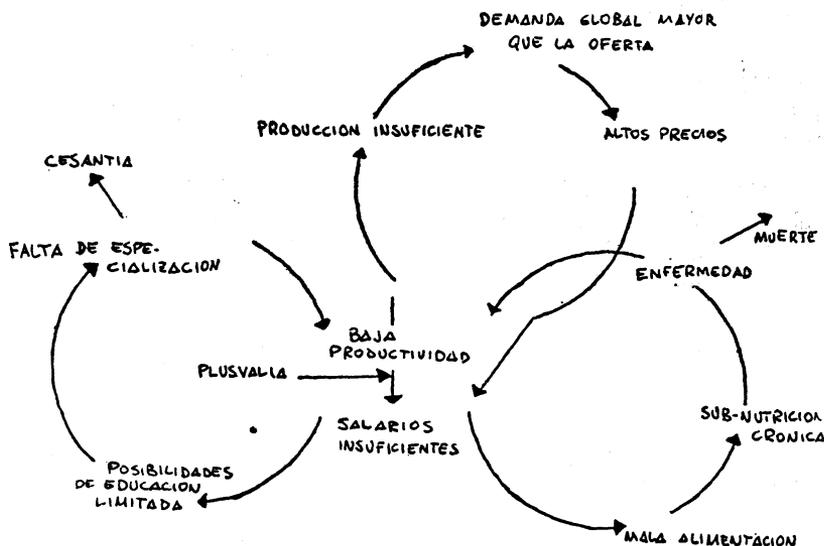
Característico de este Servicio Social, es considerar a la sociedad como un elemento que potencialmente permite al hombre el desarrollo pleno de sus capacidades y por ende, su labor se limita a adaptar al hombre a este medio para que así éste pueda desarrollarse.

Pero la realidad de los pueblos subdesarrollados es muy diferente; los elementos negativos de la sociedad se derivan en pro-



blemas sociales de diferente índole, que tienen su origen más que en un desajuste individual, en estructuras y sistemas sociales atentatorios a la dignidad del hombre. El hombre latinoamericano con un ingreso «per cápita» promedio, inferior a los US \$ 500, con grandes desniveles económicos entre clases sociales, con una producción baja, con bajos salarios, etc., no puede ser atendido de la misma manera que el habitante de países con un ingreso «per cápita» superior a los US \$ 1.500 anuales, con producción altamente industrializada y altos salarios. Los problemas de los primeros son problemas de subsistencia; los de los otros, problemas de acomodación.

Las estructuras económicas y sociales de los países subdesarrollados, se expresan para sus habitantes en carencia de oportunidades, carencia de instrucción y educación suficiente, mala producción, bajos salarios, mala alimentación, subnutrición crónica, dependencia del extranjero, etc., etc. y ello en medio de un círculo vicioso que es necesario romper de alguna manera.



Frente a este esquema atentatorio contra el hombre, el Servicio Social ha ofrecido como solución la adaptación del hombre



a esta sociedad. Indudablemente, se trata de un planteamiento errado que requiere una reorientación.

OBJETIVOS Y VALORES DEL SERVICIO SOCIAL ACTUAL Y FUTURO

El objetivo final del Servicio Social se ha planteado siempre como el de lograr un mayor Bienestar Social para el hombre (individual y generalmente considerado). Dicho objetivo mantiene toda su validez, a lo más siguiendo una línea desarrollista podríamos agregar que se aspira al Bienestar y Desarrollo Social.

Para llegar a este Bienestar Social el Servicio Social ha considerado tradicionalmente al hombre en forma individualista, al igual que los grupos y las comunidades. El hombre debe ser capaz de desarrollar su personalidad, y solucionar por sí solo sus problemas. El grupo debe tratar de desarrollar la personalidad de sus miembros, etc., etc. Por ello, entre sus principios filosóficos da especial énfasis a los principios individualistas: autodeterminación, aceptación, capacidad de cambio, etc.

Una concepción nueva se plantea al señalar como camino para un bienestar social el buscar la creación de una sociedad que brinde al hombre un marco de existencia que le permita su desarrollo y considerar a hombre como integrado en una comunidad y valioso para ella.

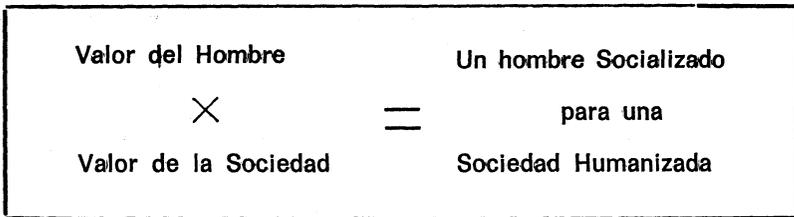
Los valores de este Servicio Social se expresarían en:

Valor del Hombre: El hombre es valioso en sí mismo, pero alcanza su pleno desarrollo en la medida que es valioso para los otros hombres. Un segundo principio sería el de

Valor de la Sociedad: La interacción de los hombres en sus distintas maneras organizativas es valiosa, en la medida que es valiosa para los hombres que lo integran. En este caso hay un entroncamiento y relación muy íntima entre ambos valores.

A través de ellos buscamos un hombre socializado, incorporado a la Comunidad donde es agente actuante y pensante de ella, para su progreso y mayor bienestar. Encontramos una Sociedad al servicio de todos los hombres y no sólo de una minoría, una Sociedad Humanizada para un Hombre Socializado.





CONCEPTO DE SERVICIO SOCIAL

De acuerdo con los objetivos y principios planteados, debemos llegar a formular un concepto de Servicio Social.

Es indudable que los objetivos planteados no pueden desarrollarse sin una adecuada base científica, la que encontramos en las Ciencias Sociales. Estimamos ciencias-sociales a todas aquellas que estudian al hombre en su dimensión de relación y conducta social o al producto de esta relación que es la sociedad. Serían así Ciencias Sociales la Historia, Psicología, Antropología, Sociología, Economía, Política Social, etc., etc. Frente a ellas el Trabajo Social participa aplicando sus conocimientos al campo del Bienestar Social. Servicio Social, así considerado, sería una técnica (o tecnología) aplicada a la praxis de las Ciencias Sociales para un mayor bienestar social.

Para realizar su trabajo, el Servicio Social se aplica a la consecución de dos objetivos básicos:

1. Mejoramiento del Medio.
2. Incorporación del Individuo.

1. Mejoramiento del Medio:

El Medio Social es producto de Valores y Normas aceptadas en esa particular sociedad. Ella, en defensa de estos valores, institucionaliza normas en sistemas sociales, los que a su vez generan estructuras. Estas estructuras sociales dotarán al hombre de status dentro de la sociedad, status que a su vez generarán funciones o roles.

El mejoramiento social del medio estaría encauzado principalmente a lograr que todo este sistema formara para el hombre un marco vital adecuado para un desarrollo pleno.



La búsqueda de este mejoramiento del medio entraña necesariamente una orientación y en ella encontraremos posiciones ideológicas políticas. En este momento se perfilan claramente dos líneas de influencia para el trabajo social, una línea de ideología marxista y una línea de ideología desarrollista.

En relación a los caminos para lograr el mejoramiento del medio, la línea marxista (sólo en este aspecto y haciendo abstracción del resto de la ideología marxista) plantea la necesidad de un reemplazo del sistema social capitalista; ello necesariamente implica un ajuste en valores, normas y estructuras sociales.

En la línea del sistema desarrollista (que incluye variadas ideologías políticas coincidentes en este aspecto), se plantea la sustentación del sistema social, pero con adecuación de valores y estructuras sociales. Vale decir que propugna la adecuación de las actuales estructuras, modificando unas, reemplazando otras y manteniendo unas terceras; pero sin llegar a un sistema marxista de organización y gobierno.

Ambas líneas procuran el mejoramiento de la sociedad, ambas líneas coinciden en la necesidad de cambio de estructuras, sólo varían en la sustentación o no del sistema social y especialmente en los medios de acción; aunque esto también varía de acuerdo con las diferentes tendencias políticas tanto en la línea marxista como desarrollista.

Frente a estas dos líneas, es indudable que el Servicio Social como tecnología no se manifiesta, sin prejuicio de que los trabajadores sociales como miembros de la sociedad sí lo hagan, teniendo en claro que por último será la propia sociedad la que elija su propio camino, el que, cualquiera que sea nuestra ideología personal, deberemos respetar como determinación.

2. Incorporación del Individuo:

Es indudable que el Servicio Social nunca ha buscado hacer las cosas para sus clientes; sino que con ellos, consecuentemente con esto, todo este proceso de cambio requiere la participación de los individuos miembros de la sociedad.

La incorporación del individuo en busca de su participación social, no es fácil obtenerla; una de las características de la marginalidad radica principalmente en esta abulia para salir de ella.



El Servicio Social entonces, como educador social, deberá buscar la manera de provocar en los individuos miembros de la sociedad el interés por incorporarse a la transformación de la misma. Aquí se han señalado caminos tales como el de la concientización, las motivaciones a una acción, la incentivación de críticas positivas, etc., etc.; todas ellas en búsqueda de esta participación activa del hombre, proyectada en beneficio de la Comunidad que le rodea.

Dentro de las comunidades humanas siempre habrá individuos que actúan como una rémora al mejoramiento de las mismas y frente a ellos el Servicio Social debe actuar a fin de facilitarles su adecuación e incorporación social.

Sin pretender dar una definición podríamos decir en síntesis que el Servicio Social Profesional es la tecnología que hace una praxis de los conocimientos de las Ciencias Sociales, orientada al Bienestar Social a través del Mejoramiento del Medio y la incorporación de los individuos; procurando un hombre participante de un medio social que constituya un marco adecuado a su desarrollo pleno.

ROL DEL ASISTENTE SOCIAL

De acuerdo con lo expresado anteriormente cabría definir cuál es el rol que le compete al profesional del Trabajo Social.

Siendo el Servicio Social una técnica, su profesional debe también serlo, para ello deberá recurrir a métodos propios de su profesión y un actuar ajustado a conocimiento científico y de ninguna manera llevado por el azar o por actitudes personales.

De acuerdo con la orientación de esta técnica, el trabajador social es un agilizador del cambio social. El cambio necesariamente ocurre; ahora bien, conscientes de lo inadecuado de nuestro medio social, se plantea la necesidad de apurar este cambio. Considerando que tenemos como meta del cambio el mayor bienestar social, el trabajador social debe ser un orientador del cambio en este sentido, respetando esta meta por sobre las conveniencias u orientaciones políticas personales.

Por la necesidad de analizar los aspectos que hay que mejorar en la sociedad el trabajador social debe ser crítico de la misma,



pero en una crítica positiva y activa, una crítica que involucre la búsqueda de soluciones y la participación del mismo en un compromiso personal en ellas.

Conscientes, por otra parte, de la necesidad de incorporar al miembro de la sociedad en este proceso, el Asistente Social es un activador de la incorporación del hombre en un proceso de promoción humana y social que saque a los individuos de una indiferencia resignada a sus actuales condiciones para interesarlo en el cambio y mejoramiento de las mismas.

En síntesis al Trabajador Social le competen los siguientes roles (serían los fundamentales de los que se podrían derivar otros).

1. Técnico Profesional.
2. Agilizador y Orientador del Cambio Social.
3. Crítico Social y activo positivo.
4. Educador Social promotor en la incorporación de individuos.

Para cumplir con estos roles es indudable que requiere de metodologías profesionales, que como veíamos anteriormente es necesario adecuarlas a las actuales circunstancias y orientación del Servicio Social.

ANALISIS CRITICO Y SUGERENCIAS DE REORIENTACION DE LOS METODOS PROFESIONALES DE SERVICIO SOCIAL

1. Generalidades.

Los Métodos de Servicio Social se han señalado siempre como procesos desarticulados entre sí, con finalidades diversas y formas de actuación también distintas. Frente a ello actualmente se plantea la posibilidad de hablar de un método de Servicio Social con diferentes técnicas. Referente a este aspecto, los trabajos emprendidos, principalmente por la Escuela de Servicio Social de la Universidad Católica de Chile, aún no han sido dados a conocer públicamente, razón por la cual no insistiremos en este aspecto.

Otra variante está en plantear dos tipos de métodos: Métodos operacionales, considerando como tales los que actúan directamente con individuos, grupos o comunidades, y Métodos Genera-



les aquéllos que participan de los operacionales incidiendo en su aplicación. Estos métodos actuarían vinculados entre sí, mirando al trabajo social como un todo en el cual la investigación se traduce en programas y planes de acción, que se realizan a nivel de individuos, grupos y comunidades y son controlados en su realización a través de la Supervisión.

Métodos Operacionales	Métodos Generales
Servicio S. de Caso	Investigación Social
Servicio S. de Grupos	Administración Social
Desarrollo de la Comunidad	Supervisión

En la integración de Métodos el trabajo social podría plantearse de la siguiente manera: Partiendo del conocimiento de una realidad dada (Investigación) se planifica y realiza un programa (Administración). El éxito del programa dependerá en gran medida de la capacitación de los profesionales (Supervisión). El programa planificado se realizará a través de los métodos operacionales; partiendo a manera de ejemplo, de un programa de Desarrollo de la Comunidad, será necesario para su cumplimiento de la existencia de grupos (Servicio Social de Grupos) y tanto dentro de éstos como de la Comunidad misma se advertirá la presencia de individuos desajustados que constituirán una rémora al programa y que será necesario atender como Casos Sociales.

En estos Casos Sociales, como a través de la participación de los grupos se advertirán nuevos aspectos que abordar en los programas de desarrollo comunal. Del conjunto de la aplicación de los métodos operacionales se obtendrán nuevos aspectos que investigar.

2. Adecuaciones Generales del Método de Caso.

En el Método de Caso hasta ahora usado, prima una orientación psicológica, parte de los problemas para llegar al individuo. Los tratamientos para ser efectivos son largos y por ende costosos. Es el método más usado por los trabajadores sociales y en la mayoría de las veces es poco productivo por actuar a un nivel individual.

La nueva orientación del método de caso estimamos debe partir considerando al caso como una muestra de las problemáti-



cas sociales, por ende requiere una orientación más sociológica. Además deberá estar integrado a programas de bienestar social general de tal manera que sea efectivo. Debe partir del hombre relacionándolo con una sociedad determinada, para que partiendo del hombre se llegue a una cabal comprensión de los problemas en que se consideren los valores y normas de la sociedad a que ese hombre pertenece y cómo éstas le afectan; tiene como finalidad el que ese hombre asuma una actitud crítica positiva y activa frente a esta problemática y así participe en forma útil a su comunidad.

La activación de la crítica del cliente deberá canalizarse a través de la participación del sujeto de atención en trabajos de grupo y desarrollo comunal.

3. Actuaciones Generales al Método de Grupo.

El Servicio Social de Grupo se ha planteado y cumplido preferentemente como un trabajo educativo, especialmente recreativo y con un sentido individualista. Los grupos crecían y maduraban para sí. Los individuos iban al grupo en búsqueda del aprendizaje de una manualidad de uso personal.

Se considera que en una nueva orientación del Servicio Social, el Grupo debe ser fundamentalmente un grupo de educación socializante, en que se refuercen en los individuos los valores sociales, se les ayude a realizar una crítica positiva de la realidad social que los rodea y que esa crítica se proyecte a una acción positiva integrando el grupo del Desarrollo de la Comunidad. Este trabajo sería el fundamental del Asistente Social, sin prejuicio de que las actividades que deban realizarse se utilicen como un medio para unir al grupo y sean cumplidas por auxiliares cualquiera sea su nombre.

4. Adecuaciones Generales al Método de Desarrollo de la Comunidad.

Este método ha sido el menos desarrollado por los Asistentes Sociales, si bien de él han hecho mucho mayor y mejor uso otros profesionales como educadores, sanitarios, profesores primarios, etcétera.

Los trabajos de Desarrollo de la Comunidad en Servicio Social se han proyectado en el común de los casos siguiendo aproxima-



damente la misma línea del Método de Caso Social. Su finalidad era hacer a la Comunidad autosuficiente frente a sus problemas. Los programas eran restringidos a campos o áreas reducidas y se encuentran desligados de una visión de problemas a nivel regional o local.

Estimamos que los trabajos de Desarrollo de la Comunidad deberán orientarse fundamentalmente a generar en las comunidades fuerzas vivas de Cambio, incorporando las Comunidades a programas regionales y nacionales como elementos valiosos y agentes efectivos del cambio social

Es necesario despertar en las comunidades la conciencia de responsabilidad en los problemas nacionales, que adviertan que sus problemas no representan sino un ejemplo de los problemas generales de toda una América y un País Subdesarrollado y que sus esfuerzos deben integrarse a un todo nacional a lo menos.

5. Adecuaciones Generales al Método de Investigación Social.

Las investigaciones sociales realizadas en Servicio Social son bastante escasas, generalmente se limitan a relatar experiencias o a estudiar condiciones particulares de ciertos grupos sociales. Son autónomas y por ende no coordinadas a otras investigaciones, lo que aumenta sus costos. Rara vez estas investigaciones han servido de base a programas de bienestar social.

Estimamos que la Investigación Social pura, que busca el solo saber, es un lujo demasiado grande para los países subdesarrollados; es necesario que las Investigaciones sociales se traduzcan en programas y se realicen en la medida que así lo requieran éstos. Bien entendido que una buena investigación aplicada será la mayor garantía de éxito de un programa. Estimamos además que estas investigaciones deben estar integradas y ser partes de otras, de tal manera que sin acrecentar sus costos puedan ofrecer visiones amplias de la realidad nacional.

6. Adecuaciones Generales al Método de Administración (Planificación).

La Administración actual de los Servicios Sociales es limitada. Por una parte, rara vez incluye una planificación a lo menos anual de los trabajos, la administración se limita a nivel de servicios y muchas veces sólo se trata de reglas generales de oficina.

Estimamos que la Administración en Servicio Social se refiere principalmente a la Planificación, Programación, Realización, Control y Evaluación de Programas Sociales claramente especificados, basados en una investigación social previa que garantice la buena productividad de los esfuerzos y recursos en general que se emplean.

Esta Planificación debe estar entroncada a una Planificación Nacional y al respecto existen dos variantes, una la creación de un Ministerio de Bienestar Social que asigne los recursos de profesionales de Servicio Social a diferentes sectores para su atención y realice la Planificación Nacional, de tal manera que todos los asistentes sociales dependan de dicho Ministerio, y otra la de procurar la Coordinación de los Servicios Sociales de las distintas Instituciones a través de una Oficina Coordinadora de Servicios de Bienestar Social. De todas maneras se estima que la actual estructuración de los Servicios Sociales favorece la duplicidad de esfuerzos y de atención.

Ambas ideas coinciden en que para lograr una mejor productividad del Servicio Social éste debe ser coordinado, ligado a planificaciones de tipo nacional y sectorizado.

7. Adecuaciones Generales al Método de Supervisión.

Actualmente la Supervisión administrativa, prácticamente, o se hace en muy pequeña escala o no se realiza. Esta Supervisión es de efectividad relativa y más bien rechazada que aceptada. Se limita a aspectos técnicos metodológicos de Servicio Social.

Se estima necesario que la Supervisión debe hacerse para ir perfeccionando los profesionales de Servicio Social y más aún orientándolos a la nueva concepción del trabajo social. Tiene que ser relacionada a los programas generales de Servicio Social y para ello deben ligarse los aspectos técnicos metodológicos con los aspectos administrativos programáticos.

CONCLUSIONES

El presente trabajo pretende dar una base para una elaboración detallada de una nueva reorientación del Servicio Social.

Estimamos que ese trabajo debe originarse a nivel de las Escuelas de Servicio Social, teniendo para ello dos focos de acción,



por una parte su alumnado, por otra los profesionales de Servicio Social.

Estimamos que esta reorientación debe ser dada a conocer, principalmente a los jefes de Servicios Sociales en general, a fin de motivar en ellos su interés por incorporarse a este proceso de revisión.

Consideramos que para su aplicación se encontrarán numerosas dificultades tanto por parte del sector empleador como del sector atendido, debido a la imagen actual del Asistente Social como dispensador de servicios, la cual es necesario cambiar.

Para abordar este problema, es necesario que los trabajadores sociales se preocupen por divulgar la verdadera imagen que se requiere buscar.

Estamos conscientes de que este cambio demandará de bastante tiempo, a lo menos cinco años, razón por la que es urgente iniciarlo cuanto antes.



concepto y metodología de la administración en el servicio social

por Clelia CALDERARO DE DEL POZO

IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION EN SERVICIO SOCIAL

La administración, como experiencia, es uno de los aspectos más antiguos de la actividad del hombre, en forma organizada.

«La Biblia tiene comentarios sobre los problemas administrativos de Moisés como Ejecutivo del pueblo Israelita; los egipcios con sus pirámides perpetuaron la evidencia de sus destrezas administrativas y sus habilidades en la ingeniería; las experiencias militares, religiosas y comerciales del hombre han requerido decidida intervención del razonamiento administrativo. Este uso de la razón en la actividad administrativa afianza sus elementos filosóficos. Como ya antes ha dicho John Kidneigh la calidad del servicio depende entre otras cosas, del uso de la razón en los procedimientos varios» (1).

En todas las actividades que el ser humano ha realizado a través de la historia, de alguna manera presentan un orden de realizaciones que hoy se ha ordenado y sistematizado con la denominación de «administración».

El vasto campo social, tomando esta idea, la incluye en la organización del esfuerzo humano; pero más específicamente el Servicio Social la asimila paulatinamente, como parte de su formación y como base de la estructura de sus programas.

En 1933, comienzan los primeros intentos de incorporación de las técnicas de la administración, pero con un concepto limitado,



referido exclusivamente a las funciones de la dirección, hasta que aproximadamente en 1940, se descubre un verdadero interés en la materia, para asimilar posteriormente entre 1940 y 1950 a la administración con «un lugar preminente y permanente en la estructura del programa de la Conferencia Nacional de Servicio Social, y en los planes ordinarios de estudio de las escuelas profesionales» (2).

En cualquier parte que un grupo de personas se asocien, con el propósito de realizar un trabajo, al querer llegar por medio de la tarea a un propósito común determinado, se ponen en juego una serie de fases que convierten en acción los propósitos enunciados y la finalidad que persiguen que no son más que formas rudimentarias del proceso administrativo, cumplidas en forma empírica.

El Servicio Social cuando reconoce la administración y su valor práctico inserta en su metodología el estudio, ya que la práctica se realiza casi totalmente dentro de instituciones organizadas.

El trabajador social debe entender entonces que, si va a asumir la responsabilidad que le corresponde en la transformación de objetivos en realidades, propiciando cambios y ajustes, la administración como método y como proceso, debe penetrar dentro del esquema conceptual, referencial y operativo que su profesión le indica como meta cierta.

El conocimiento administrativo, no sólo es inherente al trabajador social-director o ejecutivo. El primer pre-requisito para la utilización efectiva del aprendizaje de esta ciencia, es que el trabajador social reconozca que la práctica del Servicio Social forma parte integral de la administración, y que el proceso administrativo en menor escala y con denominaciones específicas para cada método, entra en juego en su labor de campo.

Si analizamos el contenido, la filosofía y los principios que envuelven a los procesos administrativos, observamos que son los mismos que preconiza como válidos el trabajo social.

Paralelamente a la aplicación de los conocimientos administrativos en la efectividad del trabajo, el escenario donde cumple su actividad el trabajador social, es también fuente de conocimientos, cualquiera que sea la institución donde se realice, y que le demostrarán que «la administración es un proceso en el cual participan responsablemente los miembros del personal y que ayuda



al estudiante a prepararse para el rol que va desempeñar en su trabajo temporal o permanente dentro de la profesión del Servicio Social» (3).

Muchos profesores de Administración del Servicio Social, tales como Kidneigh de la Universidad de Minnesota y Harley Trecker de la Universidad de Connecticut, han utilizado la experiencia práctica de sus estudiantes para vitalizar la enseñanza de la cátedra.

En cualquier institución el trabajador social no sólo presencia, sino que se ve envuelto en situaciones administrativas, que debe reconocer en su verdadero valor profesional.

El conocimiento del proceso administrativo, además, parecería que constituye un refuerzo de la metodología y su dinámica de acción.

La misión de este manual no es pues ser normativo en materia administrativa para el Servicio Social, sino mostrar al estudiante promedio, que la administración tiene valor por sí misma, como método, como ciencia y como arte, y, a la vez, resalta la forma de cómo el proceso administrativo es algo que se cumple en la ejecución de su tarea específica.

CONCEPTO DE ADMINISTRACION EN SERVICIO SOCIAL

Antes de referirme a Administración en Servicio Social, es necesario presentar una definición de «administración» en sentido general, como se aplica comúnmente en administración pública, y que se enuncia como «todas las actividades encaminadas a implementar la política pública tal como ha sido delineada o formulada por las autoridades pertinentes».

Para el Servicio Social y para los trabajadores sociales que poseen una imagen integrada de los hechos sociales, administración significará: **«toda la serie de actividades encaminadas a hacer comprender e instrumentar el análisis funcional de la acción social»**, comprendiendo como acción social todo hecho que se produce en el mundo en que nos movemos, en relación de persona a persona y de éstas con los demás.

Al incorporar el Servicio Social para su formación, la Administración y Organización de agencias sociales, como tema de



su capacitación académica, inserta el proceso administrativo organizativo de agencias como una destreza que debe dominar el técnico social. El estudio de administración y organización de agencias es ya parte básica del programa de estudios de las escuelas de Servicio Social, por lo que supone el conocimiento adecuado y sistemático de la experiencia administrativa, con una interpretación adecuada y lógica dentro de su específico quehacer social.

Administración, para el Servicio Social, implica entonces un proceso comprensivo que debe ser compartido por cada una de las personas involucradas en determinada tarea, solamente realizable si está basamentado en normas y valores del Servicio Social moderno:

- 1) respeto por el ser humano cualesquiera sean su condición o status;
- 2) respeto por su libertad dentro de las leyes y pautas culturales, y
- 3) derecho a su bienestar Integral.

El Servicio Social, ha sido definido como una actividad organizada, con fundamentación científica que por medio de sus métodos y técnicas específicas, procura que los individuos, grupos y comunidades logren un adecuado ajuste social, acorde con su medio y con su tiempo.

Si la administración entra dentro de la formación y enseñanza del Servicio Social, la instrumentación de sus técnicas y procedimientos propios harán posible:

- 1) la ejecución de la política administrativa de la experiencia práctica en Caso Social Individual, Servicio Social de Grupo, Organización y Desarrollo de la Comunidad para el Bienestar Social, y Supervisión;
- 2) la organización del medio institucional público o privado donde han de desarrollarse sus actividades específicas (agencias de bienestar social);
- 3) la formulación de programas con participación interdisciplinaria, interprofesional e interagencial.



EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION EN RELACION CON LOS METODOS DEL SERVICIO SOCIAL

El trabajo social supone:

- a) aprehender conocimientos;
- b) desarrollar actitudes;
- c) adquirir destrezas.

El bienestar individual y colectivo es su genuina preocupación.

La educación, el ajuste y el cambio muestran la efectividad de la tarea. Pero para que ésta tenga un alcance socialmente deseable, todo el quehacer profesional debe estar envuelto dentro de un funcionamiento administrativo, basado en pautas que tiendan a ampliar en todos los niveles:

- 1) el alcance de la libertad individual;
- 2) la oportunidad económica y social;
- 3) la democracia política.

El concepto de administración, al ingresar en el campo específico del trabajo social, condiciona la actuación de la relación trabajador social-cliente, en todos sus métodos, en base a la significación que el vocablo expresa.

1.—La Administración en Servicio Social de Casos Individuales.

Volviendo a la primera definición sobre administración como posibilitadora de «algo» —en este caso acciones constructivas— el trabajador social debe saber que tanto en su rol de guía, terapeuta o capacitador, el éxito reside en la forma **cómo administra el proceso de ayuda al cliente.**

En este método, su nivel profesional, el conocimiento que tenga del individuo y de su medio, y mediante la utilización de una relación, propicia cambios. Es en estos momentos un hábil administrador. Administrar el cambio significa reconciliar al individuo frente a su circunstancia, y para ello planifica con el cliente acciones, coordina para la conciliación de necesidades a través de los recursos que le brinda la comunidad, dirige técnicamente el proceso, controla la efectividad de su terapia con evaluaciones periódicas de los logros obtenidos.

Si desde un punto de vista general la administración tiende a compartir responsabilidades, delegar tareas y ampliar el área de



las comunicaciones, en el trabajo social de casos individuales, tales principios se ejecutan al compartir o delegar la responsabilidad de solución del conflicto en el propio cliente con el recurso que satisfaga su necesidad o problema.

2.—La Administración en Servicio Social de Grupo.

El Servicio Social de Grupo, es también campo propicio para que el líder profesional ejercite sus funciones de administrador de tarea, frente a un conjunto reunido, para la utilización de sus horas libres con fines socialmente deseables, como lo enuncia en su definición el método.

El proceso de formación, organización e integración que conforman las etapas del método, nos hablan de la necesidad de que el técnico social conozca los procedimientos adecuados para el logro de sus propósitos, que no son más que formas de administración trasladadas a un micro-grupo.

La literatura sobre administración, en los últimos tiempos, ha cambiado la denominación del «ejecutivo» (rol de administrador principal) para vertir un concepto más moderno: el de líder. Con ello se propone elevar el concepto de los administradores.

«En términos semánticos, ellos afirman que el administrador es en realidad un servidor de los subordinados y que su éxito es consecuencia de la forma que conforma las necesidades de éstos» (4).

Refiriéndonos al Servicio Social el líder profesional es aquí un administrador. Ejercita el arte y la técnica administrativa. Aunque la desconozca académicamente, asume implícita y prácticamente el rol de administrador, ya que en lugar de imponer decisiones, motiva y consulta; en lugar de dominar a su grupo, armoniza; y como buen administrador tiene sentido agudo de percepción para captar los procesos que invariablemente se darán en la vida del grupo (competencia, marginaciones, acomodación, conflicto), con el fin de canalizarlos adecuadamente en pro de un funcionamiento social adecuado.

3.—La Administración en la Organización y Desarrollo de la Comunidad.

En este método también el trabajador social ejercita y ejecuta una función de administrador. Todas las estrategias que le



competen a cualquier ejecutivo en cualquier organización, las pone en juego.

Frente al macrogrupo planifica la acción previa a la investigación; asume autoridad y responsabilidad que se derivan de su rol profesional, dentro del marco referencial comunitario; determina por orden de prioridades y en base a pautas culturales, el programa de realizaciones, abre cauces de intercomunicación, coordina el interés especial de la comunidad con los instrumentos institucionales y recursos que la comunidad brinda, organiza y controla el funcionamiento de grupos, sub-grupos, comités o comisiones y delega tarea y autoridad para que cada participante funcione en forma interesada en el logro del bienestar colectivo. Y por último interpreta los cambios psico-sociales que se producen, evalúa las acciones desarrolladas y expresa los resultados obtenidos.

No hace otra cosa que cumplir las funciones de administrar una tarea y un grupo heterogéneo, dentro de un área geográfica determinada.

4.—La Administración en Supervisión.

Las funciones relativas a selección, organización y desarrollo de los escenarios de instrucción práctica, así como la aplicación de la conferencia de supervisión, también hablan de la responsabilidad administrativa del supervisor dentro de su función docente.

El supervisor administra la experiencia práctica al adoptar procedimientos definidos para atender a todas las reclamaciones por parte del supervisado y su cliente. Es autoridad responsable para indicar el camino a seguir; es quien establece pautas para el delineamiento de normas mínimas y óptimas en relación con la prestación del servicio al cual pertenece; es quien determina si los conocimientos y la capacidad aplicados por el supervisado en el ejercicio de la tarea asignada, está a la altura de las condiciones requeridas por la agencia.

La discreción y pericia con que se maneja el proceso educativo, señala al supervisor como administrador de la enseñanza. Pero además, y específicamente, la supervisión conlleva un aspecto administrativo puro, que encuentra en su ejercicio íntima correlación con la ejecución del proceso administrativo. Encierra el mismo la planificación, coordinación, dirección y control.



Concebido así el proceso de supervisión como una dicotomía de factores (docente y administrativo), la faz administrativa constituye el elemento indiferenciado que la supervisión ofrece frente al campo empresario, industrial, comercial, etc., con la única especificidad de su tarea profesional.

La función del supervisor, siempre trae consigo, aparte de acción docente, la delegación frente a la agencia de la dirección, a la vez que inviste autoridad frente al supervisado, desarrollando también la quintuple función administrativa:

1. **Planifica** en base a objetivos flexibles y balanceados las acciones y recursos disponibles para el supervisado.
2. **Organiza** los grupos para la tarea de supervisión grupal.
3. **Coordina** la intercomunicación dentro de la institución o agencia.
4. **Dirige** el desarrollo de la práctica y su escenario.
5. **Controla** en su rol de autoridad formal y técnica, el ejercicio profesional de sus supervisados.

La propulsión del trabajo mediante una unidad de esfuerzos, los hacen ejecutar su rol de administrador de tareas o de operaciones, para que éstas funcionen con éxito, combinando con los procesos y procedimientos administrativos, las premisas fundamentales del trabajo social en supervisión, tales como:

- a) crecimiento;
- b) sostén;
- c) enseñanza;
- d) guía (presentación y discusión de alternativas).

En la breve reseña comparativa que antecede, se ve cómo el vocablo «administración» penetra y se manifiesta en el trabajo social.

Redefiniremos los términos, entonces.

Administración Pública «no es más que el medio o el conjunto de medios encaminados a conducir y hacer llegar la voluntad del poder central a la sociedad toda y de hacer subir al poder las fuerzas materiales y morales de la sociedad (5).

«Se puede considerar a la administración como el agente que administra, como la ciencia que guía e informa los actos del



administrador o como el conjunto de reglas a que debe atenerse. Es decir que ejecuta y posibilita acciones coherentes como institución social, para la sociedad.»

Administrar en Servicio Social es la adecuación en un campo específico determinado de los procesos y procedimientos de que se vale la administración pública para su acción.

El mismo trasfondo filosófico se percibe tanto en Servicio Social como en Administración Pública. El proceso administrativo lo posibilitan los hombres. Por lo tanto, Administración Pública es Administración de tarea y administración humana. Administración humana es administración social, que no es otra cosa que una nueva forma de ejecutar trabajo social.

«Un requisito fundamental para el mejoramiento de cualquier sistema de administración pública, es que esté basado en el disfrute de la libertad individual, estabilidad gubernamental, el orden público y un régimen de ley... La buena administración pública sólo puede florecer bajo un sistema donde la administración de la justicia esté basada en la protección igual de todos, la administración imparcial de los servicios gubernamentales y una disposición propicia para el cambio social» (6).

Administración en Servicio Social, ha dicho un educador, «es la conversión de una pauta, reglamento, ley o norma social, en un servicio» (7).

En forma más amplia, Arlien ha señalado que administración consiste en el proceso y los métodos mediante los cuales los objetivos de un programa se transforman en realidad a través de una estructura, y forma de operación que hace posible coordinar y unificar el trabajo de la gente (8).

Al significar administración, ejecución sistemática, productiva y satisfactoria en todos los niveles a través de un programa que la normatiza, la similitud con el cometido del trabajo social, puede sintetizarse en los siguientes cinco puntos:

1. Énfasis en la totalidad del proceso.
2. Principio de desarrollo y crecimiento.
3. Participación democrática de las personas involucradas en la tarea.
4. Mejoramiento individual y colectivo.
5. Ajuste o transformación.



EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

El proceso administrativo se compone de una **quíntuple función correlativa**:

- a) **Planificación.**
- b) **Organización.**
- c) **Coordinación.**
- d) **Dirección.**
- e) **Control.**

De la misma manera que en Servicio Social las etapas de cada método ofrecen una línea de continuidad e interrelación, también en administración, el proceso (etapas) no significa tabicación de cada una, sino que se pone énfasis en la totalidad que involucra una relación constante y armónica entre el agente propiciador (ejecutivo) y la estructura para una convivencia laboral satisfactoria y la prestación de un servicio o actividad en forma productiva.

La administración involucra en su contenido Administración Pública y Administración de Personal. El escenario de acción es el vasto campo social.

En Servicio Social la administración presenta dos aspectos a considerar:

- a) la adecuación del proceso administrativo a sus técnicas de trabajo que hacen posible la acción social con individuos, grupos y comunidades;
- b) la aprehensión del proceso para el funcionamiento de agencias en sus múltiples áreas de trabajo.

Voy a considerar a continuación las diversas etapas del proceso administrativo y su correlación con el Servicio Social.

1.—Planificación.

«Planificar es la actividad que se ocupa de preparar proyectos para el futuro, de la valoración de alternativas de acción y de los métodos por medio de los cuales se pueden llevar a cabo los proyectos escogidos» (9).

«Es la formulación sistemática de un conjunto de decisiones debidamente integradas que determina los propósitos de una



agencia y los medios para lograrlos. Un plan consiste en la definición de objetivos, la ordenación de recursos materiales y humanos y la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, las localizaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de una persona o de un grupo» (10).

De las definiciones que se citan, se desprende la necesidad de delimitar:

- a) Propósitos.
- b) Recursos.
- c) Métodos y formas.
- d) Acciones.

Podríamos abundar en definiciones que en términos generales concretan el concepto de planificación como «idea adelantada» que se espera realizar.

¿Quién planifica? En administración pública le compete al ejecutivo con la participación del personal a su cargo.

¿Cómo planifica? Basándose en índices de necesidades que le otorgan:

- a) la investigación de los campos de acción y sus actores;
- b) el análisis de las evidencias y hechos ocurridos.

¿Para qué planifica? Para crear, cambiar y transformar estructuras, sistemas o tareas.

¿Cuál es el resultado de la planificación? Es la presentación de un esquema de trabajo y acción coherente, perfeccionado y fácilmente realizable.

Remitiéndonos ahora a la función social, podemos observar la similitud de acciones entre el ejecutivo de una empresa o agencia y un trabajador social.

El trabajador social es un constante planificador, ya sea en su tarea frente al individuo, al grupo o la comunidad.

Planificar en Servicio Social es una valoración a priori, en base a una investigación científica consciente, cuya acción se expresa en tres áreas:



1. en el trabajo de campo (Caso Social Individual, Servicio Social de Grupo y Organización de la Comunidad);
2. en la formulación de programas;
3. en el funcionamiento de agencias.

La planificación como fase inicial del proceso administrativo deberá atender a las siguientes premisas fundamentales:

1. Establecer objetivos.
2. Establecer prioridades para la tarea, basadas en índice de necesidades, producto de investigaciones previas.
3. Lo que se quiera hacer o promover debe ser comunicado y comunicable fácilmente por vía directa e indirecta.
4. No debe despertar nada que no pueda ser previsto en una solución interior.
5. Debe conformar un programa adaptado a situaciones reales que se están desarrollando.
6. Dicho programa debe tender a una modificación en bien del actual nivel de funcionamiento en determinada tarea.

El punto a ser considerado de la planificación, que condiciona sub-etapas de importancia relevante, lo constituye la investigación para compulsión de necesidades o búsqueda de hechos y datos. Estos se pueden realizar de dos maneras:

- a) por percepción subjetiva (yo creo que pasa esto y debo hacer esto);
- b) por medio de un trabajo sistemático con participación de los personajes comprometidos en la tarea.

Esto nos dará como resultado:

- a) conocer los tipos de características de los problemas;
- b) conocer los recursos;
- c) conocer la opinión del extra-grupo respecto a lo que pasa en el grupo profesional;
- d) prever los resultados que desencadenará la acción.

En trabajo social, la etapa de investigación debe configurar una acción científica. La percepción subjetiva sólo la pone en juego el trabajador social en casos de emergencia, en donde la incapacidad del cliente o su bloqueo impiden la intervención del mismo en el planteo, delimitación y solución de sus problemas. La inca-



pacidad del cliente, reviste para el vocablo «cliente» significado de individuo, grupo o comunidad.

Planificación en Servicio Social no es otra cosa que la enunciación diagnóstica (denominación también válida para los tres métodos) y una tentativa de tratamiento, que se irá modificando a través de la acción técnica desarrollada por el trabajador social y por medio de una relación que se establece deliberadamente.

Como consecuencia de todo este planteamiento y análisis de la significación de planificación, el problema de las comunicaciones que emergen como señaladoras del éxito de esta etapa.

En forma especial, más adelante me referiré a ellas.

Tanto en administración pública, administración de personal o en administración de Servicio Social, para planificar deben aparecer cuatro elementos o factores, que señala William Newman, acertadamente (11):

- 1.º Reconocimiento de la necesidad de actuar (propósitos claros y definidos).
- 2.º Investigación y análisis.
- 3.º Propuesta de acción.
- 4.º Decisión.

Con respecto a la fijación de objetivos en administración pública en Estados Unidos hay dos enfoques:

- a) para los estudiosos de la universidad de Harvard, la fijación de objetivos es posterior al estudio y análisis de la situación;
- b) para los especialistas de la universidad de Yale, la formulación de los objetivos **es previa** al estudio de la situación, a la determinación de prioridades, formulación del programa y confección de presupuestos.

Respecto a estas dos posturas y refiriéndose en forma más amplia a planificación social, en el Seminario de Administración de Agencias realizado en Puerto Rico, se recomienda:

«En países subdesarrollados, se trata de realizar la planificación rápidamente por la urgencia de subir los niveles de vida, pero conforme un país desarrolla su economía, se requiere más análisis y una planificación más racional. Es por esta razón que debe pre-



ferirse el enfoque de Yale que resulta más rápido que el de los planificadores de Harvard» (12).

Para terminar y con relación al Servicio Social, lo importante en materia de planificación, es la buena articulación de las formulaciones en un todo integrado, recalcando:

1. La necesidad de relacionar en forma adecuada todos los aspectos del programa;
2. la necesidad de formular decisiones conscientes en sus reuniones e interrelaciones;
3. evitar el error de llegar a una decisión por ignorancia u omisión;
4. conveniencia de usar estudios analíticos para la formulación de decisiones en relación al problema mediante métodos, medios y pautas normativas.

2.—Organización.

Organización es uno de los aspectos más difíciles del proceso administrativo. Precede a la planificación.

Organizar requiere una técnica que describe Urwick como «la de relacionar funciones o deberes específicos en un todo coordinado» (13).

En Administración Pública, ningún tópico tiene límites definidos; se encuentran ingredientes de otros subtópicos del proceso administrativo en la organización. En la organización hay que visualizar la agencia sin hacer. La tarea de organizar nunca cesa a la luz de si las funciones llenan el cometido de la agencia. La organización tiene que ver con la forma cómo se dan instrucciones para alcanzar los propósitos de la agencia (14).

Organizar es pues, sintetizando expresiones, relacionar un todo armónicamente. El concepto implica:

- a) tener cierta autoridad de realización;
- b) esquematizar previamente la tarea o planificar la acción.
- c) crear condiciones o utilizar las ya existentes;
- d) modificar;
- e) relacionar e interrelacionar;
- f) instrumentar recursos;
- g) conciliar necesidades y prestaciones.



Es decir, que dentro del esquema administrativo, la organización como una faz del proceso conlleva un sub-proceso de ajuste, cambio o desarrollo.

Organización desde el punto de vista administrativo resume una idea de reforma en búsqueda de equilibrio y perfeccionamiento para hacer que una determinada actividad, ya sea pública o privada, se desarrolle en un orden y esquema en base a la división del trabajo, sincronización de actividades y ajuste de funcionamiento desde el punto de vista humano y funcional.

Organizar significa ordenar, y ordenar administrativamente es delimitar, seleccionar, evitar superposición de tareas, agilizar los trámites y las comunicaciones, facilitar un servicio.

Este proceso que es eminentemente directivo, una vez realizado, esquematiza la división del trabajo y la delegación de autoridad. Esta regla no es rígida, pero administrativamente quien organiza un departamento de estado, una empresa, una agencia, una oficina, invariablemente delegará en los otros funciones, tareas y responsabilidades, aunque reasuma su autoridad ejecutiva.

Administrativamente se dan cuatro criterios básicos para la ordenación (organización) de actividades dentro de la Institución:

1. Por propósitos.
2. Por procesos.
3. Por clientela.
4. Por área geográfica.

Propósito: Lo señala la función especial de la agencia o la empresa, y sus fines específicos están determinados por el marco referencial de la sociedad donde se desenvuelve (creación de Ministerios, por ejemplo, con función especializada).

Por procesos: Es decir en base a trabajos o acciones especializadas que requieren personal determinado e idóneo para la tarea; ejemplo: dentro de los ministerios los distintos departamentos existentes: prensa y propaganda; arquitectura, etc.

Por clientela: determinada por el tipo de públicos que presentan determinadas necesidades y necesitan satisfacerlas; ejemplo: Hospital de Niños; Instituto de Rehabilitación, etc.

Por área geográfica: basada en las necesidades sentidas zonales; ejemplo: subdelegaciones en zonas rurales.



Esta división en cuatro criterios, desde el punto de vista administrativo y más aún en Servicio Social, nunca puede concretarse en forma pura, es decir, prescindiendo de las demás y en forma absoluta. Las exigencias del medio y las necesidades sociales múltiples y móviles de los públicos que conforman nuestra vida comunitaria, nos presentan cuadros ejemplificadores, en donde la organización administrativo-social, desde departamentos de estado, empresas, oficinas y agencias se han realizado por propósitos, por clientela, áreas geográficas y procesos simultáneos.

Problema de organización:

No es posible presentar dentro de este manual toda la gama y variedad de problemas relacionados con los sistemas de organización. Voy a presentar prácticamente los que con mayor frecuencia se presentan en la administración pública, y también en la administración en Servicio Social.

1.º **Objetivos.**—El propósito de la organización es necesario que sea claro, necesitándose redefinirlo; ya demostraré la hipótesis enunciada en el planteamiento, que no es más que el **mandato** para poner en marcha determinada acción o tarea.

2.º **La uniformidad** de la organización depende del estar acorde con la política imperante dentro del organismo donde se pretende poner en funcionamiento el departamento, la agencia o el programa.

3.º **Funciones.**—Las jerarquías deben estar definidas y comprendidas, y la división jerárquica no debe significar solamente mando, sino responsabilidad en la tarea.

4.º **Delegación de funciones.**—La autoridad, para poder ejercer una acción, debe entender que su responsabilidad debe ser compartida o delegada en actuaciones menores, con el objeto de que la coordinación de esfuerzos y actividades evite los retrasos motivados por una fiscalía excesiva o un querer hacerlo todo por parte de la autoridad.

5.º **Coordinación.**—Se trata aquí de la coordinación interna por división del trabajo, que debe ser adecuada y medida para no caer en la excesiva fragmentación. La interdependencia debe constituir una cadena o serie que evite la superposición de tareas en donde las relaciones humanas signifiquen la armonía individual y colectiva y el éxito en la tramitación de la tarea.



6.º Administración de personal.—Es la disposición de un número suficiente y apto para la tarea de funcionarios y empleados para posibilitar la departamentalización o división de tareas en donde las «relaciones humanas» signifiquen la armonía individual y colectiva.

7.º Lugar físico.—En el proceso de organización las disposiciones para el trabajo deberán ser dadas, además, por una relativa adecuación del lugar donde se desarrollará la tarea del funcionario o empleado, en donde también deben considerarse las cuestiones relativas a acomodación del mobiliario y circulación del público interno y externo.

Elementos que entran en una organización:

En Administración Pública, los elementos que componen la organización son:

1. Las personas involucradas en la estructura;
2. Los cargos, actividades o tareas que deben realizar;
3. La funcionalidad de los cargos, es decir, la jerarquización;
4. La interrelación de las jerarquías y las funciones;
5. La coordinación de las actividades.

Estos elementos condicionan la acción. Para que sea efectiva se recurre a catalogarla o ubicarla en un esquema de orden y forma que puedan reducirse a cuatro criterios selectivos:

- a) organización de línea;
- b) organización de línea y plana mayor;
- c) organización funcional;
- d) organización de comités.

Organización de línea.—Es el tipo de organización que reconoce un jefe superior y varios jefes subalternos de una misma categoría. «Cada autoridad es independiente por completo de las demás unidades o grupos de unidades, no teniendo más contacto con el resto de la organización que a través de la línea de mando o de autoridad, que es por tanto, la que se encarga de la coordinación de las distintas unidades» (15).

Este tipo de organización, si bien presenta características de estabilidad, ofrece rigidez y concede demasiada autoridad al ejecutivo, teniendo tendencia a implantar una dirección autocrática,



que ofrece limitadas posibilidades a los mandos intermedios de tomar iniciativas, dado que toda acción deriva y se subordina a la aceptación previa del ejecutivo.

Organización de línea y plana mayor.—Presenta este tipo de organización una modificación consistente en la acción conjunta de un ejecutivo y de un grupo de personas reunidas para ejercer el mando o dirección, que conforman diversos tipos de estructuras. Así paralela a la línea del ejecutivo surgen:

Consejeros independientes: cuya aparición puede ser ocasional o permanente.

Consejeros colegiados: es lo que comunmente constituye lo que en administración pública y en departamentos de estado son los gabinetes.

Consejeros jerarquizados: conforman categoría de expertos. Cuando se organiza una agencia bajo esta categoría, debe cuidarse muy bien de especificar la función y responsabilidad de la plana mayor, y no caer en la delegación de excesiva autoridad y mando, como así tampoco abstraer el apoyo del ejecutivo. Del equilibrio y coordinación entre el ejecutivo y su plana mayor dependerá el éxito de la tarea.

Organización por comités: El comité es una reunión de personas calificadas encargadas de:

- a) suministrar y recibir información;
- b) estudiar y resolver problemas;
- c) decidir y asesorar sobre una cuestión;
- d) establecer reglamentos o normas;
- e) coordinar y cohesionar opiniones y esfuerzos;
- f) controlar actividades diversas desde un punto de vista conjunto.

Como puede observarse se esquematiza para la acción del comité todo el proceso administrativo para determinada tarea, con objeto de suministrar información desde ángulos diferentes, para un problema concreto.

La formación de estos comités ha demostrado en la práctica que resultan sumamente onerosos, evidenciándose una tendencia a ser permanentes, aunque haya desaparecido la causa o motivo por el cual se crearon. Sus decisiones, formuladas la mayor

parte de las veces como recomendaciones no normatizadas, temperamentos a seguir, supeditadas a la opinión de la decisión ulterior del jefe superior.

Organización funcional: Para que una organización sea funcional y responda a una tarea en forma dinámica y operativa debe producir una «idea y retorno» entre información o solicitud y autoridad o respuesta.

Una organización funcional no responde a un tipo único de estructura, sino que se producen combinaciones de ellas condicionadas por la actividad desempeñada, por la cantidad de personas disponibles y por la política social imperante, que es el esqueleto que soporta su estructura.

Las relaciones que se producen en una organización funcional son de tres clases:

- a) relaciones verticales;
- b) relaciones horizontales;
- c) relaciones extralíneas.

Con respecto a estas relaciones, observa Benito Roldán Casañe, refiriéndose a «relaciones horizontales», que éstas pueden ser:

- a) de competencia;
- b) de actuación paralela;
- c) de coordinación;
- d) de actuación conjunta;
- e) de transferencia;
- f) de actuación sucesiva.

Respecto a relaciones verticales, podemos significar con su denominación la formación de escalones que según los estudiosos de materia administrativa, no debe sobrepasar seis jerarquías.

Relaciones extralíneas, es la implantación de estructuras de línea y plana mayor porque resume las ventajas de dos clases de jefes: los de línea (o dirección) y los de plana mayor (asesoramiento y consulta).

Como se desprende de la información que antecede, la palabra organización en administración, está referida exclusivamente a un criterio de relación de funciones y de funcionarios, en base a de-



terminada tarea específica a cumplir. Podríamos denominar a este tipo de organización «organización formal».

Pero existe otro tipo de organización, que es sencillamente la relación entre personas que trabajan juntas con un propósito común, que no responde a una estructura determinada planificada, o esquematizada en diagramas, pero que reviste ciertas normas de autoridad, delegación, coordinación y control.

Esta organización que denominamos «informal», es la que el Servicio Social instrumenta dentro de las agrupaciones de individuos, en los grupos y en las comunidades, en donde los factores de control no son el poder ni la autoridad constituida, sino el hábito, el consentimiento y el respeto formal que surge de los status reconocidos como válidos dentro de ellas y de los roles que juegan los componentes de los grupos.

Estas organizaciones informales «pueden funcionar dentro del intersticio de la estructura más formal». «Estas son reales, son importantes y esto debe tenerse en consideración. La teoría de organización debe tenerlas en cuenta y debe entrelazarlas en una teoría más generalizadora, más sutil que la presente» (16).

El entrelazar organizativamente este tipo de estructuras es quehacer del trabajo social, ya que su actuación técnica en agencias y comunidades, le permite visualizar los grupos y los subgrupos que requieren su incorporación a estructuras formales, como colaboradores de la tarea general, o como receptores de alguna prestación o servicio que ésta otorgue.

Para ejemplificación de cómo se organiza una agencia, en el capítulo segundo he esquematizado los pasos del proceso administrativo y en él, el lector hallará en el rubro de organización la ejemplificación práctica de lo que significa este proceso.

Pero organización no es un término exclusivo de administración. El Servicio Social lo emplea en su terminología, muy especialmente en dos métodos fundamentales: Servicio Social de Grupo y Organización de la Comunidad.

Dentro del proceso de Servicio Social de Grupo, luego de cumplida la primera etapa (formación), sigue **organización**. Para este método, organización significa «desarrollo de la capacidad de auto-dirigirse» (17).

Dentro de este proceso que culmina con la participación de todos los miembros por medio de una adecuada división del tra-

bajo y delegación de autoridad, el grupo queda en condiciones de comenzar a funcionar adecuadamente, como una minúscula empresa. Y como tal cada cual tendrá presente la tarea ya determinada: ejercitará sus roles bajo un esquema de orden y división de funciones; habrá identidad de metas y participación real a través de comunicaciones oportunas y convivencia democrática; en una palabra, comenzará el grupo la labor organizadamente. También aquí organización es la puesta en marcha diagramada de una acción por participación de los componentes de un todo.

El término organización también se emplea para titular el tercer método fundamental del Servicio Social: Organización y Desarrollo de la Comunidad para el Bienestar Social.

Para asegurar la similitud conceptual del significado de «organización», desde el punto de vista administrativo, nada mejor que citar alguna de las múltiples definiciones que del método se han ensayado:

«Organización de la Comunidad en Servicio Social es el proceso mediante el cual se desarrollan, mantienen y extienden los recursos de bienestar social, coordinándolos de modo que puedan hacerse accesibles a las personas que los necesitan, a efectos de que hagan uso de los mismos, junto con otros recursos para el logro de una vida más efectiva y satisfactoria» (18).

«En el campo del bienestar social la Organización de la Comunidad puede describirse como el arte de descubrir necesidades sociales y de crear, coordinar y sistematizar los agentes instrumentales a través de los cuales los talentos y recursos de los grupos pueden ser dirigidos hacia la realización de los ideales del mismo grupo y al desarrollo de las potencialidades de sus miembros» (19).

Se advierte en las dos definiciones, la conjunción de esfuerzos esquematizados y coordinados para hacer efectiva la acción y funcionamiento social en un área geográfica determinada.

Por lo tanto organización, ya sea tomada desde el punto de vista administrativo puro, o bien referida al Servicio Social resume una **idea de reforma en búsqueda del equilibrio y perfeccionamiento** de una actividad o programa o agencia, con el objetivo de lograr a través de ella una marcha ejecutiva y realista de una tarea, y en donde la necesidad de trabajo y la economía humana ofrecen una combinación balanceada en procura de realizaciones.



3.—Coordinación.

Se ha definido a la coordinación como «la integración del esfuerzo conjunto llevado a cabo por medio de la distribución del trabajo» (20).

Coordinar es armonizar un todo, comunicando sus partes. Este concepto implica:

- a) unidad de propósitos;
- b) unidad de acción.

Unidad de propósitos significa conocimiento de la filosofía política y objetivos de la agencia, empresa o programa.

Unidad de acción significa ejecución de tarea y ejercicio de la responsabilidad.

Una buena coordinación se hace en base de la definición del análisis del trabajo, que responde a tres preguntas diagnósticas y tres de actitud:

- a) ¿Qué es lo que se está haciendo?
- b) ¿Por qué se hace?
- c) ¿Cómo se hace?

La falta de coordinación indica en muchos casos anarquía o duplicación de esfuerzos o superposición de tareas.

La coordinación no debe entenderse circunscrita al límite fijado por la dependencia, sino que debe ir más allá del reducto de la agencia y abrir puentes con otras dependencias estableciendo relaciones interagenciales en caso de ser necesario.

Para llevar a cabo esta parte del proceso administrativo, hace falta:

- a) una actitud propicia y conocimiento adecuado de la tarea que se realiza;
- b) la puesta en marcha de medios y procedimientos que permitan ejecutarla adecuadamente;
- c) el manejo de un sistema de comunicaciones que garanticen la calidad de la información suministrada;
- b) el manejo de las relaciones humanas para crear en otras esferas las condiciones apropiadas para efectivizar y ampliar las comunicaciones.



De los cuatro puntos se desprende que coordinación, involucra comunicación. La comunicación no es más que un proceso que se cumple a través de un canal, y en donde se sitúan en sus dos extremos el «emisor» (que envía el mensaje) y el «receptor» (el que lo recibe).

En administración, la coordinación y la comunicación con el objeto de armonizar, transmitiendo y recibiendo hechos para «funcionar» organizadamente se lleva a cabo con propósitos de:

- a) Obtener información, consulta, decisión o sugerencia.
- b) Intercambiar datos, experiencias y hechos.
- c) Evitar gastos de esfuerzo laboral y tiempo.
- d) Completar tarea.

P. V. Benner ha dicho que la buena administración requiere el fluir de las comunicaciones de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Y este fluir a que alude Benner se logra cuando desde el ejecutivo con su función directora hasta el último empleado se abren cauces de intercambio, y en donde trasciende por lógica consecuencia fuera del ámbito de la agencia con el objeto de vehicular las conexiones que requiere la prestación del servicio de la agencia o la especificidad de la labor de oficina.

Pero el factor «comunicaciones» y la «coordinación» no son hechos aislados, desprendidos del proceso administrativo para ser estudiados separadamente en forma aislada. Coordinación está presente en la planificación, en la organización y en la dirección de una agencia. Comunicación y coordinación son en las otras etapas enunciadas agentes de su efectividad.

Coordinación es entonces circulación de ideas, trabajos, experiencias y acciones en una suerte de equilibrio tal que permita un movimiento constante y productivo de ida y retorno de abajo a arriba y de arriba hacia abajo.

Más adelante y más específicamente expondré el problema de las comunicaciones y los medios y procedimientos que se hacen indispensables para concretarla eficazmente.

Refiriéndose a coordinación, una integrante del Seminario de Administración de Agencias ha dicho que «la coordinación entre los varios departamentos debe ser materia de interés especial y continua en los países subdesarrollados, donde la falta de tradición de un funcionamiento integrado y cierto temor de traspasar



sar el campo de autoridad respectivo tiende a darle énfasis a las subdivisiones verticales».

Para salvar estos fallos, en las empresas u organismos se acude a menudo a la formación de comités o comisiones interdepartamentales, como instrumentos de coordinación, que irradian la información o la recogen para establecer una cadena de información que garantice la efectividad del trabajo.

No debe dudarse que de una coordinación efectiva también será efectivo el trabajo, ya que evita la duplicidad de información, la superposición de tareas, y contribuye al empleo justo de la economía humana.

Refiriéndonos al Servicio Social, coordinar es hacer efectiva toda la gama de acciones y operaciones que se desarrollan en el ámbito social con el fin de que la problemática del individuo, del grupo y de la comunidad circule hacia puentes que la comuniquen con los recursos que reclaman sus necesidades.

Coordinación en Servicio Social es facilitar la convivencia en un clima de participación, es comunicarse atendiendo los códigos culturales y las pautas sociales de los individuos, los grupos y las comunidades. Coordinación es el basamento del funcionamiento social institucionalizado: es la suma de esfuerzos para una marcha ascendente en procura de mejoras individuales y colectivas.

Para determinar si se está ejerciendo la coordinación y para facilitar la unión de las mentes en la tarea, se pueden formular las siguientes preguntas:

- 1.—¿Los miembros de la institución comprenden la naturaleza de la misma y su obligación de participar en ella?
- 2.—¿Hemos establecido medios de comunicación que presenten un doble correr de ideas, opiniones y experiencias?
- 3.—¿El ejecutivo y el personal mantienen una información constante e intensa?
- 4.—¿La organización del trabajo revela que las unidades son claras y precisas?
- 5.—¿El proceso de participación puede ser conocido fácilmente y reconocido en toda su tramitación?

Para terminar, la definición del concepto de coordinación, además de significar armonizar, equilibrar y comunicar, diremos que es coparticipar en cuanto a demandas obligatorias frente a determinada situación. Esta coparticipación es lo que denomina Mary

Parker Follet en «Individualism in Planned Society», como «la «pasión constructiva social de cada hombre». En la medida en que participamos en todas las acciones, que tanto administrativa como socialmente nos presenta el diario vivir, nos erigimos servidores del gran objetivo de la coordinación, la armonización (partes con un todo) como medio de contribuir a una equilibrada convivencia.

4.—Dirección.

Dirección ha sido definida como el «encauzamiento sistemático y continuado de aquella labor que se ha planteado para que se pueda continuar y producir y para que se vaya superando a sí misma» (21).

Esta definición no presenta diferencias expresivas para campos específicos. La dirección es mando, guía y vigilancia en cualquier actividad y en cualquier lugar donde se ejercite.

La dirección en cualquier campo o tarea requiere:

- a) Habilidad técnica (conocimiento óptimo sobre la tarea).
- b) Habilidad conceptual.
- c) Habilidad humana.

Quien dirige debe tener sobre todos los conocimientos, una aptitud para ejercer el mando, en donde se combinan elementos de la personalidad del ejecutivo, idoneidad y ejecutividad.

Por tanto, dirección significa, en términos más amplios, habilidad para establecer normativamente pautas y decisiones, en una reconciliación constante entre los propósitos de la empresa, agencia o tarea, para armonizar con sentido de equilibrio el rumbo cierto hacia objetivos pre-fijados, por medio de la implantación de una política técnico-administrativa que concilie decisión y acción.

Cuando se habla de dirección, se piensa de inmediato en una figura central, clave, cabeza de una organización determinada, y al hablar de dirección, no se define la palabra sino las funciones que el concepto encierra.

Actualmente la dirección no es atributo unipersonal, sino que la misma, por razones de funcionalidad, es compartida o delegada específicamente según la responsabilidad de las actividades que se cumplan. Así, hoy día, se comparte la dirección desglosando funciones para efectivizar la acción aunque, de hecho, aparezca



jerárquicamente una sola cabeza rectora; tal es el caso en las direcciones de hospitales, donde por regla general, el director es un técnico idóneo en su especialidad, pero paralelamente aparece otro director, cuya misión es normativizar la ejecución administrativa que la institución necesita para su funcionamiento. Es muy común a veces ver cómo esta responsabilidad se comparte con la aparición de dos direcciones: una técnica y otra administrativa.

La acción de dirigir, asumida en la mayoría de los casos por una sola persona (el ejecutivo), concreta uno de los problemas más difíciles dentro del proceso administrativo, ya que la imagen estereotipada que se tiene de un ejecutivo, juega papel importante en el marco de las relaciones humanas, técnicas y administrativas dentro de cualquier organización.

La dirección concreta el siguiente esquema:

1. Implica nivel jerárquico máximo.
2. Este nivel le permite gozar de un margen considerable de prerrogativas.
3. Le permite ejercer autoridad en todos los niveles, dentro de su jurisdicción.
4. Se subordinan a él en forma permanente los diversos status administrativos, de acuerdo a los diagramas imperantes.
5. Es el que ejerce el control organizativo de la empresa o agencia.
6. Es el que resuelve y dispone las normas y pautas para el desempeño de la tarea.

Rat E. Brown, profesor de la Escuela Graduada de Comercio de la Universidad de Chicago, dice que la literatura sobre administración define al administrador (ejecutivo) «como una especie de Moisés dotado de atributos divinos marcadamente superiores a los de sus subordinados» (22) y, «que esta imagen lo ubica en una posición paternalista que afecta su comportamiento y le otorga un derecho a sentarse en el sitial de los escogidos». Dice al respecto el autor que «la sensación de ocupar un sitial tan alto le puede ocasionar fobia administrativa y congelarle en su asiento».

Evidentemente esta aptitud hipertrofiada que suele caracterizar a los directores, estereotipo internacionalizado en los subalternos y que a veces responde cabalmente a la figura actuante del director, crea un peligro de perspectiva que afecta sensiblemente la convivencia administrativa, al sentirse el personal bajo su mandato, subestimado e inferiorizado.

La dirección, dice Thomas Reid en su libro «Public Administration Readings Documents», sintetiza tres funciones principales, expuestas en la figura de un triángulo:



Esta triple función creativa, operativa y evolutiva es sin lugar a dudas la que le cabe a la dirección globalmente. El cómo se lleva a la práctica, resume una serie de procedimientos que hacen efectiva la triple función, basados en:

1. relaciones humanas;
2. división del trabajo;
3. comunicaciones.

Cómo se toman decisiones:

- a) basándose en los objetivos y propósitos de la empresa, agencia o tarea;
- b) instrumentando necesidades y recursos;
- c) delegando autoridad oportunamente; otorgando oportunidad a los subalternos de demostrar en plenitud sus potencialidades en proyectos y encomiendas;
- d) ponderando el factor humano (personal) para implantar:
 1. un sistema de méritos;
 2. conceder incentivos.

Cómo se inician acciones:

- a) estableciendo un sistema de procedimiento flexible y abierto que permita la introducción de cambios;
- b) estableciendo una disponibilidad de información.



- c) creando las condiciones de trabajo indispensables para que el personal produzca y se sienta gratificado.

Cómo se logran los resultados:

Con la evolución de la tarea que dará estadísticamente, y en la acción ejecutiva, el producto de la suma de los esfuerzos individuales y colectivos en el cumplimiento de la función, en el desarrollo de la actividad o en la satisfacción de las prestaciones de determinado servicio.

Refiriéndonos ahora a la función directiva, en Servicio Social, la misma tiene idéntico cometido y razón que en administración pública, pero además, por el hecho de ejercitar dicha función como ejecutivo de una agencia de bienestar social, de un programa o de un escenario de práctica, se suma a la función propiamente administrativa que debe proyectar en su ejercicio la filosofía que orienta y puntualiza la profesión, como es:

1. garantizar la máxima idoneidad por parte de su personal;
2. garantizar la máxima expresión individual;
3. fortalecer y enriquecer los recursos interiores de sus subordinados, que permitan, en su proyección frente a los individuos, grupos y comunidades, motivar y desarrollar aptitudes y formas de conducta con el fin de bregar realista y creadoramente con situaciones de vida para impulsar acciones sociales creadoras.

Un director en Servicio Social debe demostrar su idoneidad en:

- a) el conocimiento y la comprensión de la conducta humana;
- b) el conocimiento y la comprensión en los servicios sociales;
- c) la relación de su agencia con el orden y funcionamiento social establecido;
- d) el conocimiento y la comprensión de los tres procesos básicos del trabajo social y de los métodos propiciatorios;
- e) el dominio cabal de la técnica administrativa, con sus procesos y procedimientos, para conciliar técnica y acción a fin de que la conjunción de estos dos elementos en la prestación del servicio posibilite la eficacia que se exige.



5.—Control.

A menudo se confunde el término control con la palabra controlar. Aunque parecidas, tienen connotación diferente.

Para administración pública, control es orden, pauta, reglamento.

Es la limitación consciente que se acepta dentro de una organización en base a la reglamentación decretada, al código preestablecido, a la ley normativa, al acuerdo dispuesto.

Muy por el contrario, controlar, conlleva fiscalización, inspección, vigilancia.

En administración pública se citan dos clases de controles:

- a) control interno o formal (código de ética, reglamentos, pautas);
- b) control externo o informal (leyes, patrones culturales).

Estos dos controles determinan la actuación del factor humano dentro de la empresa, agencia o tarea. Por ello es un proceso consciente; es casi una limitación intelectualmente comprendida y racionalizada.

Una agencia o una institución, de cualquier tipo que sea, reglamenta el ejercicio de su función en base a normas explicitadas, como instrumento de control.

En trabajo social, el control, ejercido a través de pautas significadoras de la política de la agencia, debe contribuir a:

1. Indicarle al trabajador social lo **que** ha de hacer con los principios y objetivos que la agencia ha de seguir.
2. Indicarle al trabajador social **cómo** se hace o los procedimientos que han de seguirse para llevar a cabo los principios.
3. Indicarle al trabajador social **por qué** la nueva pauta o el cambio de pautas es necesario (23).

Control, es pues, disciplina que se establece para garantizar la libertad de trabajo y la eficiencia del servicio, con el objeto de prevenir situaciones conflictivas o anárquicas; es la manifestación documentada de disposiciones mandatorias que expresan la política de la institución, acorde con el marco normativo legal que instrumentan los poderes públicos.



-
- (1) Memorias sobre un seminario sobre administración de agencias.
 - (2) Glier, Frank. La enseñanza de la Administración en Servicio Social. Extractado de «Education for Social Work Administration». Traducido por la Unión Panamericana y publicado con permiso de la Asociación Nacional de Trabajadores Sociales.
 - (3) Glier, Frank, op. cit.
 - (4) Brown, Ray E. «Dirija sin dominar». Boletín de Gerencia Administrativa. Negociado del Presupuesto. Puerto Rico. 1963.
 - (5) Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano. Tomo I. Pág. 458.
 - (6) Standards and Techniques of Public Administration. United Nations, Technical Assistance Administration. New York, 1951.
 - (7) Kidneig, John A. «Social Work Administration: And Area of Social Work Practice». Social Work Journal. Vol. XXXI. April 1950. Núm. 2.
 - (8) Arlien, Johson. The Administrative Process in Social Work Proceedings of the National conferey of Social Work 1946, Columbia University New York. 1947.
 - (9) Simon, Herbert Z.; Smithing, Donald y Thompson, Víctor. Administración Pública. Traducción de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Río Piedras, Puerto Rico.
 - (10) Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. 1954.
 - (11) Newman, William H. Administrative Action. New York Prentice Hall, 1950.
 - (12) Memorias de un Seminario sobre Administración de Agencias Sociales. San Juan de Puerto Rico. 1960.
 - (13) Urwick, R. Elementos de Administración. (Traducción de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Río Piedras. Puerto Rico, 1954.
 - (14) Memorias de un Seminario sobre Administración de Agencias. San Juan de Puerto Rico, 1960.
 - (15) Roldán Casañe, Benito. Documentos de trabajo. Notas de Clases Curso Interamericano de Administración de Programas de Bienestar Social.
 - (16) Boletín de Gerencia Administrativa. Nov. 1957. Núm. 68.
 - (17) Umaña, María E. Servicio Social de Grupo. Universidad de Chile. Escuela de Servicio Social. 1961.
 - (18) Campos Jiménez. Organización y Desarrollo de la Comunidad para el Bienestar Social. Guatemala, 1956.
 - (19) Campos Jiménez. Op. cit.
 - (20) Memorias de un Seminario de Administración de Agencias Sociales.
 - (21) Seminario sobre Administración de agencias.
 - (22) Boletín de gerencia administrativa. Negociado del Presupuesto Universidad de Puerto Rico. 1963.
 - (23) Plets, John F. «Develoing Policy and Procedures» Public Welfare, April 1958. Vol. 16.

las relaciones públicas en el servicio social

por Clelia CALDERARO DE DEL POZO

Para la puesta en marcha de los procedimientos administrativos, el rubro «Relaciones Públicas» ofrece características de «items» sobresalientes en todo el proceso que involucra la administración. Pero antes de referirnos a Relaciones Públicas, merece comentario el aspecto «Relaciones Humanas», ya que este manual está dedicado especialmente a la función administrativa dentro del Servicio Social.

Es obvio hablar de relaciones humanas en Servicio Social, ya que toda su metodología está basada precisamente en la utilización de una relación. Utilizar las relaciones humanas en Servicio Social, significa la aplicación de la relación individual, grupal o comunitaria con fines socialmente deseables y en procura de lograr una mejor adaptación del hombre a su circunstancia.

Cuando hablamos de relaciones humanas abarcamos toda la gama de acciones que se producen de individuo a individuo y de éste con los demás, comprendiendo la relación humana, lazos de unión a través del lenguaje oral, escrito, o corporal, con la connotación psicológica y emocional que conlleva su esquema.

Para el Servicio Social, el procedimiento por excelencia que vehiculiza la creación de relaciones humanas positivas, es la entrevista sea ésta con fines de investigación, estudio o tratamiento.

Explicitar cómo se inicia una buena relación para el Servicio Social es tema que atañe a la metodología básica de nuestra profesión; de manera que no vamos a hablar de ella expresamente.



Bástenos recordar que el éxito de nuestra empresa frente al caso, el grupo o la comunidad está precisamente en el manejo de la relación T. S. cliente, instrumento responsable del desarrollo operativo de su metodología.

Actualmente el término «Relaciones Públicas», se ha popularizado a través de las organizaciones empresarias, término derivado del inglés «public relations». Al respecto es muy acertada la significación dada por el Sr. Leslie Highley, durante el curso de Relaciones Públicas auspiciado por el Instituto de Administración de Puerto Rico.

Dice Highley que, si nos expresáramos en correcto español, se debería cambiar la denominación de «Relaciones Públicas», por la de «Relaciones con el Público».

Personas autorizadas en la materia, han emitido opiniones y definiciones sobre este punto:

Glenn Griswold, define el término así: «Las relaciones públicas es la función administrativa que evalúa actitudes públicas, identifica las normas y procedimientos de un individuo o de una organización con el interés público y lleva a cabo un programa de acción para ganarse la comprensión y aceptación del público».

Carlos Rosa Guzmán, Secretario de la Sociedad de Relaciones Públicas de Puerto Rico, dice: «Las relaciones públicas son un conjunto de técnicas para auscultar, formar e informar la opinión pública en lo relativo a una institución, a fin de mantener en alto su reputación y garantizarle a los distintos públicos los méritos de la misma».

El Dr. Julio B. Ortiz dice: «Las relaciones públicas, son los actos de los individuos, empresas, grupos e instituciones que en alguna forma afectan el radio de acción de otros, individual o colectivamente, y provocan reacciones positivas o negativas en los afectados».

A través de las definiciones anotadas, vemos pues que las relaciones públicas tienen por propósito:

- a) armonizar con nuestros semejantes en cualquier actividad organizada, con el fin de que comprendan mutuamente la finalidad de sus tareas;
- b) contribuir a formar la «opinión pública»;
- c) identificar a los individuos envueltos en determinada tarea con la política de la institución;



- d) establecer interacciones armónicas entre el público interno y el público externo para lograr el éxito de determinada empresa.

La buena administración de una agencia, además de contar con un ordenamiento técnico administrativo, debe poseer además un buen esquema de ordenamiento de los que denominamos «Relaciones Públicas», para contribuir a la integración de las funciones de la misma y a la armónica convivencia del personal, como así también para garantizar al público externo la máxima eficacia de sus prestaciones.

Carlos Rosa Guzmán, cuando define a las relaciones públicas nos habla de «auscultar, formar e informar la opinión pública».

Comúnmente se hace referencia cuando se habla de «Relaciones Públicas», simplemente a las «comunicaciones de afuera hacia adentro o viceversa», creyéndose que su función consiste en mera información.

La puesta en marcha de la función de las relaciones públicas implica un proceso previo que comprende:

- a) investigación;
- b) planificación;
- c) comunicación;
- d) evaluación.

Lo que llamamos investigación se refiere al conocimiento del tipo de públicos que se hallan envueltos fuera y dentro de la agencia. Entendemos por público interno, todo el personal que trabaja en la agencia (técnico, subtécnico, administrativo, de maestranza), tomando todas las jerarquías y líneas de autoridad impuestas.

Entendemos por público externo los que reciben las prestaciones, las otras agencias cuya acción coordinada utilizamos y todos aquellos grupos que de alguna manera participan de las actividades y programas.

El público interno, o sea el grupo humano perteneciente a la agencia, debe tener una interrelación y armónica convivencia que se regula mediante «normas». Estas normas no solamente se refieren a la convivencia, sino que resaltan de la puesta en marcha de procedimientos administrativos reglados y coordinados, en base a un sistema de buenas comunicaciones.



Las comunicaciones de tipo administrativo o técnico, de abajo hacia arriba o viceversa, deben responder a un sistema organizado y predeterminado en donde juegan jerarquías, funciones, objetivos y fines de la agencia y política social imperante en la misma.

Si no poseemos un buen esquema de departamentalización y un buen encasillamiento de funciones, con su correspondiente capacitación del personal para su labor, no puede pensarse en poner en marcha un coherente sistema de comunicaciones.

Un buen sistema de comunicaciones importa:

- a) Llegar en forma activa y continuada a efectivizar la meta trazada por los objetivos de la agencia, referido a las prestaciones que otorga a los individuos, grupos y comunidades.
- b) Organizar una información básica de las actividades de la agencia con los resultados de su acción social.
- c) Lograr uniformidad y rapidez en los trámites.
- d) Ofrecer orientación básica alrededor de cualquier dificultad metodológica o administrativa, que se presente en la marcha de la agencia.
- e) Informar a cada departamento, sección, sector u oficina de la actividad desplegada en ellas.

Una oficina de Relaciones Públicas, debe ser el instrumento que provea al ambiente dentro del cual está funcionando, de un ordenamiento formal en materia de comunicaciones: debe ser el instrumento que promueva el mejoramiento general y alcance de los objetivos de convivencia dentro de la misma y, a su vez, el lugar de donde se irradie la difusión a los públicos externos de todo cuanto hace acerca de la integración de la agencia con la comunidad y con otras agencias.

Pero para poder poner en funcionamiento una oficina dentro de cualquier agencia de bienestar social, es necesario: aplicar el proceso de investigación, planificación, comunicación y evaluación que ya habíamos anotado.

Investigación: La investigación o estudio, previo a la planificación, importa conocer los públicos con que debe jugar la agencia.

Público interno: Es necesario conocer las diferencias individuales de los agentes envueltos dentro de la agencia, sus actitudes prevalecientes, sus valores, así como su personalidad.



La mejor manera de conocer o de obtener cierta información básica deseada es la entrevista personal y la entrevista en grupo.

Entrevista personal: Aparte del legajo personal que cada agente debe tener en su lugar de trabajo, se hace necesaria la entrevista personal que debe proveer de un bosquejo de información psicológica para conocimiento del agente.

La técnica de la entrevista, no es necesario formularla en este libro, pero un buen entrevistador debe conocer el significado de la misma para formular sus preguntas o dirigir la entrevista para la toma de datos de su interés.

La entrevista en grupo: Este método resulta valioso si se usa adecuadamente y con fines de exploración para determinar el tipo de actitudes prevalecientes dentro de los grupos de trabajo.

Público externo: El público externo, decíamos, está constituido por la comunidad (radio de influencia de la agencia) y toda entidad «de afuera» que de alguna manera coordine sus actividades con la agencia. Las fuentes de información que nos darán pautas sobre la comunidad hacia donde debemos dirigir nuestra acción son variadas:

Fuentes estadísticas: Estará dada por el servicio o la función que desempeñe la agencia para la comunidad. Este tipo de estadísticas puede ampliarse con los datos del censo periódico, que compila número de habitantes, distribución por edad, sexo, educación, ocupaciones, etc.

Es imprescindible conocer el patrón de estructura familiar y los grupos de influencia (políticos, religiosos, etc.) así como el número de otras instituciones que posea la comunidad.

Es necesario que se conozcan todos los aspectos de la estructura de la comunidad, las actitudes sociales y los valores que determinan el prestigio para formular tácticamente la forma en que deberemos dirigirnos hacia la misma con la información y difusión apropiada y específica.

No debemos olvidar que de esta oficina de Relaciones Públicas, deben salir los manuales, folletos, informaciones periodísticas, informaciones radiales, etc., con destino a la comunidad y a los diversos organismos.

La adecuación de la información para cada tipo de público exige que ésta sea un verdadero órgano transmisor de ideas, un



verdadero vehículo de divulgación y educación y hará en última instancia que contribuyamos a formar la **opinión pública**.

La opinión pública se forma y desarrolla en base a declaraciones y comunicaciones de acontecimientos y acciones, combinada con los deseos y ambiciones de los públicos.

Planificación:

Hecho el estudio de los públicos, debe planificarse la acción de comunicación y difusión a los mismos.

La planificación de un programa de Relaciones Públicas se basa en tres aspectos importantes:

- 1) Interés de los ejecutivos en los asuntos personales de sus agentes para la buena marcha de la agencia relacionados con:
 - a) prestigio;
 - b) promociones;
 - c) prevención y solución de problemas de trabajo;
 - d) estabilidad.
- 2) Programación de un buen sistema de comunicaciones y una buena reglamentación interna.
- 3) Afluencia libre de información.
- 4) Buena publicidad.

Comunicaciones:

La labor básica de una oficina de Relaciones Públicas, es en sí establecer buenos canales de comunicación.

Aparte del contacto diario «informal» que existe entre todo personal de una agencia por el solo hecho de convivir temporalmente bajo un mismo local de trabajo, hay que realizar otros contactos «formales» que deben cubrirse y para los cuales existen diversos medios auxiliares que pueden servir de vías de comunicaciones.

Su misión con el público interno es lograr la integración de las personas envueltas en la tarea y coordinar sus actividades.

Para lograr estos objetivos son recomendables manuales explicativos, circulares, notas, folletos, boletines informativos y todo otro medio de información interna.



Un buen sistema de comunicaciones logrará:

1. Que todos los funcionarios de la empresa entiendan los objetivos de la misma, ya que estarán claramente explicados en boletines de información de fácil acceso.
2. Que todos sus agentes conozcan definitivamente sus funciones así como la autoridad que conlleva su cargo.
3. Que todos los agentes se encuentren informados de la labor que están desarrollando sus compañeros.
4. Que todos los agentes se sientan identificados en cuanto a planes y principios de la agencia.

Comunicaciones con los públicos externos:

Las comunicaciones externas para un mejor estudio, las vamos a dividir en:

- a. Relaciones con la comunidad.
- b. Relaciones con los «medios de información corrientes».
- c. Relaciones con el gobierno.

De acuerdo a quien nos dirijamos, deberemos hacer difusión o publicidad.

Así, por ejemplo, para la comunidad debemos «difundir» nuestros intereses comunes por medio de demostraciones y acciones precisas.

Para la prensa deberemos **publicitar** nuestras acciones; para el gobierno **informar** sobre nuestra tarea.

De cómo ilustremos a la comunidad y de cómo difundamos nuestra acción serán los diversos comentarios que los distintos públicos emitirán sobre nosotros y nuestra labor, o lo que es lo mismo, será la opinión pública que merecerá la agencia.

Las tendencias y variaciones de la opinión pública, tiene su origen en ciertas reglas generales tales como:

1. Los acontecimientos grandes e importantes tienden a moldear las opiniones de las personas.
2. Los acontecimientos de una magnitud excepcional pueden cambiar la opinión pública temporalmente de un extremo a otro, o sea, radicalmente. Pero la opinión no se estabiliza, sin embargo, hasta que las implicaciones de los acontecimientos se ven con cierta perspectiva.



3. La opinión se hace o se forma más a base de acontecimientos que a base de palabras, a menos que las palabras se interpreten en sí como acontecimientos.
4. Las declaraciones verbales y los planes de acción tienen una importancia máxima cuando no se ha creado o se ha estructurado una opinión: cuando la agencia realmente desea buscar alguna interpretación de fuentes confiables.
5. En general, la opinión pública no anticipa las emergencias; sólo reacciona ante ellas.
6. Psicológicamente es el interés personal lo que forma la opinión pública. Los acontecimientos, la palabra o cualquier otro vehículo sólo afectan las opiniones de las personas si tienen alguna relación con el interés personal de esas personas.
7. Una opinión no se mantiene por mucho tiempo a menos que la opinión formada a base de palabras se mantenga a base de acontecimientos.
8. Mientras esté el interés personal de por medio, la opinión pública en una sociedad democrática e ilustrada, ha de prevalecer sobre las normas y dictados oficiales de los gobiernos.
9. Cuando prevalece cierta opinión entre las personas que componen una escasa mayoría o cuando esa opinión no se ha creado sólidamente, un hecho definitivo o concluyente tiende a cambiar la opinión de esa minoría.
10. En épocas de crisis, la gente tiende a ser más sensitiva y por lo tanto a ser menos tolerante que en las épocas normales.
11. La gente tiene más opiniones y puede formarlas con mayor facilidad en cuanto a finalidades que en cuanto a los métodos o medios para lograr esas finalidades.
12. La opinión pública, como opinión individual, se forma a base de los deseos o ambiciones y no en la información que tengan las personas; es muy posible que registre cambios bruscos con la influencia de ciertos acontecimientos.
13. En términos generales si a la gente se le proporciona los medios de ilustrarse y se le provee la información adecuada, la opinión pública denotará un sentido común extraordinario.



Como se desprende de estas reglas citadas, diversos factores regulan la raíz de formación de la opinión pública, en donde juegan, además del sistema de comunicaciones, la influencia de otros factores imponderables, que varían según el momento, el tipo de públicos y los medios de difusión que lleguen a ellos.

Evaluación:

Una oficina de relaciones públicas requiere una constante evaluación con el objeto de modificar procedimientos y prácticas o acentuar los aciertos de su programación.

Debemos recordar que una de las funciones principales de las relaciones públicas, en cualquier organización, es recoger con habilidad la crítica, admitir los errores y rectificar defectos para lograr la «buena relación».

Los procedimientos de evaluación son múltiples en este sentido, pero los más aconsejables son:

- 1) Encuestas de opinión.
- 2) Entrevistas individuales.
- 3) Entrevistas grupales.

Para compulsas de opinión en la comunidad es conveniente la toma de contacto con líderes, ya que es sabido que la mayor parte de los individuos que conforman la comunidad, basan sus opiniones en expresiones de los ciudadanos de mayor prestigio, reconocidos como líderes naturales, políticos, religiosos, etc.

Cualquier tipo de investigación o compulsas de opinión, si bien no resuelve problemas, permite estar consciente de qué es lo que está pasando en determinado momento, permitiendo a su vez enfocar en forma de reorganización, no solamente la actividad técnica desplegada, sino la planificación administrativa. Los hallazgos detectados (frustrantes o alentadores), nos permiten tener un cuadro claro de la acción social, para una mejor coordinación y mejor servicio a la comunidad.

Como conclusión de este capítulo, merece citarse textualmente las recomendaciones que menciona en su obra «Public Relations», W. Emerson Beck:

1. Empleéese una persona competente para organizar y dirigir la labor de relaciones públicas.



2. Aproveche hasta el máximo en calidad consultiva al director de relaciones públicas.
3. Aclare cuáles son los públicos de la institución.
4. Consiga y analice las reacciones de los distintos públicos de la institución a sus objetivos, servicios, política o ideales.
5. Estudie las necesidades de la institución.
6. Coordine todas las actividades de relaciones públicas.
7. Eduque a todos los miembros de la familia institucional a desempeñar su papel en el programa de relaciones públicas.
8. Sépase todas las normas surgidas para evitar caer en actos inconsiderados e impropios.
9. Considere todas las posibilidades para mejorar las relaciones públicas con cada uno de los públicos de la institución.
10. Considere todas las posibilidades de mejorar las relaciones públicas a través de los distintos públicos de la institución.
11. Provea fondos suficientes y personal adecuado para el trabajo.



la comunicación administrativa

por Clelia CALDERARO DE DEL POZO

EL PROCESO DE COMUNICACION

Para considerar la comunicación administrativa, es necesario recrear algunos conceptos sobre «comunicación» y sus elementos.

La comunicación no es más que un proceso de «interacción» entre una fuente que origina un mensaje y otra, destinataria u objeto de la comunicación. La verdadera comunicación es interacción o comunicación retornada, de doble vía. La comunicación en un solo sentido, no es completa

Retomando la definición inicial decimos que es un proceso, que simplificando se reduce a tres elementos:

EMISOR ——— canal ——— RECEPTOR

El emisor es la fuente que origina la comunicación: individuo, organizaciones, grupos, etc. El receptor es el objeto de la comunicación o destinatario que recibe el mensaje: públicos, individuos, grupos, sociedades, multitudes, etc.

Por el canal se envía el mensaje con un contenido que expresa su procedencia. Se transmite además el contenido, con «formas» o maneras que expresan una o varias ideas. Estas formas o maneras de efectivizar la idea pueden referirse a la palabra escrita o hablada, gestos, ondas sonoras, filmes, etc.

Para que la comunicación no llegue distorsionada el canal debe estar libre de ruidos.



Se llama «ruido», por extensión, a ciertas interferencias que perturban el mensaje en cualquiera de las etapas del proceso de comunicación. El ruido determina que el mensaje no llegue perfectamente claro al «receptor». El concepto de ruido no es privativo de lo sonoro. Se aplica también a la comunicación visual. Si una página mimeografiada está borrosa, hay ruido en el canal. Si dibujamos en el pizarrón un esquema abstracto, que el educando no alcanza a comprender, hay ruido en el emisor y receptor. Si un filmstrip hace la apología de determinada dieta dando tablas de calorías, lista de vitaminas y demás para un público lego, hay ruido. Si la mala impresión gráfica de un dibujo en un cartel «cambia el sentido» del mensaje visual, hay ruido. Y por fin cuando un médico instruye al paciente desconocedor de la terminología y le habla de glúcidos, enfermedades carenciales, hipovitaminosis, etcétera, desde el punto de vista de la comunicación, hay ruido».

Para comunicarnos, además es necesario utilizar «códigos». Entendemos por código, a la utilización en la emisión del mensaje de idioma, voces, gestos o símbolos comunes entre la persona que transmite y la que recibe el mensaje. Puede un mensaje transmitirse en nuestro idioma (español), pero no llegar al receptor por desconocimiento de pautas socio-culturales que dan tinte particular a ciertas voces, gestos o palabras.

Una buena comunicación necesita ser «sintonizada». Sintonizar la comunicación implica comenzar con ella en el nivel en que está el otro. Comunicar por debajo del nivel causa hastío, falta de interés; comunicar por encima, incomprensión.

Si bien es importante en la comunicación conocer el idioma, la semántica y la connotación socio-cultural de determinadas voces, palabras o gestos, también es necesario conocer lo que se ha llamado «el aspecto psicológico de la comunicación».

Todo mensaje que nace en el cerebro del comunicador, a menudo encuentra barreras o estereotipos. Cuando estas barreras están en las personas, pueden ser éstas de distinto orden (mental, socio cultural, etc.) «Pueden deberse también a la «percepción selectiva» por lo cual percibimos lo que queremos ver».

Dice Bellaude, refiriéndose al peligro de los estereotipos en la comunicación, que el temor radica en que funcionen como mecanismos de defensa ante cualquier cosa que parezca amenazar la seguridad del receptor.



Para terminar esta breve revisión del proceso de comunicación debemos recordar algo respecto a la simbología. Tratándose de la comunicación de mensajes entre seres humanos, no debemos olvidar que de alguna manera, se producen «transformaciones». La transformación de imágenes, señales, voces, etc., también está condicionada a los estereotipos. Puede ocurrir que el signo simbólico, para ciertos contextos valores negativos (transformados) respecto a su verdadera y universal significación.

La comunicación administrativa.

La comunicación administrativa también es una forma de comunicación social, en la cual, al igual que en todo proceso de comunicación hay un **comunicador** (que envía, dice, ordena, instruye, es decir, que transmite una orden, instrucción, informe, etcétera) y un **receptor** que reacciona en virtud de la comunicación recibida.

Són válidos para esta forma de comunicación todos los conceptos que involucra el proceso de comunicación.

La comunicación administrativa puede dividirse para su estudio en tres partes:

- 1) **La comunicación administrativa interna formal:** que implica la puesta en marcha de un sistema dinámico de transmisión y recepción de mensajes con el objeto de intercambiar ideas y opiniones, explicar la política administrativa al personal, lograr entendimiento, formular instrucciones, normatizar informes, peticiones, sugerencias, etcétera.

Esta comunicación formal se efectiviza a través de la palabra escrita u oral y es la que cada agencia o repartición establece como norma para su acción a través de un código preestablecido y de acuerdo con formalidades técnicas para vehicular el normal funcionamiento de la institución.

- 2) **La comunicación interna informal:** que se efectúa entre empleados entre sí, empleados y jefes y entre los niveles jerárquicos.

Es la comunicación verbal para ordenar, intercambiar ideas, opiniones, requerir información, etc

- 3) **La comunicación externa:** para informar a los públicos sobre la actividad de la institución, solicitar su concurso,



recabar su opinión, etc. Esta comunicación es «comunicación pública», ya que va dirigida a los públicos a través de los distintos órganos de difusión privados o estatales. A través de esta comunicación, los «públicos» formarán la imagen institucional de acuerdo a cómo sea dirigido el mensaje.

En estos tres campos donde se desarrolla la comunicación administrativa, existen barreras, que casi siempre dificultan el proceso. Mencionaremos entre ellas:

- 1) **El lenguaje oral y escrito:** se hace necesario e imprescindible la utilización de un lenguaje común con un mismo grado de significación gramatical y literaria.
- 2) **Obstáculos físicos:** insuficiencia de medios para transcribir o enviar mensaje, por falta de medios mecánicos. Dispersión o excesiva distancia entre los elementos que conforman la agencia, etc.
- 3) **Obstáculos psicológicos:** elemento humano indisciplinado, prejuiciado, con fallos de formación. Dirección inadecuada o demasiado débil o autocrática.
- 4) **Mala organización:** por falta de autoridad conferida o por mal uso de ella; excesivos niveles jerárquicos, falta de delegación de autoridad o por un sistema de control demasiado ampuloso.

Si entendemos, desde el punto de vista administrativo, el término «comunicaciones» como sinónimo del proceso de trasmisión y recepción, el sistema de comunicaciones en una determinada organización deberá estar constituido por un conjunto de formas, símbolos y códigos, por todos entendidos y normatizados a través de la dirección, como única forma de efectivizar el proceso.

El sistema de comunicaciones administrativas, no debe ser improvisado sobre la marcha de la institución, sino que debe ser planificado conjuntamente desde la base. No debemos olvidar que debe figurar en lugar de importancia la esquematización de los niveles de comunicación y sus formas, y que en última instancia el éxito de la gestión institucional dependerá de cómo se vehiculicen las comunicaciones tanto internas como externas.

«La importancia de un buen sistema de comunicaciones es evidente. Sin él no puede existir acción de grupo, propiamente hablando, sino una simple suma de actividades aisladas, sin conexión



alguna. La coordinación que tiende a lograr de modo espontáneo en las organizaciones reducidas como consecuencia de la proximidad y frecuencia de contacto entre los miembros presenta dificultades que crecen progresivamente a medida que aumentan las dimensiones de la organización. Estas dificultades terminan por producir la formación de comportamientos estancos, aislados dentro del dispositivo estructural de la entidad».

Otra forma de comunicación citada por algunos autores (entre ellos, F. C. Mosher, S. Cimino y H. A. Simon), la constituye la comunicación clasificada en «ascendente, descendente y transversal».

Comunicación ascendente y descendente.

Este tipo de comunicación está dado por la circulación que corre paralela a las líneas de responsabilidad y autoridad, es decir, está dada por las líneas jerárquicas. Los canales de comunicación se abren entre superior y subordinado y viceversa.

Este tipo de comunicación es la de uso más corriente dentro de las estructuras administrativas.

Mayor será la interferencia en la transmisión del mensaje cuantos más escalones haya dentro de la escala jerárquica que hay que recorrer.

Comunicación transversal: Es la que se pone en juego para establecer contacto entre funcionarios no ligados entre sí por una relación de autoridad o responsabilidad. Es el tipo de comunicación que se realiza dentro de una misma organización entre distintas ramas jerárquicas o distinto nivel.

Ambos tipos de comunicaciones presentan sus ventajas y desventajas. La vía rigurosamente jerárquica (ascendente-descendente) es la que da más seguridad a la comunicación. Da por otra parte a los niveles superiores o jerárquicos, la posibilidad de ejercer la supervisión del mensaje, a la vez que normatiza y unifica criterios a través de la información que da o solicita. Como inconveniente merece apuntar la demasiada lentitud dentro del proceso, ya que el mensaje debe recorrer las diferentes escalas que la estructura presenta.

La comunicación transversal, por el contrario, es mucho más directa y más rápida. Como desventaja apuntaremos la prescin-



dibilidad de la autoridad que puede traer como consecuencia cierta anarquía y desorden dentro de las estructuras, limitando la función del ejecutivo a una figura nominal, y prescindiendo la mayor de las veces de su opinión o criterio.

Dentro del esquema administrativo, las comunicaciones serán efectivas:

- 1) **si tienen contenido;**
- 2) **si existe una buena red de difusión;**
- 3) **si existe un sentido uniforme en su forma (ascendente y/o descendente) orden vs. información;**
- 4) **si los sujetos que conforman la estructura son a la vez emisores y receptores.**



organización de una agencia de bienestar social

por Clelia CALDERARO DE DEL POZO

Es una preocupación de nuestra profesión la necesidad de sentar normas válidas para la creación de agencias de bienestar social; y no solamente de agencias integrales sino a la vez de servicios de bienestar social, departamentos de servicio social u oficinas que respondan al mismo rubro.

Se ofrecen en términos generales los «items» básicos que deben cubrirse para la puesta en marcha de una agencia, tendentes a facilitar la comprensión del esquema de funcionamiento.

Por lo tanto, esta segunda parte del manual no es expresamente normativa, sino —repito— debe servir de guía base utilizando el técnico, selectivamente, según las necesidades e intereses de la agencia, que va a crear y de acuerdo con los objetivos de su programa, los «items» y rubros que a continuación se detallan.

La ampliación de los datos o la restricción de los mismos, quedan a criterio de quien asuma la responsabilidad de crear la agencia o servicio y los que se presentan en este Manual son los considerados «elementales» para tal fin.

Una agencia o servicio de bienestar social debe ocupar, por su propia razón de ser, una posición de estrategia singular para administrar los cambios, de acuerdo con la política social y económica imperantes. Una agencia o servicio de bienestar social, debe resumir en un rol de liderazgo para la comunidad, la actividad que en materia de «bienestar social» reclama nuestra realidad social. Instrumento sensitivo y operativo en materia de realizaciones, este tipo de servicio debe dar oportunidad de absorber inquietudes y resolver necesidades a los individuos, grupos y comunidades.



Por lo tanto, la formulación de una estrategia para su creación y organización, significará conciliar el proceso administrativo con la metodología del Servicio Social, añadiendo a los niveles actuales de funcionamiento una política bien definida de coordinación. Una agencia o servicio de bienestar social no necesita esquemas complicados de organización sino la formación de una unidad sencilla de administración, cuya responsabilidad estriba en desarrollar una acción efectiva a través de la planificación de programas, con un sistema de controles sobre asuntos administrativos.

La unidad de programación será definir la política que ha de seguir el desarrollo de los programas; sentar normas y procedimientos generales de trabajo; ofrecer asesoramiento técnico; colaborar en el adiestramiento de personal y fortalecer un nivel máximo de prestaciones que van dirigidas a la sociedad en general a través de la puesta en marcha de la metodología profesional del Servicio Social.

ACTITUD Y ORIENTACION PARA LA CREACION DE UNA AGENCIA DE BIENESTAR SOCIAL

Cuando un funcionario tiene por mandato crear una organización de bienestar social, es común que dicho técnico, que ha sido comisionado para tal fin, encuentre difícil señalar por dónde comenzar la tarea. Si bien puede poseer una idea clara de la importancia que tiene la creación del organismo, no sabe como conciliar las funciones técnicas y administrativas en un todo coordinado. Es común que se asigne a las tareas técnicas mayor importancia respecto de las tareas administrativas, considerando a estas últimas de rutina.

Esto es un error de perspectiva, ya que lo técnico no puede concebirse sino en función del proceso administrativo. La realización de la tarea o la prestación de un servicio, circula con la puesta en marcha de procedimientos administrativos, que van desde la investigación preliminar sobre el terreno para la delimitación de objetivos, para la posterior planificación del servicio (con esquematización de tareas, procedimientos y prestaciones) hasta la formación del equipo humano para disponer organizadamente de la lista de personal necesario con sus respectivas categorías y funciones, base ésta para el ordenamiento del organigrama que reseña y señala el movimiento y departamentalización de la agencia



La persona comisionada para la creación de una agencia de bienestar social debe tener en cuenta que va a necesitar de la colaboración o asesoramiento de funcionarios para discutir sus problemas o contrastar sus ideas, antes de volcar en el papel el esquema de su futuro funcionamiento.

Etapas básicas para la creación de una agencia de bienestar social.

I. El mandato:

El carácter de la labor encomendada al funcionario técnico debe ser definida de antemano. Esta definición está dada por el «mandato» que recibe desde una esfera pública o privada determinada.

El mandato casi siempre está documentado por una disposición, resolución, ordenanza, ley, etc., en la que expresamente se encomienda la creación de determinado servicio. El funcionario, entonces, debe abocarse a la tarea; la cual es su primera acción.

Determinación de los objetivos del mandato.

Determinar los objetivos, significa formular los propósitos de la agencia y el alcance que tendrán sus prestaciones. Esto se realiza:

1. Mediante una reconceptualización de terminologías.
2. Mediante un estudio preliminar.

1) Reconceptualización de terminología.

El técnico social debe dejar perfectamente aclarado la significación de «bienestar social», «servicio social», «trabajo social», así como el alcance de la significación de la metodología del servicio social profesional.

2) Estudio preliminar.

El estudio, investigación o indagación preliminar, debe comprender un examen y análisis de necesidades desde el punto de vista técnico administrativo con respecto a la comunidad donde irán dirigidos los programas y servicios de la agencia.

Este estudio conformará:

- a) Recopilación de antecedentes que puedan tener significación para nuestra empresa (planes de dependencias, informes sobre agencias similares y resultados obtenidos, etc.).



- b) Investigación sobre recursos de la comunidad existentes en el lugar y tipo de prestación que otorga, evaluando si cubre su finalidad y objetivos.
- c) Observación de agencias de servicio social, públicas o privadas en la zona.
- d) Investigación de los «públicos» que reciben las prestaciones.
- e) Indagación de necesidades que no han sido cubiertas.
- f) Lectura de leyes, reglamentos, decretos, informes parlamentarios, etc., que hablen de agencias similares. Este tipo de información servirá de base legal para determinar «a posteriori» el nivel o status de la agencia y será la primera pauta para la planificación del desenvolvimiento presupuestario.

Para mayor claridad vamos a ejemplificar cómo procederíamos.

- a) Recopilación de antecedentes que pueden tener significación para nuestra empresa.
 - 1) ¿Hubo en la comunidad alguna agencia de bienestar social, pública o privada anteriormente?
 - 2) ¿Existe en la comunidad alguna agencia que cubra con el rubro «bienestar social» necesidades de la población que conforma la comunidad?
 - 3) ¿Qué grupo o categoría de personas concurre a ella?
 - 4) ¿Qué tipo de prestación o servicio otorga?
 - 5) ¿Cuál es su ubicación y radio de acción?
 - 6) ¿Qué fines persigue?
 - 7) ¿Qué programas ha desarrollado?
 - 8) ¿Qué sistema de organización tiene?
 - 9) ¿Qué tipo de financiación recibe?
- b) Investigación sobre recursos de la comunidad existentes en el lugar y tipo de prestación que otorga.
 - 1) Recursos naturales:
 - Estudio de la topografía de la zona, minerales, suelos, energía, clima, flora y fauna.
 - Uso y control del ambiente natural.

- 2) Recursos humanos:
Demografía (número de habitantes, distribución de la población por edades y sexo).
- 3) Economía:
Actividades industriales.
Economía rural.
- 4) Seguridad pública:
- 5) Salud:
Condiciones sanitarias.
Abastecimiento de agua.
Tipo de servicio de salud y servicio médico.
Cantidad de hospitales estatales, privados.
Centros materno-infantiles.
Centros de enfermedades mentales.
Centros de rehabilitación.
- 6) Educación:
Población escolar.
Escuelas existentes (públicas o privadas).
Enseñanza superior y técnica.
Bibliotecas y museos.
- 7) Recreación:
Tipo de centros recreativos o clubs existentes.
Actividades recreativas auspiciadas por instituciones privadas.
- 8) Culto:
Diversos cultos que se profesan en la zona.

- c) Observaciones de agencias de servicio social, públicas o privadas, en la zona.

En este punto, el técnico social se abocará a la observación y estudio de la agencia o servicio, para recopilar los siguientes antecedentes:

- a) Objetivos de la agencia.
- b) Sistema de organización y dependencia.
- c) Funciones asignadas a los distintos puestos de la dependencia.
- d) Alcance de las atribuciones que le fueron delegadas.
- e) Procedimiento y trámites que se siguen.
- f) Necesidades de públicos y usuarios.
- g) Evaluación general.



d) Indagación de los públicos.

Esta indagación se refiere a un estudio de la comunidad que no necesariamente deberá hacerse mediante encuestamiento de la zona.

Los rubros anteriormente estudiados, nos darán una idea aproximada del tipo de prestación o servicio que ha sido cubierto y qué tipo de necesidades son las sentidas en la zona, así como la forma deficitaria u óptima en que son otorgados los servicios existentes.

e) Indagación de necesidades que no han sido cubiertas.

Este «item» se deduce de los rubros anteriores.

f) Lecturas de leyes, reglamentos, decretos e informes.

Este tipo de información bibliográfica, nos servirá de base legal para nuestra misión.

II. Planificación del mandato

La etapa anterior debe dar al técnico social una visión exacta sobre:

- a) recolección de datos;
- b) identificación exacta de problemas y necesidades.

Teniendo estos elementos, sólo nos falta saber cómo haremos la planificación del mandato.

Con respecto al planteamiento recordamos lo que acertadamente dice Harley B. Treyer, en su libro «Group Process in Administration»:

- 1) Deberíamos considerar el tiempo dedicado al planeamiento como una parte enteramente legítima de la administración y no como una torre de marfil de lujo de la cual podemos prescindir.
- 2) Deberíamos ser precisos acerca de los objetivos de nuestro planeamiento, para evitar el doble riesgo de la pérdida de tiempo y conclusiones irreales.
- 3) Deberíamos tener presente que cada uno, más bien que sólo unos pocos de la «élite» administrativa, tiene un lugar en el proceso de planeamiento.

- 4) De este modo consideramos nuestra parte en el planeamiento como liderazgo destinado a poner y mantener dicho proceso en movimiento.
- 5) Para que el liderazgo sea efectivo debemos comprender los requisitos psicológicos del planeamiento.
- 6) Asimismo son básicos al planeamiento los principios de la administración.
- 7) La esencia de un buen planeamiento es la participación de todo el personal.

Entonces el planeamiento del mandato deberá surgir de:

- a) la formulación de intereses y necesidades de los «públicos» que conforman la comunidad;
- b) deberá tener una base de hechos adecuados, con un enfoque científico que refleja la realidad candente;
- c) deberá tener una dirección profesional.

En esta etapa de planificación se supone además que deberán tenerse en cuenta:

- 1) la ubicación física para la agencia.
- 2) el ordenamiento administrativo financiero.

El lugar físico se refiere al local o locales que serán necesarios para el funcionamiento de la agencia.

Respecto al ordenamiento administrativo-financiero, estará dado por la partida asignada para tal servicio, cuya discriminación estará elaborada por una oficina financiera contable que dispondrá de los fondos a suministrar para la referida agencia, en forma global o parcial, presupuestario o con partida especial, según aconsejen las circunstancias.

El proceso de planeamiento no puede ser hecho en el vacío, básicamente tienen que existir objetivos. Hay una tendencia a separar la formulación de los objetivos del planeamiento: «los objetivos son igual a un mapa. Ellos nos muestran dónde queremos ir y nos señalan algunos de los caminos que debemos tomar para llegar allá. Los objetivos hacen concretas y reales las cosas por las cuales luchamos. Los objetivos nos hacen posible evaluar hasta qué punto nos hemos acercado a la realización de nuestras aspiraciones fundamentales. Los buenos objetivos guían y controlan el presente, son de utilidad inmediata: la formulación de objeti-



vos es principalmente trabajo para la gente que piensa con claridad, que posee una profunda apreciación de la verdad...»

«La función del servicio social, el papel que juega la institución dentro de la comunidad, las necesidades específicas del grupo y las necesidades específicas del individuo en el grupo, constituyen cuatro áreas que atraen nuestra atención, a la vez que separadamente y en conjunto, mientras formulamos nuestros objetivos» (1).

Por lo tanto el primer paso en la planificación será:

Objetivos y funciones de la agencia.

El segundo paso a seguir en el proceso de planificación tendrá como título:

Tareas y responsabilidades.

En este «item» el técnico social comisionado para la **creación de la agencia, deberá tener a la vista la lista** de necesidades de los públicos y usuarios, para hacer lo que se denomina un estudio de las actividades generales y/o particulares que desarrollará la agencia.

Para hacer este análisis de trabajo debe considerarse:

- a) qué es lo que se va a hacer;
- b) en qué circunstancia se va a iniciar cada actividad;
- c) en qué nivel se adoptarán las decisiones;
- d) cómo se va a hacer la tarea;
- e) por qué se va a realizar tal tarea;
- f) qué destreza se hace necesario manejar (distinguiendo entre conocimiento del trabajo y experiencia y conocimiento técnico o empírico).

El análisis detallado de una función nos lleva a examinar la facultad formal que se requiere para llevarla a cabo y el grado de delegación posible y controlada de que hace uso cada funcionario en el ejercicio de su autoridad, y además a comprobar que ningún funcionario desempeñe ninguna función cuya responsabilidad no le incumba» (2).

Este análisis de tareas y responsabilidades, es difícil de obtener si no conocemos:



- a) número de personas involucradas para la tarea (Grupos de Públicos y sus necesidades);
- b) equipo técnico, sub-técnico y administrativo propiamente dicho necesario para tales tareas;
- c) métodos y procedimientos que deberán ponerse en juego.

Las tareas y responsabilidades se delimitarán con claridad, sobre todo a nivel ejecutivo y superior, así como también en los niveles inferiores. Con tal motivo se estudiará la forma de realizar el trabajo, pauta ésta que nos llevará más tarde a confeccionar la división del trabajo.

Con respecto al equipo humano, deberá consignarse quién asumirá el rol ejecutivo (discriminando la formación profesional que deberá tener), así como **todo el personal que desempeñará en los puestos técnicos, sub-técnicos y administrativos.**

Con respecto a «métodos» incluye un estudio del tipo de metodología del servicio social que primará dentro de la organización (Ej., atención de casos individuales servicio social de grupo, organización y desarrollo de la comunidad; e investigación social, reservándose el método de «supervisión», para la ejecución de la función docente y administrativa derivada de la acción profesional de cada método y servicios auxiliares).

El cuarto paso de la planificación del mandato corresponde al rubro:

Procedimientos.

Tal como se hizo con los objetivos y con las tareas y responsabilidades, deben dejarse sentados los procedimientos que involucrará la tarea en su relación con la organización en conjunto. Los procedimientos denominados «de oficina» deben ser estudiados exhaustivamente a fin de simplificar al máximo su circulación, para no caer en el «expedienteo» o «papeleo» excesivo, que burocratizan las agencias.

El rubro **procedimientos** abarcará el tipo de control administrativo y de circulación que se pondrá en juego en la agencia, por ejemplo: tipo de encuesta, formularios, registros, anotaciones.



III. Sistemas de Organización

Este rubro corresponde a la formulación de la estructura del organismo, que gráficamente se representa con la confección de un cuadro explicativo de funciones con sus correspondientes líneas de autoridad que se denominan «organigramas».

El estudio de las tareas y responsabilidades que corresponden a cada puesto, nos dará la base para la confección del organigrama y sintetizará los niveles en que se produce la coordinación.

Para confeccionar el organigrama el técnico deberá tener a la vista la lista de funciones asignadas a cada unidad así como el equipo de personal correspondiente a la misma.

Para esquematizar una buena organización, varios puntos deben expresarse con claridad:

- a) los objetivos (ya delimitados en la primera parte de nuestro trabajo);
- b) la política de la agencia;
- c) el planeamiento. En la formulación del planeamiento debe cuidarse que exista concordancia entre número de personas involucrado para la tarea de la agencia y recursos materiales que se requieren para atenderlos; uniformidad en la presión del trabajo así como también el volumen y la periodicidad del mismo;
- d) funciones: las funciones asignadas a cada dependencia deben coincidir con los objetivos y estar subdivididas con el mismo criterio.
- e) jerarquía: debe responder a un sencillo esquema de división del trabajo con definiciones adecuadas y completas de sus responsabilidades.

IV. Coordinación

La coordinación está impuesta siempre por la división del trabajo. Esta coordinación la entendemos no solamente en función de la agencia (es decir, como coordinación interna), sino también como agrupación de actividades interagenciales, que vehiculizan aquellos trámites que, por su naturaleza, no pueden resolverse a nivel local.



V. Administración de personal

«Una administración de personal acertada tiene por objeto disponer de un número suficiente de funcionarios calificados que tengan debida preparación, de dirigentes aptos y de buenas condiciones materiales...» (3)

Administrar personal implica no sólo el proceso de reclutamiento y asignación de funciones, sino el de «mantenimiento» del personal, así como el de ofrecer la oportunidad de cubrir sus legítimas aspiraciones de progreso.

Quien asuma el rol de ejecutivo de una agencia debe conocer que su organismo tendrá un continuo fluir de personal, y que éste trae como consecuencia una ardua labor de adiestramiento para no quebrar la organización ni su operatividad. Asimismo debe conocer la importancia que significa para su organización el mantener un núcleo de personal clave.

Para poder llevar eficazmente su función ejecutiva, un buen administrador de personal debe tener en cuenta que:

- 1) Deberá establecer un sistema de administración interna en base a méritos, para conceder incentivos especiales para el personal idóneo e indispensable.
- 2) Deberá dar oportunidad de demostrar sus potencialidades en proyectos que sirvan de estímulo a su labor.
- 3) Deberá fomentar la práctica del reconocimiento sincero para aquellos que tengan una actuación destacada dentro de la organización.
- 4) Deberá establecer buenas condiciones físicas de trabajo y de convivencia laboral a fin de que su personal se encuentre cómodo en la función o tarea que le ha sido encomendada.
- 5) Deberá realizar periódicamente adiestramiento del personal bajo su mandato, a fin de contar con sustitutos en casos de emergencia o para cubrir en casos de vacante, con un posible candidato de la misma organización.
- 6) Deberá normatizar en manuales, circulares, o folletos la forma de desenvolvimiento de los trámites, para evitar errores en la tarea.



- 7) Deberá mantener por lo menos dos veces al año reuniones grupales con sus colaboradores (todos) y facilitar el acceso a las mismas para entrevistas individuales, cuando se han agotado las instancias inferiores y para problemas que exijan comunicación directa con el ejecutivo.
- 8) Deberá mantener un perfecto control de la significación de las «relaciones humanas» como vehiculizador de una armónica convivencia laboral.

REDACCION DE LA CARTA ORGANICA

Finalizado el estudio y confeccionado el organigrama, debe volcarse al papel la información concreta de las funciones que corresponden a la agencia, y que acompañan al esquema de división de trabajo, y departamentalización que señala el organigrama.

Este informe que denominamos «carta orgánica de la institución» debe responder a los siguientes puntos, que preferentemente deberán ir articulados:

- 1) Objetivos del organismo.
- 2) Funciones generales.
- 3) Organización (constitución de los departamentos y funciones).
- 4) Funciones de los ejecutivos (iniciando por el Director o Jefe y continuando por el personal de menor categoría), delimitando deberes y obligaciones.
- 5) Diagramación estructural (organigrama).

Bases y métodos para evaluar una agencia.

En el campo del Servicio Social, el término «evaluación» tiene distintos modos de aplicación.

Principalmente se utiliza para indicar los procesos por los cuales se mide el aprovechamiento de los alumnos, con respecto a la parte teórica y práctica de la enseñanza; y además, para medir la eficacia de un programa con respecto al logro de los objetivos para los cuales se concibió, entendiendo por programas todas aquellas actividades planificadas que se llevan a cabo con individuos, grupos o comunidades.



Se ha definido «evaluación» así: «En términos generales la evaluación es el proceso de determinar, cualitativa o cuantitativamente, mediante métodos apropiados, el valor de una cosa o de un acontecimiento». (4).

La evaluación es la apreciación objetiva de un programa (o parte de un programa) en relación con su objetivo, mediante la comparación del esfuerzo realizado con los resultados obtenidos.» (5).

«El propósito de la evaluación es determinar el fruto del trabajo realizado. Dicha evaluación se lleva a cabo midiendo lo conseguido o el progreso alcanzado hacia los objetivos previamente establecidos. También se relaciona con la justificación y validez de los objetivos.» (6)

Evaluar significa, pues, no sólo medir sino también efectuar comparaciones para establecer un control de las actividades planificadas y consiste en la presentación de datos ciertos y en la apreciación del progreso alcanzado, en base a los objetivos pre-determinados.

Cuando al técnico social se le encomienda la evaluación de una agencia de bienestar social debe usar el término evaluación para medir los procesos técnicos y administrativos puestos en juego en la agencia, así como los programas de actividades que emanan de su funcionamiento.

Por lo tanto, la evaluación significará la medición de:

- a) hasta qué punto una agencia de bienestar social cumple sus objetivos;
- b) la eficacia con que se lleva a cabo;
- c) la justificación de su funcionamiento.

El método recomendable para evaluar una agencia depende de los niveles en que se hace dicha evaluación.

Así, al nivel administrativo y técnico se medirán los objetivos técnicos de la institución y se interpretarán las mediciones de eficiencia hechas en el terreno.

A nivel ejecutivo, la evaluación se efectúa con respecto a los programas realizados con la política directriz imperante.

Al nivel del terreno, se mide la acción más bien como indicación de eficiencia y aplicación correcta de procedimientos y métodos del Servicio Social puestos en juego.



Se recomienda que todo el personal ejecutivo, técnico o administrativo participe en la evaluación, el trabajador de campo, el supervisor, el ejecutivo y el administrador: «En cada nivel, la función evaluadora depende de los deberes y atribuciones de los funcionarios, de acuerdo con las prácticas comunes a la administración». (7).

Los elementos que hay que tener en cuenta para evaluar una agencia son los siguientes:

- 1) la situación que existía antes de la creación de la agencia;
- 2) La agencia en sí (métodos y procedimientos técnico-administrativos envueltos en su funcionamiento);
- 3) la situación existente en el momento de efectuarse la evaluación;
- 4) la valorización de sus prestaciones a través de sus programas.

Como requisito esencial para una evaluación consciente se hace necesario:

- 1) El disponer de un plan preparado científicamente, cuyos objetivos y métodos de ejecución estén claramente expresados.
- 2) Disponer de un marco de referencia o comparación para permitir extraer resultados.
- 3) Disponer de personal capacitado que establezca un sistema de recolección de datos y análisis de hechos.
- 4) Efectuar un informe claro que muestre la eficacia de la labor realizada.

La evaluación de una agencia no debe ser una finalidad en sí misma, sino una forma de reorganizar, reorientar o mejorar su desenvolvimiento como recurso de la comunidad.

La utilidad de la evaluación, no solamente está indicada como modificadora de acciones, sino que además sirve como propósito educativo del personal envuelto en la tarea en todos los niveles, ya que acumula experiencia y conocimientos que sirven para futuras planificaciones y acciones. Desde el punto de vista puramente administrativo no solamente justifica ante los patrocinantes de la agencia su funcionamiento, sino que sirve de base para solicitar nuevos recursos financieros ya que expresa las erogaciones de los programas y el costo de las operaciones.



Es importante que las evaluaciones sean dadas a conocer a la comunidad, pues de esta forma se ayuda a formar una «opinión pública» que tiene valor educativo para los grupos comunitarios.

Desde el punto de vista técnico, muestra al personal participante de la agencia (ejecutivo y de terreno) el valor del esfuerzo que realiza cuando los resultados son positivos y que, a la vez, reviste significación experimental cuando se demuestra que los resultados obtenidos no son los deseables o previstos por los objetivos y planificación trazados.

La evaluación es un instrumento técnico y administrativo que no puede desecharse en ningún nivel de organización, ya sea estatal o privada.

Cuando el técnico social tiene reunidos los datos anotados anteriormente, debe abocarse a la redacción del informe que resumirá la valoración de la agencia.

Redacción del informe:

El informe deberá tener los siguientes pasos:

- 1) Introducción.
- 2) Una sección preliminar.
- 3) Una parte principal.
- 4) Conclusiones.
- 5) Recomendaciones.
- 6) Apéndice (con resumen de hechos recopilados: ejemplos de formularios: encuestas y fichas utilizadas en la institución).

La introducción:

La introducción define el objeto y alcance en forma precisa y breve, sobre el porqué de la evaluación que se encomienda. Reafirma los propósitos y las actividades de la agencia y describe el ordenamiento titulado del resto del informe.

Sección preliminar:

Consigna las actividades propias de la dependencia y la cantidad total de personas involucradas en la tarea.



Parte principal del informe:

Esta es la parte más importante del informe, ya que de su lectura se extraerán las conclusiones correspondientes. Es principalmente descriptivo y pueden insertarse en él rubros explicativos que clarifiquen al lector. Es recomendable el uso de ejemplos clarificadores, citando la información que contiene el apéndice, transcribiendo parte de un cuadro o cifras de una planilla.

Las conclusiones:

El análisis del informe nos llevará a la enunciación de conclusiones valorativas respecto de la agencia, que deberán ser presentadas de igual forma que los hechos y como culminación de un razonamiento efectuado por el técnico, en base a su experiencia y comparaciones.

Las recomendaciones:

Todo informe debe llevar un resumen de recomendaciones. Estas no solamente deben incluir modificaciones al sistema de organización sino que también sirven para reafirmar aciertos encontrados en el estudio de la agencia.

Las recomendaciones se insertan comúnmente en forma de «listado».

Hay que recordar que tiene influencia decisiva sobre la agencia y que es la culminación de un razonamiento científico de todo lo compilado en el informe.

Las siguientes reglas pueden ser muy valiosas en la redacción de informes:

- 1) sea breve;
- 2) haga uso de las estadísticas;
- 3) vaya al grano;
- 4) tenga siempre presente el objeto del informe;
- 5) justifique sus argumentos;
- 6) excluya irrelevancias;
- 7) resuma sus conclusiones;
- 8) use apéndices;
- 9) revise el informe.



AUTORIDAD

La «autoridad» aparece siempre como una relación entre personas que realizan una tarea para llevarla a cabo en forma adecuada. Por regla general se confiere autoridad o se autoriza a una persona dentro de una institución, que ocupa una posición de privilegio por sus conocimientos o destrezas para que dirija las actividades de la misma.

Los objetivos de la tarea se ven conectados a una cadena jerárquica, en cuyo último nivel aparece una persona que ejerce la función primaria de la agencia.

Autoridad —dice G. R. Terry— «es la facultad o el derecho de actuar, de mandar o de exigir acción a otras personas». En administración implica la facultad de tomar decisiones para que otros las acepten; pero esta aceptación no significa sumisión, sino que debe ser el resultado de la aplicación de métodos persuasivos, que implican respeto por el subordinado y por parte de éste aceptación personal otorgada mediante popularidad, destreza, por conocimiento, eficacia y/o habilidad para hallar soluciones acertadas dentro del marco de la tarea que realice la institución.

La autoridad la asumen en el ámbito administrativo los ejecutivos o jefes que toman de hecho el mando de la misma.

Pero la posición dentro de la estructura orgánica, sólo confiere una parte de la autoridad necesaria; la restante nace del uso de esa autoridad conferida y de la habilidad para aplicarla de quien la ejerce.

Pero toda estructura organizada no puede absorber para el ejecutivo la responsabilidad total de la misma, sino que se hace necesario conferir a las unidades de la organización, a través de sus representantes, cierta autoridad delegada por la dirección.

Existe así un proceso mediante el cual las acciones de autoridad en cada posición intermedia de la red jerárquica, se dirigen, se limitan y se hacen socialmente responsables.

Delegar significa conceder o conferir tareas y responsabilidades para ampliar el radio de acción por medio de una actuación armónica y democrática, descentralizando el poder de una sola persona.

La delegación de autoridad no significa otorgar amplios poderes, sino que significa una forma de abreviar la actividad, obli-



gando al delegante a decidir sobre las atribuciones específicas que le han sido conferidas. Esta delegación siempre debe ser otorgada por escrito especificando concretamente el alcance de sus deberes y obligaciones.

La estructura de una agencia establece en su carta orgánica los medios o conductos a través de los cuales se ejerce autoridad.

Estos medios o canales son líneas formales que transmiten comunicaciones formales e informales y las tareas de operación que en última instancia contarán con la supervisión técnica o administrativa del ejecutivo.

Por lo tanto autoridad es asesoría, mando y responsabilidad; conferir autoridad es dar al que la recibe mandato para hacer y ejercer obligaciones emanadas del desempeño correcto de la labor.

Autoridad y responsabilidad en todo funcionario deben estar proporcionadas. Puesto que la autoridad le da la facultad de tomar y hacer cumplir decisiones concernientes a las funciones que se le asignen y la responsabilidad de cumplirlas mediante esa autoridad, se concluye que la autoridad y la responsabilidad de todo funcionario están íntimamente relacionadas. La asociación entre ellas es fundamental y se deriva del cumplimiento del mismo trabajo» (8).



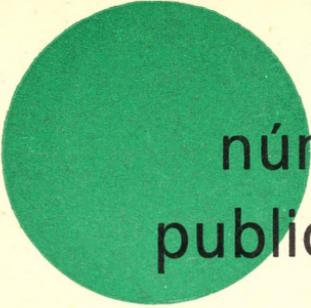
-
- (1) Treker, Harleig «The Planning Process». Capítulo XII. Woman Press. N. York, 1950.
 - (2) La práctica de O. y M. Presidencia de la Nación, Instituto Superior de Administración Pública. Bs. As., 1960.
 - (3) Manual de Sistemas de Organización y Métodos. Naciones Unidas, New York, 1955.
 - (4) WORLD, Health Organization: Administrative Manual Section on Program Evaluation, X4. 1956.



- (5) Adult Education Association of the United States of America Committee on Evaluation. Program Evaluation in Adult Education. Washington, 1952.
- (6) Michigan University School of Public Health: First National Conference on Evaluation in Public Health Ann Arbor 1955.
- (7) Boletín de la O.S. Panamericana, núm. 6, 1957 «Discusiones Técnicas sobre las bases y métodos de evaluación de los programas de salud».
- (8) Apéndice «C». La práctica de Organización y métodos. Instituto Superior de la Administración Pública. Publicación de la Presidencia de la Nación para uso oficial. 1960







números publicados

1. **LO SOCIAL EN CARITAS** (agotado).
2. **LOS CENTROS SOCIALES** (agotado).
3. **LA ASISTENCIA SOCIAL** (agotado).
4. **LAS MIGRACIONES EN ESPAÑA** (agotado).
- 5-6. **COMO ESTUDIAR UN MUNICIPIO** (agotado).
7. **LA ACCION SOCIAL** (agotado).
8. **ASPECTOS SOCIALES DE LA VIVIENDA** (agotado).
- 9-10. **LA VIVIENDA EN SUS ASPECTOS ECONOMICOS** (agotado).
- 11-12. **LAS COLONIAS DE VACACIONES** (agotado).
13. **LAS TECNICAS DEL TRABAJO DE GRUPO** (agotado).
14. **LAS GUARDERIAS INFANTILES** (agotado).
15. **EL COOPERATIVISMO.**
16. **EL SERVICIO SOCIAL DE COMUNIDAD** (agotado).
- 17-18. **LA PLANIFICACION SOCIAL.**
19. **EL SERVICIO SOCIAL.**
20. **LA ANCIANIDAD, PROBLEMA SOCIAL DE NUESTRO TIEMPO.**
21. **SERVICIO SOCIAL DE CASOS Y SUPERVISION.**
22. **CENTROS DE FORMACION Y SERVICIO SOCIAL.**

Segunda época:

1. **LA PROMOCION SOCIAL.**
2. **EL DESARROLLO COMUNITARIO** (agotado).
3. **EXPERIENCIAS DE PROMOCION SOCIAL** (agotado).
4. **GUIA PRACTICA PARA EL ESTUDIO SOCIO-PASTORAL DE LA PARROQUIA.**
5. **CULTURA Y EDUCACION POPULAR.**
- 6-7. **LA ATENCION DE SUBNORMALES.** (Extraordinario, 100 pesetas.)
8. **NATURALEZA Y METODOLOGIA DEL SERVICIO SOCIAL.**

PRECIO:

ESPAÑA: 50 pesetas ejemplar. Suscripción anual, 160 pesetas.

EXTRANJERO: 1,25 dólares ejemplar. Suscripción anual, 4 dólares.



Números no agotados de Documentación Social

La colección **Documentación Social** tiene a disposición de sus lectores los siguientes números de la revista que **no han sido agotados** hasta la fecha:

Primera época:

- 15. **EL COOPERATIVISMO.**
- 17-18. **LA PLANIFICACION SOCIAL.**
- 19. **EL SERVICIO SOCIAL.**
- 20. **LA ANCIANIDAD, PROBLEMA SOCIAL DE NUESTRO TIEMPO.**
- 21. **SERVICIO SOCIAL DE CASOS Y SUPERVISION.**
- 22. **CENTROS DE FORMACION Y SERVICIO SOCIAL.**

Segunda época:

- 1. **LA PROMOCION SOCIAL.**
- 4. **GUIA PRACTICA PARA EL ESTUDIO SOCIO-PASTORAL DE LA PARROQUIA.**
- 5. **CULTURA Y EDUCACION POPULAR.**
- 6-7. **LA ATENCION DE SUBNORMALES.—100 ptas.**



Todos ellos al precio de 50 ptas ejemplar

